

RAD

Revista de Administración Pública

109

Septiembre - Diciembre 2003

Vol. 38 N° 3

**Escenarios actuales de la
política pública: nuevas
necesidades sociales y
políticas de nuevo cuño**

INAP

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.



Revista de Administración Pública

109

Escenarios actuales de la
política pública: nuevas
necesidades sociales y políticas
de nuevo cuño



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Nueva Época

Revista cuatrimestral publicada por el Instituto Nacional de Administración Pública A.C.

JOSÉ MARIA RAMOS (El Colegio de la Frontera Norte), ISABELLE ROUSSEAU (El Colegio de México), RICARDO UVALLE BERRONES (UNAM),
ERNESTO VELASCO SANCHEZ (Gerencia Pública, S.C.), RODOLFO VERGARA BLANCO
(Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco)

Consejo Editorial

JOSÉ DE LUNA MARTÍNEZ (*BANCO MUNDIAL*), ELOISA DEL PINO MATUTE (*UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS*)

Consejo Asesor Internacional

Director

José de J. Sosa L.
El Colegio de México
ppsosa@colmex.mx

Comité de Redacción

*Elias R. Hernández Morales, Lourdes Semaan Bissar,
Esthela I. Sotelo Núñez & Roselí A. Venegas Ch.*

Responsable Editorial

Salvador Ortiz
salormo@yahoo.com

© Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México- Toluca
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Cuajimalpa, Distrito Federal
MÉXICO
Tels. 50 81 26 00 exts. 4285,4325 y 4308
www.inap.org.mx

ISSN 0482-5209
Publicación periódica
Registro número 102 1089
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente personales de sus autores. La Revista, el INAP o las instituciones a las que están asociados los autores no asumen responsabilidad por ellas.

Para reproducir los materiales publicados en la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA se requiere la autorización expresa y por escrito de la Dirección.

ÍNDICE

Presentación

Alejandro Carrillo Castro 7

Artículos

El movimiento internacional de los derechos humanos de las mujeres y la lucha contra la violencia de género

Marta Torres Falcón 9

Modernidad e integración en la búsqueda del progreso: modernización e indigenismo en México

Ernesto Velasco e Inge Mascher 25

Oportunidades: el nuevo programa de combate a la pobreza

Carola Conde Bonfil 59

Nuevas políticas para adultos mayores: el caso del Distrito Federal –de la asistencia a la participación social–

Elizabeth Caro 75

La participación municipal en programas federales medioambientales.

El caso de los residuos sólidos municipales

Manuel Navarrete 87

Capital y subsidio patrimonial: el despertar necesario. El rescate del capital que estuvo pasivo

Humberto Gutiérrez Mejía 125

La participación social en la agenda ambiental municipal

Eliás R. Hernández Morales 141

Animadores sociales: una estrategia incluyente para el desarrollo comunitario

Patricio Cantón y Luis Hoyo 155

Reseñas

Salvador Parrado Díez, Sistemas administrativos comparados, por Omar García Ponce 163

Gustavo Verduzco, Organizaciones no lucrativas: Visión de su trayectoria en México, por José del Tronco 167

Ley General de Desarrollo Social 171

Resúmenes - Abstracts 191

Instrucciones para los colaboradores 205

COLABORADORES

Marta Torres Falcón es profesora-investigadora del Programa Interdisciplinario de Estudios sobre la Mujer (PIEM) de El Colegio de México.

Ernesto Velasco es licenciado en administración pública de El Colegio de México maestro en Gestión del Sector Público en la Universidad de Birmingham, Inglaterra. Actualmente es consultor de la empresa Gerencia Pública, S.C.

Inge Mascher es licenciada en antropología social por la Escuela Nacional de Antropología e Historia y asistente de investigación en la London School of Economics and Political Sciences, Inglaterra.

Carola Conde Bonfil es profesora-investigadora de El Colegio Mexiquense.

Elizabeth Caro es maestra en políticas públicas y sociales por la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona. Actualmente es Directora de Proyectos en Desarrollo Institucional de la Vida Pública, A.C.

Manuel Navarrete es maestro en estudios urbanos por El Colegio de México. Actualmente cursa su doctorado en la London School of Economics and Political Science.

Humberto Gutiérrez Mejía es maestro en administración pública por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Actualmente es consultor para de Organismos de Vivienda.

Elías Hernández es licenciado en economía, asistente de investigación en El Colegio de México y consultor asociado en Desarrollo Institucional de la Vida Pública, A.C.

Patricio Cantón es licenciado en antropología social (Escuela Nacional de Antropología e Historia) y especialista en planeación (Sistema de Naciones Unidas – UNICEF). Actualmente desarrolla diversos proyectos de consultoría en desarrollo social comunitario.

Luis Hoyo es médico-cirujano por la Universidad Autónoma del Estado de México y especialista en programas de desarrollo social. Actualmente se desempeña como Director General del Seguro Popular en la Secretaría de Salud del Gobierno del Estado de México.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A. C.

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente

Alejandro Carrillo Castro

Vicepresidentes

Sergio García Ramírez

Ricardo García Guzmán

Consejeros

Miguel Alemán Velazco

Gildardo Campero Cárdenas

Francisco Casanova Álvarez

Irma Cué Sarquís

Miguel de la Madrid Hurtado

Alfredo del Mazo González

Regina Reyes Retana Márquez Padilla

Enrique A. Salazar Abaroa

Felipe Solís Acero

Diego Valadés Ríos

María Elena Vázquez Nava

Tesorero

Mario Moisés Rozenstein Szaiber

Secretario Ejecutivo

José R. Castelazo

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A. C.

CONSEJO DE HONOR

Andrés Caso Lombardo
Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás

MIEMBROS FUNDADORES

Francisco Apodaca	Alfredo Navarrete
José Attolini	Alfonso Noriega
Enrique Gaamaño Muñoz	Raúl Ortiz Mena
Antonio Carrillo Flores	Manuel Palavicini
Mario Cordera Pastor	Gustavo R. Velasco
Daniel Escalante	Álvaro Rodríguez Reyes
Gabino Fraga Magaña	Jesús Rodríguez y Rodríguez
Jorge Gaxiola	Raúl Salinas Lozano
José Iturriaga	Andrés Serra Rojas
Gilberto Loyo	Catalina Sierra Casasús
Rafael Mancera Ortiz	Ricardo Torres Gaytán
Antonio Martínez Báez	Rafael Urrutia Millán
Lorenzo Mayoral Pardo	

Revista de Administración Pública No. 109
Escenarios actuales de la política pública: nuevas
necesidades sociales y políticas de nuevo cuño.

Esta edición consta de 1,000 ejemplares,
impresos en los talleres de **dgraphics.**
5365 38 48

dgraphics@prodigy.net.mx 3dgraphics@prodigy.net.mx
Diseño: María Teresa Segura-dgraphics impresos

Distribución a cargo del INAP

PRESENTACIÓN

La Administración Pública es el instrumento del Estado para dar cumplimiento a aquellos propósitos y atribuciones que la Ley le asigna. Al acceder al poder, el gobernante queda comprometido a garantizar a la sociedad las condiciones mínimas de bienestar que posibiliten su desarrollo, tanto en lo individual como en lo colectivo, se trata de una responsabilidad contraída ante la ciudadanía en el momento en que éste adquiere su legitimación mediante el ejercicio de la democracia.

La vinculación entre Administración Pública y Desarrollo Social resulta indispensable, pues son múltiples los frentes que deben atenderse: vivienda, alimentación, educación, salud, atención a grupos vulnerables, derechos humanos, equidad de género, entre otros, todos los cuales demandan una adecuada instrumentación de las políticas públicas correspondientes.

Por ello, el número 109 de la Revista de Administración Pública aborda algunas facetas de la problemática social, con la idea de proporcionar elementos de juicio respecto a sus causas, situación actual, respuestas gubernamentales y participación de la sociedad.

En esta edición se cuenta con los puntos de vista de Marta Torres Falcón, quien se refiere a las acciones realizadas en el ámbito internacional en materia de derechos humanos y equidad de género; de Inge Mascher y Ernesto Velasco, quienes contrastan la política indigenista y la modernización; de Carola Conde, quien revisa siete años de política social en México a través de los programas "Progresas" y "Oportunidades", instrumentados por el gobierno federal como estrategia contra la pobreza; de Elizabeth Caro, que analiza la estrategia de atención a los adultos mayores, establecida por el Gobierno de la Ciudad de México durante el periodo de 1997 al 2000 y su proyección como política pública; de Elías Hernández, quien explora las posibilidades de participación social en materia ambiental en el ámbito municipal; de Manuel Navarrete, que analiza el Programa de Manejo Integral de Residuos Sólidos Municipales, impulsado por la Secretaría de Desarrollo Social en las ciudades medias del territorio nacional; de Humberto Gutiérrez, quien hace lo propio en cuanto al financiamiento de los programas de vivienda; y de Patricio Cantón y Luis Hoyo, que proponen una nueva estrategia de participación social desde lo que ellos denominan el "espacio comunitario".

Por considerarla de interés general para los servidores públicos, en esta edición se incluye el texto de la Ley General de Desarrollo Social, publicada en enero de 2004, cuyos propósitos son, entre otros: garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales

consagrados en la Constitución; precisar las obligaciones del gobierno y asignar responsabilidades institucionales; articular el Sistema Nacional de Desarrollo Social, con la participación de los tres órdenes de gobierno; regular la prestación de bienes y servicios contenidos en los programas sociales; prevenir las prácticas discriminatorias, bajo los principios de libertad, justicia distributiva, solidaridad, integralidad, participación social, sustentabilidad, respeto a la diversidad, libre determinación de los pueblos indígenas y transparencia.

Por todo ello, el número 109 de la RAP invita a la reflexión sobre temas que, por cercanos y cotidianos, en ocasiones permanecen en un segundo plano de la atención pública, y que sin embargo, de su adecuada atención dependen la gobernabilidad y la paz social como premisas que reclama hoy día, de manera inaplazable, nuestro entorno social y político.

ALEJANDRO CARRILLO CASTRO

PRESIDENTE DEL CONSEJO DIRECTIVO
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

EL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES Y LA LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

MARTA TORRES FALCÓN

Introducción

El tema de los derechos humanos, si bien no es nuevo, en las últimas décadas ha cobrado creciente importancia. El debate teórico sobre el concepto mismo de tales derechos, sobre sus alcances, limitaciones, medios de garantía, mecanismos de defensa y aun de impugnación ha resurgido con nuevos bríos y ha planteado serios desafíos tanto en la discusión teórica como en el terreno de la práctica política.

La segunda mitad del siglo XX fue escenario de diversas luchas y movimientos sociales que, al cuestionar desigualdades de índole variada, pusieron de manifiesto que la visión tradicional de los derechos humanos no sólo era muy limitada, sino que además estaba construida sobre múltiples exclusiones: de raza, sexo, edad, creencias religiosas, preferencia sexual, etnia, clase social. De todas ellas el género constituye una alteridad radical; redefine todas las formas de discriminación y además existe en su propia especificidad.

Entre los actores sociales que emergieron en el período señalado está el movimiento internacional por los derechos humanos de las mujeres. Esto no significa, en modo alguno, que en épocas anteriores no hayan existido luchas organizadas de mujeres que pugnaban por el reconocimiento y la garantía de sus derechos; el movimiento sufragista es un buen ejemplo de ello. Sin embargo, a partir de los años 70 el feminismo militante se diversifica y logra arraigarse en nuevos espacios como la academia, las políticas públicas y la agenda de organismos internacionales. En síntesis, las demandas formuladas desde la sociedad civil organizada traspasan fronteras geográficas y culturales cuando su objetivo es también de grandes alcances: la denuncia de las transgresiones a sus derechos humanos y la redefinición de tales prerrogativas básicas.

El objetivo de este artículo es ofrecer un panorama general de los siguientes aspectos. En primer lugar, el cuestionamiento que se formula a la visión tradicional de los derechos humanos desde una visión de género, es decir, problematizando las relaciones de discriminación y subordinación, o lisa y llanamente la invisibilidad de las mujeres. Esto se advierte no sólo en las limitaciones prácticas para el ejercicio de tales derechos, sino también en los conceptos jurídicos presentes en la legislación y en los principios filosóficos que los nutren.

En un segundo apartado se describe la trayectoria del movimiento internacional por los derechos humanos de las mujeres en torno a un tema específico: la violencia de género. Ésta constituye una realidad universal que afecta a millones de personas en todas partes del mundo; investigaciones específicas sobre el tema en países tan distantes y diferentes como México, Japón, Canadá, Uganda, Jamaica y Gran Bretaña, por ejemplo, arrojan de manera sistemática el mismo índice de prevalencia: una de cada tres mujeres adultas sufre maltrato físico de parte de su compañero íntimo (Heise, 1994). No es de extrañar, entonces, que una demanda persistente del movimiento internacional de mujeres sea precisamente el derecho a una vida libre de violencia.

Ése ha sido también el caso del movimiento feminista mexicano, entre cuyos ejes de cohesión aparece de manera destacada la lucha contra la violencia. En el tercer apartado se comenta esta experiencia. Se subraya el caso de Ciudad Juárez, Chihuahua, donde en los últimos siete años más de 200 mujeres han sido asaltadas, atacadas sexualmente y asesinadas, sin que las autoridades hayan logrado detener la ola de violencia y donde la actuación de las organizaciones no gubernamentales de mujeres se muestra como un ejemplo paradigmático de la lucha contra la violencia de género. Finalmente, se anotan algunas conclusiones.

1. La visión tradicional de los derechos humanos

La noción de los derechos humanos como prerrogativas inherentes a la persona surge con la modernidad. En las sociedades tradicionales -o premodernas- hay un orden jerárquico legitimado por un principio trascendente, suprahumano (Weber, 1987). Los privilegios de algunos y sus posibilidades de mando se originan en el nacimiento. Las relaciones de dominación y la constitución de los órdenes social y político se consideran externos a cada persona. Así, tanto el poder de mando como el deber de obediencia pueden derivar desde un hábito inveterado, asumido en forma inconsciente, hasta consideraciones racionales con arreglo afines. En cualquier caso la autoridad puede ser legítima si hay un mínimo de voluntad de acatar las órdenes y no se requiere de amenaza o coacción. La gerontocracia y el patriarcalismo, modalidades ambas de la dominación tradicional, son claros ejemplos de lo anterior.

En la modernidad, la legitimidad de las jerarquías ya no se atribuye a la naturaleza; ahora se invoca el imperio de la razón y se cuestiona de manera frontal cualquier argumento distinto. Se sostiene además que todas las personas están dotadas de razón y en esa medida son iguales. Se crea así la idea de individuo. Este pensamiento estructura la mentalidad moderna, de índole igualitaria, en oposición a la mentalidad tradicional. Así, la igualdad natural de los seres humanos es lo que da sustento y legitimidad al nuevo orden social y político (Serret, 1999).

Se destierran prácticas consideradas premodernas que aluden a designios divinos y a mandatos del destino. El sujeto de la modernidad es racional por definición. Es más,

la noción misma del sujeto de derecho y sujeto autónomo, como ente investido de racionalidad surge precisamente con la modernidad y el Iluminismo.

Sin embargo, no sólo en la práctica política sino también en la construcción misma del proyecto jurídico-filosófico de la modernidad, el “sujeto” resulta muy acotado. Se trata del hombre adulto, blanco, propietario, cristiano, heterosexual. Los esquemas de discriminación con base en el sexo, la edad, la raza, la etnia, la clase social, la religión y la preferencia sexual están presentes en la construcción del concepto de sujeto autónomo.

El principio de igualdad natural de los seres humanos, sustentado en la racionalidad como característica definitoria, se advierte con claridad en las construcciones teóricas de los contractualistas, que a su vez dan origen a la noción del Estado y el derecho modernos y a la definición jurídica de individuo. El contrato social es una abstracción (solución hipotética) que propone la teoría para justificar el tránsito del Estado natural al Estado civil. Su objetivo es preservar determinadas cualidades esenciales que son imprescindibles de la condición humana, aun a costa de perder la libertad y la igualdad naturales. El contrato social es racional por definición.

Los principales contractualistas, Thomas Hobbes, John Locke y Juan Jacobo Rousseau, definen de manera diversa esa “cualidad esencial” que debe ser salvaguardada, pero coinciden en que el pacto social se celebra entre personas racionales, libres e iguales, y que genera un estado civil que se sitúa por encima de cada individuo. De esta manera, la voluntad general emergente es superior a las voluntades individuales que le dieron origen.

Thomas Hobbes, defensor del Estado absolutista moderno, considera que en el Estado de naturaleza los seres humanos pueden ser dominados por sus pasiones y llegar a vivir en una guerra constante, con la consecuente inseguridad sobre su propia vida. El pacto social responde a una búsqueda de la paz y se celebra mediante la cesión de los derechos individuales al soberano. Es un acto dictado por el temor y también por la razón, al reconocer que el oponente puede ser más fuerte (Hobbes, 1651).

Para John Locke, partidario de un régimen antiabsolutista basado en el parlamento, la cualidad esencial es la propiedad y lo que debe castigarse es cualquier infracción a la ley natural. Si bien considera que en el estado natural hay armonía, cuando cada quien debe ser juez de su propia causa, la razón se obnubila y tiende a ser dominada por las pasiones. (En este punto coincide con Hobbes.) El contrato social tiene como finalidad proteger la propiedad y controlar el poder externo (Locke, 1690).

Juan Jacobo Rousseau, detractor político del absolutismo moderno y del liberalismo político, coincide con Locke en que la fuerza no genera derecho y en que en el estado de naturaleza los hombres son buenos. Incluso hacía toda una apología del “buen

salvaje”, aún no contaminado por las instituciones civiles. La cualidad esencial para este autor es la libertad, que tiene un carácter moral. El pacto social se suscribe para hacer frente a los embates de la naturaleza, ante los cuales cada individuo es impotente, incapaz de vencerlos de manera aislada. Hay una cesión total a la comunidad (no a una persona determinada) y de esta forma se constituye la voluntad general. En la visión rousseauiana la libertad natural da paso a la libertad civil, en la que se inserta una de las ideas fundamentales de la sociedad moderna, además de la libertad y la igualdad: la fraternidad (Rousseau, 1762).

La organización política de las sociedades supone entonces la persecución de un fin más universal y comprensivo que los fines particulares (al que se le denomina bien común), un poder territorial y supremo que promueve obediencia plena e inexorable (basada en última instancia en la coerción) y que está vinculado con un orden jurídico general.

Aquí puede verse cómo se jerarquiza lo público y lo privado. La voluntad general, que correspondería a lo público y al bien común, se sitúa por encima de los intereses particulares, que se definirían como privados. El planteamiento es coherente y lógico. El problema aparece al identificar quiénes suscriben ese pacto, o más bien a quiénes se excluye del proyecto, y al asignar los espacios público y privado a sujetos determinados. Los contractualistas, para fundamentar el poder político de una manera distinta a la tradicional, tuvieron que abordar también el tema de la familia y la desigualdad social entre hombres y mujeres. En tanto que los defensores del derecho divino de los reyes hablaban de una relación inmediata (natural) entre el poder del padre y el poder del monarca, los iusnaturalistas (representantes de la corriente moderna del derecho natural) se dieron a la tarea de derribar tales argumentos. El primer paso fue suprimir la idea de continuidad y semejanza entre la comunidad natural y la política (Serret, 1999).

Para Hobbes el dominio de los hombres sobre las mujeres no se justifica en el Estado natural pero sí en el civil (Hobbes, 1646). En aquél no hay poder de una persona sobre otra y los hijos son de la madre, en tanto que en este último el contrato de cohabitación que celebran un hombre y una mujer implica que ésta cede al marido el poder original que tenía sobre los hijos. Todo poder doméstico pertenece al hombre. Se trata de un contrato de subordinación, en el sentido más amplio del término, y no un acto racional y voluntario, como la suscripción del pacto social. Las mujeres renuncian a su voluntad.

Locke afirma que el derecho sobre los hijos corresponde tanto a hombres como a mujeres, pero subraya que el poder en el interior de la familia no es un derecho político. Coincide con Hobbes en que el matrimonio es un contrato de subordinación de la mujer al marido, en virtud de que el hombre es más fuerte y más capaz. En este caso Locke acepta la legitimidad de un derecho basado en la fuerza, en clara contradicción con sus propias afirmaciones respecto a la estructura del Estado.

En la argumentación de Rousseau las contradicciones son incluso más evidentes. Para este autor la subordinación de las mujeres se justifica porque los hombres tienen mayor fuerza y mejor entendimiento y eso los hace superiores. El sexo y la naturaleza. Y aquí aplica un criterio diferenciado e inconsecuente: el hombre natural es bueno - incluso superior al civil- porque se encuentra en un estado puro; las mujeres en las mismas condiciones son inferiores porque están en un estado presocial.

En síntesis, Hobbes afirma que las características naturales son irrelevantes, pero justifica la subordinación de las mujeres con base en esas características. Locke sostiene que la fuerza no hace derecho, pero considera que las mujeres deben obedecer a los hombres porque éstos son más fuertes. Para Rousseau el hombre natural es superior al civil porque no se ha contaminado, pero las mujeres son inferiores a los hombres porque están más cerca de la naturaleza.

Algo que estas tesis contractualistas tienen en común es que definen a las mujeres como seres incapaces de decidir, de saber lo que quieren o les conviene, de expresar sus opiniones y deseos. No están incluidas en el pacto social porque no son seres racionales, libres, iguales y con la libertad de suscribir ese contrato. Este último aspecto, el de la voluntad, es crucial para el análisis de la violencia. Si definimos ésta como una transgresión a la voluntad y las mujeres aparecen, en la construcción teórica relativa a la organización política, como seres sin voluntad, entonces la violencia contra ellas sería imposible por definición. ¿Cómo podría transgredirse una voluntad inexistente?

Aunque parezca una exageración que colinda con lo absurdo, éste ha sido precisamente el caso. La aceptación de que la violencia contra las mujeres es una transgresión a los derechos humanos tiene escasos diez años de vigencia.

Una crítica feminista a la teoría contractualista clásica es la de Carole Pateman, quien sostiene que la subordinación de las mujeres en el espacio privado es una condición necesaria para que los hombres puedan definirse como libres e iguales en el ámbito público. Según esta autora, la exclusión de las mujeres de la categoría de individuos se remonta al estado de naturaleza y persiste en el estado civil, en el que, en virtud del poder marital, siguen ajenas a lo que se define como político, y por lo tanto importante. La dicotomía privado/público equivale a natural/civil y también a mujer/hombre. Pateman afirma que hay un contrato sexual anterior al contrato social y por medio del cual se establecen reglas de acceso carnal a las mujeres, que sirven a su vez para afianzar la condición de igualdad y fraternidad entre los hombres (Pateman, 1992). Huelga decir que el contrato sexual se realiza entre varones, que son quienes después se definen como individuos. Las mujeres no participan del contrato al ser ellas mismas el objeto de intercambio.

Las pretensiones de universalidad de la categoría de individuo, que inaugura la modernidad y que se hará equivalente a la de sujeto autónomo, se estrellan en una práctica política que hace corresponder las esferas pública y privada con sujetos determinados. Las mujeres han sido recluidas en el espacio doméstico y, en consecuencia, sus intereses han estado siempre subordinados a lo que se considera realmente importante, que es lo que sucede en el ámbito público.

En la definición conceptual y en el establecimiento de mecanismos de garantía y eventual impugnación de los derechos humanos, la exclusión de las mujeres opera por dos vías. Por una parte, sus intereses y necesidades se identifican con el espacio privado y, por otro lado, este espacio es excluido de la regulación estatal. La visión tradicional de los derechos humanos los ubica como oponibles únicamente al Estado y sus agentes. Y si existe algún reconocimiento -en la legislación, las políticas públicas, los programas de bienestar social- éste se dirige al núcleo familiar como grupo, pero los derechos individuales de sus integrantes quedan subsumidos en las necesidades de la familia o bien se ignoran totalmente.

Sin embargo, la dicotomía público/privado es engañosa, porque si bien la esfera doméstica se considera femenina, la posición que los hombres ocupan ahí, tal vez más que en cualquier otro espacio, es la de amos indiscutibles (Armstrong, 1989). La esfera privada, en donde el varón puede mandar y hacerse obedecer, es esencialmente igual para todos los hombres. Es un sitio privilegiado de dominio masculino; el más vapuleado de los trabajadores, lo mismo que el empresario más prominente, al término de la jornada tiene un espacio de control y poder socialmente legitimado y reconocido como indiscutible. Esto no significa, en modo alguno, que las clases sociales sean irrelevantes, pero sí permite apreciar que las estructuras patriarcales permean todo el entramado social.

El principio de individuación es exclusivo de los espacios públicos, donde las relaciones se dan entre iguales, "que se autoinstituyen en sujetos del contrato social, donde no todos tienen poder, pero al menos pueden tenerlo, son percibidos como posibles candidatos o sujetos de poder" (Amorós, 1994, p 26). Es más, la configuración de un espacio como de indiscernibilidad -en el que no hay parámetros objetivos de comparación, ya que todo se da puertas adentro- y la consecuente consideración de las mujeres como idénticas -en la medida en que no se establecen diferencias sustanciales entre unas y otras- es lo que permite a los hombres constituirse como iguales en el espacio público.

Esta visión androcéntrica, que excluye a las mujeres desde la construcción teórica de la conformación de un estado civil, está presente en las sucesivas Declaraciones de Derechos Humanos, desde fines del siglo XVIII hasta las postrimerías del XX. Entre la muerte ejemplar de Olympe de Gouges -guillotizada a petición de Robespierre por su Declaración Universal de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana- y el documento emanado de la reunión sobre Derechos Humanos en Viena, donde por primera vez

se reconoce, aun en el restringido esquema enunciativo de las Declaraciones, que la violencia de género es una transgresión a los derechos humanos, hay doscientos años de distancia. O más exactamente, doscientos años de lucha denodada en diversos foros y con distintas estrategias.

2. El movimiento internacional por los derechos humanos de las mujeres

La lucha de las mujeres organizadas por el reconocimiento y garantía de sus derechos ha tenido que cuestionar la definición misma de los derechos humanos e insistir en el peso específico de la voluntad. En pocas palabras, ha requerido demostrar, de manera continua y fehaciente, que las mujeres son seres humanos y, como tales, dotados de racionalidad y voluntad propias.

Detrás de instituciones tales como la dote, el pago de la novia, la potestad marital, el mayorazgo, por mencionar sólo algunas, está la convicción de que las mujeres no son tan racionales, o lo que es igual, tan humanas. Denise Riley lo ha planteado con claridad al señalar que las mujeres han tenido que transitar, de su condición de mujeres, a la de seres humanos (Riley, 1988).

El principio de no discriminación con base en el sexo, que en la actualidad es un precepto indiscutible de Derecho Internacional, aparece por primera vez en la Carta de Naciones Unidas y en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Posteriormente se reitera en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptados por Naciones Unidas en 1966. Estos instrumentos corresponden a lo que se ha denominado primera y segunda generaciones de derechos humanos, que en la práctica se traducen en claras jerarquías. En efecto, los derechos civiles y políticos tienen mayor protección y rigor en su aplicación que los de la llamada segunda generación. Con ello se favorece, o por lo menos se acepta la “perpetuación de tradiciones culturales, familiares y religiosas masculinas, con frecuencia a costa de los derechos humanos de las mujeres” (Bunch, Frost y Reilly, 2000, p 27).

Los derechos de la primera generación (civiles y políticos) buscan la igualdad jurídica de todos los individuos, más que la equidad, que implicaría reconocer diferencias y diseñar políticas públicas específicas para garantizar el ejercicio real de los mismos derechos a todas las personas, es decir, para que la igualdad fuera una práctica concreta y no una abstracción legal. Es en este esquema de equidad y de justicia donde deben situarse los derechos humanos de las mujeres. Así, la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (también conocida como Convención de la Mujer o CEDAW, por sus siglas en inglés), adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1979, establece parámetros internacionales básicos para promover que las mujeres no sólo tengan una condición legal igualitaria, sino que además disfruten realmente de todos los derechos y libertades fundamentales. La discriminación se considera un atentado a la dignidad humana y un obstáculo al desarrollo social, económico y político de los países.

No deja de llamar la atención que si bien esta Convención ha sido ratificada por casi 90 gobiernos, tiene más reservas que cualquier otro instrumento internacional. Además, ninguno de los países signatarios ha logrado el objetivo de eliminar la discriminación contra las mujeres.

Paralelamente a los trabajos de Naciones Unidas, tales como la organización de las Conferencias mundiales de la mujer celebradas en México (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1995), las actividades del Decenio de la Mujer (1975 - 1985) y la emisión de la Declaración (1967) y posterior Convención de la Mujer (1979), las organizaciones de mujeres han formulado propuestas alternativas y contribuido de manera decisiva a la redefinición de conceptos básicos sobre derechos humanos.

Un tema central para esta redefinición es la violencia de género. Está ampliamente documentado que las mujeres de todo el mundo están expuestas a diversas formas de maltrato a lo largo de todo el ciclo vital. Los siguientes son sólo algunos ejemplos: abortos selectivos una vez que se conoce el sexo del futuro bebé, infanticidio y mayores niveles de desnutrición de niñas que de niños, matrimonios forzados de adolescentes, mutilación genital, violaciones. La violencia del compañero íntimo merece un comentario aparte. Prácticamente en todo el mundo una de cada tres mujeres ha sido golpeada por el esposo; si se incluyen otras variantes del maltrato doméstico, como la psicológica, la económica y la sexual, el porcentaje aumenta sensiblemente. Y sin embargo es muy reciente la aceptación de que estos actos transgreden los derechos humanos. La pregunta obligada es ¿por qué? ¿Acaso el derecho a la vida, a la integridad corporal, a la salud y a la libertad no incluyen a las mujeres?

El problema es un poco más complicado que una afirmación tajante y contundente. Definir la violencia de género como transgresión a los derechos humanos enfrenta dos grandes obstáculos: el debate sobre el relativismo cultural y la dicotomía público/privado. Así, muchas formas de violencia contra las mujeres pretenden justificarse o por lo menos son ignoradas cuando se invoca el peso de las tradiciones. Ciertamente, los conflictos entre derechos colectivos y derechos individuales son de muy difícil solución, pero hay un núcleo duro que no debe estar sujeto a negociación porque entraña el reconocimiento de valores fundamentales como la vida, la integridad corporal y la libertad. ¿Sería aceptable para la comunidad internacional y los organismos de defensa de los derechos humanos, que una sociedad determinada estableciera que en su interior tiene vigencia la esclavitud y que por lo tanto hay personas que nacen y mueren esclavas y que se venden o se intercambian en un mercado *ad-hoc*? ¿Sería aceptable, en aras de la defensa del relativismo cultural, que un pueblo dispusiera matar a quienes nacen con un defecto físico o con determinado color de piel?

Y sin embargo, cuando las víctimas son mujeres la perspectiva cambia radicalmente. Hay más de 90 millones de africanas mutiladas y el hecho se hace derivar de sus tradiciones

y la especificidad de su cultura. En los últimos meses se han registrado múltiples protestas contra la destrucción que pretende, la cultura fundamentalista de Afganistán, de monumentos y obras de arte que Naciones Unidas no ha titubeado en considerar patrimonio de la humanidad; la situación que viven las mujeres afganas, sujetas a esa misma cultura fundamentalista que les impide trabajar, circular por las calles si no es en compañía de un hombre y con el cuerpo cubierto casi en su totalidad, no ha despertado la misma indignación. Una mujer fue golpeada con un palo hasta morir por exhibir el antebrazo; el agresor jamás fue castigado, estaba actuando en congruencia con su cultura. Fuera de las voces airadas de las feministas, a nadie parece haberle producido escozor. Por lo menos no a Naciones Unidas.

El otro desafío, relativo a la división público/privado, también representa un obstáculo serio. La concepción tradicional de los derechos humanos los plantea como oponibles únicamente al Estado y sus agentes, y la violencia del compañero íntimo, que muchas mujeres resienten de manera casi cotidiana, ocurre en el espacio privado y además entre particulares. El conflicto va un poco más allá: las relaciones de las mujeres con el Estado están mediadas por los hombres de la familia, primero el padre y luego el esposo (Fraser, 1988). Basta recordar cómo el espacio privado es esencialmente igual para todos los "jefes de familia" y cómo éste constituye una precondition para su ejercicio ciudadano en la esfera pública.

La inclusión de la violencia doméstica en la teoría y práctica de los derechos humanos se presenta entonces como una tarea que dista mucho de ser sencilla. En 1981 -recién estrenada la Convención de la Mujer y todavía en el Decenio de Naciones Unidas para la Mujer- algunas feministas latinoamericanas empezaron a denunciar y exigir que la violencia de género fuera reconocida como una transgresión a los derechos humanos. Años más tarde, en el Encuentro feminista latinoamericano y del Caribe que se realizó en Taxco (México) en 1987, se plantea la necesidad de profundizar en la teoría y práctica de los derechos humanos como un instrumento prometedor para erradicar la violencia.

Para entonces, y gracias a la organización de foros paralelos (no gubernamentales) a las Conferencias oficiales de Naciones Unidas en México, Copenhague y Nairobi, estaban funcionando International Women's Rights Acting Watch (IWRAW) y el Instituto de la Mujer, Derecho y Desarrollo. El primero de ellos tenía como objetivo dar seguimiento a la aplicación y puesta en marcha de la Convención de la Mujer; el segundo estaba orientado a proveer servicios legales para mujeres. Otras organizaciones que buscaban difundir los derechos de las mujeres y dar capacitación para su ejercicio fueron el Comité Latinoamericano para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), el Foro Asia Pacífico de Mujeres, Derecho y Desarrollo (APWLD) y Mujeres, Derecho y Desarrollo en África (WLDAF).

En 1991 empieza la Campaña Mundial por los derechos humanos de las mujeres, precisamente en el período preparatorio de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos

realizada en Viena en 1993. El Centro por el Liderazgo Global de las Mujeres (*Center for Women's Global Leadership*), en coordinación con muchas otras organizaciones en todo el mundo, puso en circulación una carta que solicitaba que en la Conferencia de Viena se discutieran “de una manera integral los derechos de las mujeres a todos los niveles de su procedimiento”, y se reconociera “la violencia contra las mujeres (como) un fenómeno universal... una violación a los derechos humanos que requiere de acciones inmediatas” (Bunch, 2000, p 29). El objetivo era reunir 1000 firmas. Las mujeres se involucraron de muy distintas maneras y empezó a cobrar sentido una vieja consigna del feminismo: “piensa globalmente, actúa localmente”.

En Viena se iniciaron las audiencias públicas sobre violaciones a derechos humanos. Mujeres de todas partes del planeta ofrecieron testimonios sobre las transgresiones que habían sufrido y las posibilidades reales de defensa que habían tenido ante los ataques. Los relatos se agruparon en los siguientes temas: violación a los derechos humanos en el medio familiar, crímenes de guerra, violaciones a la integridad corporal, discriminación y explotación, y persecución política.

Como fruto de esa Conferencia, Naciones Unidas adoptó una Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres, que fue suscrita por 171 países, y se nombró una relatora especial sobre el tema.

En 1995, el Programa de Acción de la Conferencia sobre Población que se llevó a cabo en El Cairo reconoce la necesidad de eliminar la violencia contra las mujeres por considerarla un obstáculo para el desarrollo. Se sustituyen las metas demográficas por la salud reproductiva integral.

En Copenhague, paralelamente a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, se llevó a cabo una audiencia sobre justicia económica. No se logró modificar el Programa de Acción pero sí se registraron avances en el debate sobre la indivisibilidad de los derechos humanos. En la discusión conceptual se arraigó la consigna “sin las mujeres, los derechos no son humanos”.

En Beijing, junto con la IV Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre la Mujer, se llevó a cabo el Tribunal Mundial sobre la Rendición de Cuentas respecto a los derechos humanos de las mujeres. Se pretendía que los gobiernos respondieran con hechos a sus promesas. La petición original, lanzada en preparación de la Conferencia de Viena, para 1995 había reunido más de un millón de firmas, había circulado por 148 países y estaba traducido a 27 idiomas. Contaba con el apoyo de más de mil organizaciones. Los temas del Tribunal fueron los siguientes: violencia contra las mujeres en el medio familiar, violencia contra las mujeres en situación de conflicto armado, discriminación y explotación, violaciones a la salud y a la integridad corporal, y persecución política. El Plan de Acción emanado de la Conferencia de Beijing contiene recomendaciones muy precisas para eliminar la violencia contra las mujeres.

En el Sistema interamericano también hay avances notables. En 1994 vio la luz la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belem do Pará), que reconoce la violencia contra las mujeres como tal, es decir, con la especificidad de estar basada en el género y que puede ser perpetrada por cualquier persona o por el Estado y sus agentes, y en cualquier espacio. La Convención de Belem do Pará incluye recomendaciones a los países firmantes para establecer medidas de protección a las víctimas, adecuar la legislación y ofrecer procedimientos ágiles y gratuitos, diseñar campañas de prevención y desarrollar programas de reeducación de los agresores.

Lo más importante de esta Convención es que subraya que las mujeres, como mujeres, tienen derecho a una vida libre de violencia y que el Estado debe garantizar ese derecho en todos los espacios. Ya no se trata de la protección a la familia o los gastos excesivos que la violencia en su interior genera en los servicios de salud. Además, a diferencia de la Declaración de Viena que es sólo enunciativa, la Convención tiene carácter vinculante, lo que significa que los Estados signatarios tienen la obligación de informar a la Comisión Interamericana de Mujeres sobre las medidas adoptadas.

La Convención de Belem do Pará sirvió de base para la promulgación de leyes sobre violencia doméstica o intrafamiliar en varios países de América Latina: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana. En Uruguay no se expidió una ley sobre violencia en el hogar, pero se hicieron reformas al código penal. Puerto Rico ya contaba con una ley sobre violencia conyugal, expedida en 1986.

Antes de cerrar este apartado conviene hacer dos comentarios breves. El primero de ellos se refiere a la eficacia que puede tener un movimiento internacional cuando se articulan esfuerzos para lograr objetivos específicos. La Declaración de Viena, los documentos emanados de la Conferencia de Beijing y la Convención de Belem do Pará fueron posibles gracias al trabajo coordinado de muchas organizaciones de mujeres en todo el mundo. En el interior de los países, las leyes especializadas resultaron mejor elaboradas y con una visión más clara de la problemática cuando los gobiernos y las organizaciones trabajaron de manera conjunta. Las experiencias de interlocución del feminismo, como actor social reconocido, con el Estado, han resultado exitosas y prometedoras.

El otro comentario se refiere a las implicaciones del reconocimiento, en un instrumento internacional de carácter obligatorio, de que la violencia puede ocurrir en la esfera pública y en la privada. El interrogante que surge no es precisamente trivial: ¿cómo puede el Estado garantizar que las mujeres no serán golpeadas, abusadas, violentadas por el compañero o esposo, cuando el maltrato ocurre en el interior de la casa? ¿Puede el Estado, a través de sus agentes (por ejemplo la policía), irrumpir en una vivienda si tiene información de que está ocurriendo violencia? Y si esto sucediera, ¿realmente las mujeres se sentirían más protegidas?

Lo que hay en el fondo es el debate sobre los límites de la intervención estatal. La visión tradicional de la legislación sobre las relaciones familiares, que ciertamente heredamos del Derecho Romano, separa de manera tajante los espacios, de tal manera que sólo se regulaban las cuestiones patrimoniales. Cualquier otro asunto se dejaba en manos del pater-familiae, que en la práctica tenía un poder ilimitado sobre la esposa, los hijos, los esclavos. En la actualidad las legislaciones familiares no son tan restringidas, aunque sigue sosteniéndose el principio de no intervención. No vamos a enumerar todos los casos en los que el Estado opera en clara contradicción con ese principio; sólo como ejemplo pueden citarse las causales de divorcio, que muestran cómo el Estado se mete hasta en las sábanas.

Hay que puntualizar los alcances del reconocimiento de la violencia privada como transgresión a los derechos humanos. No se trata de que cualquier agente estatal pueda penetrar -físicamente- en una vivienda, pero sí deben proporcionar los servicios necesarios para que las víctimas puedan salir de la casa (albergues temporales) y de la relación. Las medidas de protección, los procedimientos accesibles y expeditos, y los centros especializados de atención se inscriben en las acciones que el Estado debe desarrollar para garantizar una vida libre de violencia en el marco de los derechos humanos.

En el siguiente apartado revisaremos la trayectoria del movimiento mexicano contra la violencia de género, los logros obtenidos y algunas tareas pendientes.

3. El movimiento mexicano contra la violencia hacia las mujeres

En la década de los 70 la lucha contra la violencia hacia las mujeres constituye ya un tema de reflexión y acciones concretas en el movimiento feminista mexicano. Para 1976 se consideraba prioritaria la atención a víctimas de violación sexual y de maltrato en el hogar. Los primeros grupos se dieron a la tarea de denunciar las dimensiones y los alcances de la problemática y en 1976 el Centro de Apoyo a Mujeres Violadas (CAMVAC) empezó a dar atención directa a víctimas, principalmente de apoyo psicológico y en menor medida de asesoría legal. Paralelamente, se demandaba la atención especializada por parte del Estado.

A mediados de los 80 surge la Asociación Mexicana de Lucha contra la Violencia hacia las mujeres (COVAC), que hasta la fecha sigue funcionando. En realidad COVAC es una organización poco común por su trayectoria, su permanencia y las características de su trabajo. Si bien las ONG suelen ser espacios relativamente frágiles y en general de duración corta, COVAC constituye una excepción. Se ha mantenido por varios lustros, ha contribuido de manera decisiva a la denuncia social del fenómeno de la violencia de género, ha participado en eventos nacionales e internacionales, ha interactuado con instancias gubernamentales para la promulgación de reformas legislativas y el diseño de políticas públicas, y ha producido material que documenta la experiencia.

En sus primeros años de funcionamiento COVAC se dedicó, principalmente, a atender casos de violación. A inicios de la década de los noventa, dada la demanda del servicio, se abordó también el tema de la violencia doméstica. De COVAC surgió también la iniciativa de trabajar con hombres violentos, que posteriormente ha desarrollado el Colectivo de Hombres por Relaciones Igualitarias (CORIAC). Desde su creación, este grupo ha trabajado sobre el maltrato a las esposas, con el objetivo de reeducar a los hombres violentos, es decir, hacerlos renunciar a su propia violencia y establecer relaciones en términos de equidad. Otro grupo que funcionó en la segunda mitad de los 80 y primera de los 90 es el Centro de Investigación y Lucha contra la Violencia Doméstica (CECOVID), que realizó un estudio pionero sobre prevalencia del maltrato en Ciudad Nezahualcóyotl y posteriormente proporcionó apoyo terapéutico a mujeres maltratadas y a sus hijos.

En la actualidad, la Asociación para el Desarrollo Integral de Personas Violadas (ADIVAC) y el Programa de Atención Integral a Víctimas y Sobrevivientes de Abuso Sexual (PAIVSAS) -este último en la Facultad de Psicología de la UNAM- ofrecen atención directa a víctimas de violación, principalmente psicológica.

En el terreno legal, desde 1983 los grupos de mujeres iniciaron sus análisis de los códigos y formularon algunas propuestas. Pasaron años antes de que el imperativo de las reformas, planteado desde el feminismo, llegara al recinto legislativo. Para 1990 las modificaciones sugeridas estaban más elaboradas y fundamentadas porque los grupos tenían mayor experiencia. Algunas de ellas lograron cristalizar en el código penal, como el aumento en la sanción a los violadores y la ampliación del concepto de violación para incluir la penetración anal y oral. Otras se aceptaron parcialmente, como la imputación que hiciera la mujer ofendida respecto al agresor, y otras más, como el aborto, ni siquiera se discutieron.

Por otra parte, las campañas de sensibilización y denuncia de la violencia pueden considerarse el gran logro de las ONG. Consiguieron despertar el interés de diversos sectores de la población y, de manera destacada, algunos funcionarios públicos tomaron el desafío de desarrollar programas especializados. En la Ciudad de México se crearon Agencias del Ministerio Público dedicadas exclusivamente a atender denuncias sobre delitos sexuales -experiencia que rápidamente se extendió a los estados-, se instaló un Centro de Terapia de Apoyo a víctimas de tales ilícitos y posteriormente diversos espacios para dar servicios integrales a víctimas de violencia doméstica.

En realidad la violencia, tanto sexual como doméstica, es un tema muy trabajado por las ONG. Se han formado redes nacionales e internacionales y se ha debatido mucho la intervención estatal. Se ha logrado involucrar a partidos políticos y a organizaciones sociales y el tema ha ganado un sitio en las agendas gubernamentales.

Las reformas legislativas sobre violencia intrafamiliar, emitidas en diciembre de 1997, son fruto de la interacción del Estado con las organizaciones de mujeres. En virtud de tales

reformas se tipificó la violencia doméstica como delito y se la incluyó como causal de divorcio.

En síntesis, las dos últimas décadas han sido escenario de una serie de avances que no deben minimizarse. Mucho menos pasar inadvertidos. En este proceso existen múltiples obstáculos y dificultades, que se traducen en la reticencia de las autoridades para considerar la violencia contra las mujeres como una transgresión a los derechos humanos y en la supervivencia de estereotipos y creencias que inculpan a las víctimas. Así, si bien todos dicen estar en contra de la violencia, se aprueban leyes y se crean centros de atención a víctimas, en la práctica esos espacios resultan insuficientes o cuentan con pocos recursos. Todavía peor es la trivialización de la violencia y la consecuente desatención. Un ejemplo claro son los sucesos ocurridos en Ciudad Juárez, Chihuahua, durante los últimos años.

Más de doscientas mujeres, en su mayoría jóvenes, han sido asaltadas a las puertas de sus centros de trabajo (en muchos casos las plantas maquiladoras), mientras esperaban el transporte público, en las calles o en los salones de baile. Han sido privadas de su libertad, violadas, torturadas y asesinadas.

Estos hechos han puesto de manifiesto varias cosas. En primer lugar, las dimensiones y brutalidad de una violencia dirigida específicamente contra las mujeres y que sin duda alguna podría definirse como crímenes de odio.

En segundo término, la impunidad de tales asesinatos; aun con el cambio de autoridades y partidos políticos que gobiernan la entidad y a pesar de las promesas de campaña, los violadores y homicidas no han sido castigados y los delitos siguen cometiéndose.

Finalmente, hay que mencionar el trabajo ejemplar de las organizaciones de mujeres. La Coordinadora Juarense en pro de la Mujer reúne varios grupos que realizan trabajo de defensa de los derechos de las mujeres en el estado de Chihuahua. Es una ONG que se ha constituido en un momento coyuntural, con el principal objetivo de denunciar los crímenes, llevar un registro minucioso de los hechos y ejercer presión a las autoridades, a fin de que se sancione a los culpables y se garantice un clima de seguridad y libertad para las mujeres. Existe además una relación estrecha con los familiares y está en operación la Casa Amiga, que brinda atención psicológica y asesoría legal a víctimas de violencia.

La Coordinadora ha realizado una denuncia permanente de la violencia contra las mujeres juarenses y ha fungido como un órgano de vigilancia de las instancias gubernamentales. Presionó primero para la constitución de una fiscalía especial y después para la remoción de su titular, precisamente por su ineficacia. Se ha vinculado también con instancias federales, como la Comisión de Equidad y Género del Congreso de la Unión.

Como puede verse, la lucha contra la violencia en México ha pasado por diferentes etapas. En un momento inicial el propósito es la denuncia pública del fenómeno y la sensibilización y conscientización a las autoridades y a la población en general; posteriormente se incursiona en la atención directa a víctimas y se formulan demandas específicas al Estado. La década de los noventa es escenario de un movimiento diversificado en el que la lucha contra la violencia gana arraigo en diversos sectores; empiezan a funcionar también instancias oficiales creadas ad-hoc para atender a víctimas de violencia sexual y doméstica.

Falta un largo trecho por recorrer, pero se han dado ya pasos decisivos y la lucha contra la violencia ha logrado afianzarse como demanda social.

Comentario final

El movimiento internacional por los derechos humanos de las mujeres, al denunciar la violencia de género y reclamar atención para las víctimas, ha señalado sin titubeos que las múltiples y variadas agresiones que se perpetran cotidianamente en todo el mundo constituyen una clara violación a los derechos humanos fundamentales.

Ese reconocimiento, en el plano internacional y con el respaldo de Naciones Unidas, ha planteado serios desafíos en la teoría y práctica de los derechos humanos, vinculados con el debate sobre el relativismo cultural, la definición jurídica de los espacios público y privado y los límites de la intervención estatal.

Las últimas décadas han registrado avances notables en la lucha contra la violencia hacia las mujeres, tanto en el ámbito mundial como en el interior del país. Se han emitido instrumentos internacionales de diversa índole, se han promulgado leyes específicas sobre la materia y se han creado centros especializados de atención a víctimas. Las ONG han ganado presencia pública y legitimidad de sus demandas. El camino hacia la equidad, si bien ha demostrado estar lleno de penalidades y escollos, ya tiene trazos definidos. El gran reto sigue siendo la construcción de relaciones igualitarias, con el pleno reconocimiento de la humanidad de todos.

Bibliografía

AMORÓS, Célia, (1994), *Feminismo, igualdad y diferencia*, México, UNAM, Colección Libros del PUEG

ARMSTRONG, Nancy, (1989), *Desire and Domestic Fiction. A political History of the Novel*, Oxford, Oxford University Press

BUNCH, Charlotte, Sanmantha Frost y Niamh Reilly, (2000), "Las redes internacionales y la traducción de las dimensiones globales a las esferas locales (a manera de introducción)", en Charlotte Bunch, Claudia Hinojosa y Niamh Reilly (eds.) *Los derechos de las mujeres son derechos humanos. Crónica de una movilización mundial*. México, Rutgers, Edamex

DUARTE Sánchez, Patricia, (1995), *Sinfonía de una ciudadana inconclusa*, México, COVAC

HEISE, Lori, con Jacqueline Pitanguy y Adrienne Germain, (1994), *Violence Against Women, the Hidden Health Burden*, Washington, Banco Mundial

HOBBS, Thomas (1646), *El ciudadano*, Madrid, Debate/CISC, 1993.

----- (1651), *Leviatán. O de la materia, forma y poder de un Estado eclesiástico y civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 1940.

LOCKE, John (1690), *Ensayo sobre el gobierno civil*, México, Aguilar, 1983.

RILEY, Denise, *Am I that Name? Feminism and the Category of Women in History*, (1988), Minneapolis, University of Minnesota Press

ROUSSEAU, Juan Jacobo (1762), *El contrato social, o principios de derecho político*, México, UNAM, 1984.

PATEMAN, Carole, (1992), *The Sexual Contract*, Stanford, Stanford University Press

SERRET Bravo, Estela, (1999), *Identidad femenina y proyecto ético*. Libro inédito

WEBER, Max, (1987), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica

MODERNIDAD E INTEGRACIÓN EN LA BÚSQUEDA DEL PROGRESO: MODERNIZACIÓN E INDIGENISMO EN MÉXICO

**ERNESTO VELASCO SÁNCHEZ
INGE LORE MASCHER BRIZUELA**

Introducción

El tema que será estudiado en la presente investigación es la manera en que dos teorías -la de modernización y el indigenismo- surgen y se adaptan al pensamiento de una colectividad a partir de responder a ciertas concepciones de la sociedad que se han ido conformando a lo largo de las experiencias colectivas, de manera que los individuos que viven bajo estas concepciones las aceptan como algo natural, como supuestos de los que en gran medida partirán sus interpretaciones de la realidad, sus aportes intelectuales y sus programas de acción social.

Entender lo anterior, con respecto a dos teorías que tuvieron gran importancia en México y que no solamente se quedaron en el nivel de corrientes de pensamiento sino que, al ser concretadas por los actores sociales en políticas específicas, repercutieron también en gran parte de la población mexicana, es fundamental, ya que nos brindará una base para la comprensión de cómo se generan y desarrollan las ideas y las políticas de un Estado. De allí la importancia de estudiar el pensamiento de los intelectuales y la acción gubernamental no en el vacío social, sino dentro del marco de una situación histórico social dada. De este modo, sobre lo que quiere indagar en las siguientes páginas es la manera en que se conformaron los estilos y métodos de pensamiento que predominaron en México en una época y situación histórico-social determinada (el México postrevolucionario y hasta finales de la década de los sesenta), y en concreto, cómo la teoría de la modernización y el indigenismo fueron asimiladas por la élite postrevolucionaria. Es decir, indagaremos, de manera general, cuáles eran los motivos que había detrás de la actividad intelectual de ese periodo, en cuanto a un contexto cultural determinado y a una época histórica dada, tomando en cuenta la participación del intelectual en la vida social.

Para lograr lo aquí planteado se partirá de un estudio historiográfico para, en primer lugar, lograr una mínima comprensión de lo que ha significado la idea del progreso en la historia de occidente, para posteriormente delinear lo que ha sido la experiencia histórica colectiva de las élites políticas en el país. A partir de esto, se revisarán los textos principales que muestren el desarrollo de ambas corrientes de pensamiento (la modernización y el indigenismo).

Planteamiento del problema

La idea de progreso ha sido una constante en el pensamiento y la cultura occidental desde hace tres mil años, es decir, desde la antigua Grecia; ella no sólo es la aspiración más importante en las sociedades de esta área del mundo, sino que también ha llegado a ser la noción más exitosa que han exportado a otras regiones y culturas. Nisbet aclaró que la idea de progreso se refiere simplemente a la idea de que la humanidad ha avanzado en el pasado -a partir de una situación primitiva o barbarie- y que sigue y seguirá avanzando en el futuro.¹ Se trata de la introducción de una concepción lineal del tiempo, basada en la comparación entre sociedades "altas" y "bajas", "civilizadas" y "bárbaras".² A Tucídides debemos la idea de que el crecimiento nacional es indispensable para alcanzar el progreso, idea que se perdió durante la época grecorromana y helenística, pero que reapareció en el Renacimiento.³ Durante la llamada "Querrela entre los antiguos y los modernos" el argumento del "progreso material", o del desarrollo técnico y de la riqueza, hizo su aparición para explicar las diferencias entre las condiciones pretéritas y el presente cada vez más prometedor.

A pesar de que el progreso ha estado presente en las teorías y debates académicos desde entonces, no todos estaban de acuerdo con ella, ni todos la definían de igual forma: para algunos se trataba del lento y gradual perfeccionamiento del saber, de los conocimientos técnicos, artísticos y científicos; para otros más bien se refería al mejoramiento de la situación moral o espiritual del hombre en la tierra, de su felicidad, su capacidad de librarse de los tormentos de la naturaleza y de la sociedad, del aumento de su tranquilidad y serenidad.⁴ Adoptar una definición particular del progreso no es un acto veleidoso, sino que depende de diversos factores. Lo que es indudable es que el pensamiento humano surge y actúa, no en el vacío social, sino en un ambiente social definido, esto es, el desarrollo de las ideas tiene un componente individual que se encuentra limitado por una serie de factores de origen histórico y social:

[El individuo] habla el idioma de su grupo; piensa en la misma forma que su grupo. Halla a su disposición solamente determinadas palabras con significado. Dichas palabras no sólo trazan en gran parte los caminos que habían de conducirlo al mundo que lo rodea, sino que muestran al mismo tiempo desde qué ángulo y en qué contexto de actividad los objetos han

¹ Robert Nisbet. *Historia de la Idea de Progreso*. Barcelona, Gedisa, 1996, p. 19. El propio autor aclara que no existe una forma empírica o lógica de comprobar la existencia de una proposición como la incluida en esta formulación de la idea de progreso, de lo que se desprende que es un objeto social e históricamente construido, que no pare sólo de la interpretación "objetiva" de los hechos de la realidad. Se trata de un axioma, una creencia de fe. *Op. cit.*, p. 23.

² Fue Tucídides el primero en introducir este tipo de comparaciones en la historiografía, y pretendía mostrar que la superioridad de la cultura ateniense tenía un origen muy remoto, casi mítico.

³ Javier Eigurea. *Las teorías del desarrollo social en América latina. Una reconstrucción racional*, México, El Colegio de México, 1989.

⁴ Robert Nisbet, *op. cit.*, pp. 20-21.

sido perceptibles y asequibles hasta ahora al grupo o al individuo... Bien miradas las cosas, es un error decir que el individuo aislado piensa. Habría que decir más bien que participa en el pensamiento de otros hombres que han pensado antes que él.⁵

Así, es importante entender la adopción de ciertas teorías del progreso por parte de un grupo social determinado a partir de su posición histórica y social. El caso de las teorías de la modernización y del indigenismo no es la excepción. Siguiendo con el argumento expuesto, dicho conjuntos de ideas, adoptadas por la élite revolucionaria gobernante en México durante las décadas de 1940 y 1950 son expresión de puntos de vista particulares y que reflejan en gran medida las condiciones de vida en que desarrollan su actividad intelectual y política. El presente artículo pretende hacer ver que las ideas contenidas dentro de la corriente modernizadora y el indigenismo tienen un origen común en ciertas formas de experiencia de la élite dominante, así como en las necesidades propias de su actividad política.

Como asegura Durkheim, en sociología el único método que puede producir verdadero conocimiento es el método comparativo. De ahí que se elijan dos conjuntos de teorías (la modernización y el indigenismo) con la intención de revelar la trama común que determinó su configuración y usos por parte de las élites políticas mexicanas. La selección de los casos no es completamente arbitraria. Se trata de objetos sociales (conjuntos de ideas más o menos cerrados, que guardan un alto grado de coherencia interna) con características muy distintas: mientras uno se refiere a las formas por medio de las cuales un país puede alcanzar tasas de crecimiento, innovación tecnológica, educación, entre otros, sostenidas a lo largo de tiempo, el otro se refiere a las formas en que se puede llegar a relaciones fluidas y productivas entre grupos sociales desiguales que presentan una pluralidad de puntos de vista culturales. Se puede objetar que un diseño de investigación "científicamente válido" debe comparar objetos de la "misma especie", es decir, con un grado mayor de similitudes que de divergencias. Esto no es necesariamente correcto. El método comparativo requiere comparar simultáneamente las semejanzas y las diferencias, por lo que no se contrastan cosas absolutamente idénticas ni cosas completamente diferentes: esta es la única limitación explícita del método.⁶ Existen dos clases de comparación, de un lado, la comparación próxima se efectúa sobre objetos de análoga estructura y que se desarrollan en contextos lo más parecidos posibles. El objetivo de este tipo de comparación es revelar las diferencias que existen entre los dos objetos, manteniendo una serie de variables constantes y establecer vínculos causales entre las pocas variables que hayan cambiado de uno a otro. La comparación remota, si bien menos común, también es válida. Ella se orienta a objetos con estructuras diferentes y en contextos distintos, y se trata de explicar las semejanzas entre ellos. Obviamente el alejamiento no debe ser excesivo, pues sin analogía alguna es imposible realizar alguna

⁵ Karl Mannheim, *Ideología y utopía. Introducción a la sociología del conocimiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

⁶ Maurice Duverger, *Los métodos de las ciencias sociales*, Barcelona, Ariel, 1981, p. 412.

comparación.⁷ En el caso aquí tratado, la adopción de las teorías de la modernización y el desarrollo del indigenismo sucedieron en contextos diferentes (son grupos distintos los que trabajan y desarrollan cada uno de estos conjuntos de ideas), tiene objetivos diferentes y no concuerda su aparición y evolución con exactitud. De ahí que sean casos "más diferentes", por lo que se intentará explicar las semejanzas que existen entre ellos a partir de las variables que permanecen constantes en ambos casos.

La hipótesis que sirve de hilo conductor a esta investigación se centra en la adopción, por parte de la élite revolucionaria de cada una de estas teorías como referente para la acción: las dos teorías tienen su origen común en un particular *Zeitgeist*,⁸ o "espíritu de una época", que era compatible con la experiencia histórica de los gobernantes postrevolucionarios. Por otro lado, ambos conjuntos de ideas estaban orientados hacia un tipo de "ingeniería social" que era compatible con la necesidad de construir un Estado nacional fuerte, garante de la "justicia social", bandera fundamental del nacionalismo mexicano.

Antes de continuar, se debe aclarar lo que se entiende por *Zeitgeist*: este concepto se refiere a la existencia de un estilo o corriente intelectual central que permea toda una época en una determinada sociedad o varias de ellas. Se trata de "una acepción del espíritu, que consiste en una determinada actitud anímico-espiritual, en asociación con fuerzas vitales desligadas y con toda suerte de condiciones que crea de ese modo una forma de estructura de la vida".⁹ Es tal estructura la que determina en una medida importante la forma que adopta la configuración conceptual que adquieren los individuos que pertenecen a un grupo que se encuentra inmerso en tal espíritu.¹⁰ Según Gil Villegas,

...El individuo es moldeado por las influencias y corrientes intelectuales contemporáneas, en particular por aquellas que emanan del grupo social al cual pertenece, y por esto mismo no existe ningún "espíritu del tiempo" indiferenciado que promueva o inhiba las potencialidades inherentes en los caracteres individuales, puesto que el individuo concreto siempre está expuesto a corrientes y tendencias polarizadas dentro del "espíritu global de la época" y en particular por aquella tendencia que surge del ambiente más próximo.¹¹

⁷ Ibid., p. 421.

⁸ "En su sentido más general, el *Zeitgeist* fue un término utilizado principalmente por la tradición del romanticismo y del idealismo alemán para referirse a las manifestaciones compartidas en cuanto al estilo, forma de vida, ideas y posición espiritual de una época determinada. En este sentido, el *Zeitgeist* se convirtió en el objeto de investigación de la historia cultural del idealismo alemán. Emparentada íntimamente con la noción de *Volkgeist*, o espíritu del pueblo, la acuñación de la palabra *Zeitgeist* puede remontarse por lo menos hasta el pensamiento de Herder...". [Francisco Gil Villegas M. Los profetas y el Mesías. Lukács y Ortega como precursores de Heidegger en el *Zeitgeist* de la modernidad (1900-1929), México, Fondo de Cultura Económica--El Colegio de México, p. 94].

⁹ Alfred Weber, *Historia de la Cultura*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, p. 353.

¹⁰ Mannheim, en su estudio sobre *Zeitgeist* introduce el concepto de generaciones, aunque advierte de que resulta erróneo hacer una aplicación mecanicista y biológica del término para determinar las características del espíritu de una época determinada. Según este autor, el *Zeitgeist* no permea en toda la sociedad en un momento determinado ya que esta "mentalidad", que se atribuye comúnmente a una época, tiene una localización específica en un grupo social determinado.

¹¹ Francisco Gil Villegas M., op. cit., p. 99.

De esta forma, se hace énfasis en la idea de que no es posible establecer un vínculo directo entre *Zeitgeist* y pensamiento individual. Tampoco se pretende con tal noción cerrar la puerta a la consideración de otros factores, tales como las experiencias directas vividas por el individuo, las personas concretas con las que sostuvo relación, entre otros. Sin embargo, es un concepto útil para indicar las influencias recíprocas entre experiencia histórica y formación del pensamiento social en un momento determinado.

Por otro lado, cuando nos referimos a las “necesidades” de un grupo social, hacemos referencia a las formas de interacción que son compatibles con una estructura determinada de relaciones sociales existente o en construcción en un momento histórico determinado. Se refiere a los patrones de convivencia, intercambio, comunicación, las instituciones, entre otros, que son dominantes en una situación dada.

En este sentido, es útil utilizar la distinción que hace Mannheim entre el pensamiento utópico y el ideológico. El primero se caracteriza por ser incongruente con el estado real de la situación en la que ocurre y que, al pasar a la práctica congruente, tienden a destruir parcial o completamente el orden de cosas existente. La ideología, si bien puede trascender el status quo, es el estado del pensamiento que se adecua a la etapa de la existencia en que aparece, integrándose de manera armoniosa y orgánicamente en la concepción del mundo característica de ese periodo. En palabras del autor alemán:

Las ideologías son las ideas que trascienden la situación y que nunca lograron, de hecho, realizar su contenido virtual. Aunque a menudo se convierten en los motivos bien intencionados de la conducta del individuo, cuando se las aplica en la práctica, se suele deformar su sentido.¹²

A partir de todo lo anteriormente dicho, se propone analizar, en un primer momento, la experiencia histórica de las élites surgidas tras el periodo revolucionario, a lo cual se dirige el primer apartado. En la siguiente sección, se dará una revisión general a las principales características del pensamiento modernizador y cómo se relaciona con la forma que adquirió el Estado postrevolucionario.¹³ Luego se revisará de manera análoga el desarrollo del indigenismo y las políticas de integración que de él derivaron. Finalmente, se analizarán en conjunto para extraer conclusiones acerca de las formas en que las élites reaccionan ante los problemas que les plantea su realidad, a partir de su experiencia pasada.

¹² Karl Mannheim, op. cit., p. 171.

¹³ Para los propósitos de este estudio, se propone un alejamiento de la perspectiva marxista sobre el Estado, al considerar que éste es potencialmente autónomo, es decir, que se concibe como una organización que reivindica el control de territorios y personas, que puede formular y perseguir objetivos que no sean un mero reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases de la sociedad. En esto seguimos a Theda Skópol, “El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual”, en *Zona Abierta*, 50 (1989), p. 86.

La experiencia histórica: la construcción de un Estado nacional como medio para generar progreso

Gran parte de la historia de México se puede entender como el esfuerzo de lograr una organización social estable en todo el territorio nacional. “La evolución que se llevó a cabo, en el aspecto organizatorio, hacia el Estado moderno, consistió en que los medios reales de autoridad y administración, que eran de posesión privada, se convierten en propiedad pública y en que el poder de mando que se venía ejerciendo como un derecho del sujeto se expropia en beneficio del príncipe absoluto, primero y luego del Estado”.¹⁴ Tal proceso ideal toma características propias en el contexto de las diferentes sociedades en las que ocurre. La formación de un Estado, es decir, de “aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio -el concepto de “territorio” es esencial a la definición- reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima”,¹⁵ implica un proceso de jerarquización y coordinación sociales que enfrenta múltiples tensiones y fuerzas centrífugas, que pueden ofrecer mayor o menor resistencia de acuerdo a la estructura heredada del pasado.

En el caso mexicano, este proceso fue tardío, extendiéndose hasta bien entrado el siglo XX. Sólo como ejemplo, el control efectivo del territorio nacional no se obtuvo sino hasta la década de 1880, durante la consolidación del porfiriato, por lo que las diferentes autoridades nacionales siempre tuvieron que enfrentar los cacicazgos locales.¹⁶ La dificultad principal radicaba en el hecho de que la identidad colectiva de “ser mexicano” (genérica, abstracta y artificial) tuvo muy poco significado cultural tras el fin de la lucha independentista, a pesar de que a fines del siglo XVIII, por obra de la inteligencia criolla, se empezó a construir la idea de originalidad mexicana, basada en las costumbres, prácticas y relaciones sociales emanadas de la colonia. La identidad “mexicana” se enfrentaba a otras, como la de “ser católico”, que tenía mayor significado y capacidad de comunicación, regulación e integración social.¹⁷

Debido a la debilidad de las instituciones creadas por la élite criolla que detentó el poder a partir de la consumación de la independencia todo el siglo XIX está plagado de promulgación y repromulgación de constituciones y leyes fundamentales:

De diverso origen y con varia fortuna, once asambleas constitucionales se reunieron en México durante casi sesenta años: el Congreso Constituyente que inició su obra en Chilpancingo el año de 1813; el Congreso Constituyente de 1822, dos veces convocado, la Junta Nacional Instituyente de 23, que actuó durante el tiempo en que el anterior Congreso

¹⁴ Max Weber citado en Hermann Heller, Teoría del Estado, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p.146.

¹⁵ Max Weber, Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, 1056

¹⁶ Mauricio Merino, Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano, México, El Colegio de México, 1998, p. 79.

¹⁷ Luis F. Aguilar Villanueva, “El problema del origen”, borrador de trabajo presentado en la reunión National Building and Sub-Cultures: Latin American Countries? Cases”, organizado por el Research Institute of Social Sciences de la Tokai University y El Colegio de México, marzo 20, 1997, p. 2.

ordinario permaneció disuelto; el Congreso Constituyente de 24, el Congreso ordinario, erigido constituyente en 39; el Congreso Constituyente de 42; la Junta Nacional Legislativa de 43; el Congreso Constituyente extraordinario de junio de 46; el Congreso Constituyente de diciembre de 46, con funciones al mismo tiempo de Congreso ordinario; y el Congreso Constituyente de 56. Además de las asambleas, tres individuos llegaron a asumir en sus respectivas personas la función constituyente en forma provisional y con alcance limitado: Antonio López de Santa Anna, Ignacio Comonfort y Maximiliano de Habsburgo. Al periodo que se indica corresponden catorce instrumentos constitutivos: las Bases Constitucionales de 1822 y de octubre de 35; los Estatutos Provisionales de 23, de 53, de 56 y de 85 (este último durante el Imperio de Maximiliano); las Actas Constitutivas de 24 y 47; las Constituciones de 1814, de 24, de 36, de 43 y de 57, así como la española de 1812.¹⁸

Esta sucesión interminable de leyes básicas, que se movía al ritmo de las asonadas, los golpes de Estado, los cuartelazos, los fraudes electorales, las rebeliones, planes y proclamas características de este periodo histórico, son el efecto directo de la fragmentación de las clases dirigentes del país en una multiplicidad de grupúsculos en pugna. La lucha por la independencia dio origen a una triple división social: la primera entre las clases poseedoras y el resto de la población, la segunda entre el gobierno y la Iglesia, y la última la que separó al centro de las provincias.¹⁹ Desde los primeros momentos de vida independiente, las élites dirigentes se enfrentaron con vehemencia, organizadas alrededor de dos tendencias políticas: monarquistas y republicanos. Conforme pasó el tiempo, los bandos se definieron como el “partido del Progreso” (que hablaba de libertad y progreso), de un lado, y el “Partido del Orden” (que exigía orden público y religión), por el otro.²⁰ Las discusiones entre dichas posturas tenían como soporte intelectual tanto a los filósofos franceses del siglo XVII como a los constitucionalistas norteamericanos.

En un primer momento, ambos “partidos” carecían de un programa claro y de organización estable y capaz de operar regularmente. Sin embargo, el conflicto se mantuvo y llevó a un enfrentamiento, con periodos de gran violencia, para establecer un proyecto hegemónico dentro de las clases dominantes, primero, y sobre la sociedad, después. Ello se debió al problema fundamental que implica la construcción de un monopolio de la violencia que pueda tener viabilidad de largo plazo:

Para que alguien tenga poder, es decir, para que sus órdenes sean cumplidas de modo constante, es preciso que quienes lo sostienen, o al menos aquellos de más influjo, estén convencidos de la legitimidad de su poder. El poder político es una relación social, pero no es necesariamente una capacidad política personal. El gobernante más incapaz ejerce poder y recibe obediencia mientras se cree en la legitimidad de su autoridad... la coacción contra

¹⁸ Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1992*, México, Porrúa, 1992, p. XXI.

¹⁹ Luis Javier Garrido, *El Partido de la Revolución Institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, México, Siglo XXI, 7ª. ed., 1995, p.20.

²⁰ *Ibid.*, p. 21.

los que no aceptan la ordenación de la autoridad tiene como supuesto la adhesión interior de los que tal ordenación fuerzan. Todo grupo de dominación precisa a la larga de creencia de que sus principios jurídicos y, por éstos, sus preceptos jurídicos poseen fuerza obligatoria general que liga también a los sometidos. Sólo aquel derecho que pretende servir a la justicia podrá obligar, a los mismos que mandan, a realizar aquellas acciones gracias a las cuales se constituye el poder del Estado.²¹

Conservadores y liberales se distinguen por una forma particular de definir aquello que es justo para la comunidad política en formación denominada "nación mexicana". Se trata de dos proyectos alternativos de lo que debe hacerse con la autoridad estatal, cada uno en lucha para establecerse como proyecto nacional único y permanente. Los liberales querían construir un Estado representativo y libre, similar al de Estados Unidos, abierto al mundo y liberado tanto de los fueros políticos e inercias de la cultura colonial. Por su parte, los conservadores también pensaban en el futuro, pero sin renunciar a la tradición proveniente de España.²² Lo que tienen en común, sin embargo, es que ambos proyectos políticos tenían su referente en la experiencia histórica de otras regiones del mundo, por lo que en una medida importante se alejaban de la realidad concreta que se vivía en el territorio mexicano.²³

El Congreso Constituyente de 1856-1857 representó la confrontación ideológica más importante entre estos dos bandos. De ella nació la Constitución de 1857, que definió el régimen político del país como republicano, representativo, democrático, federal y fundado sobre la separación de poderes. La promulgación de la Carta Magna, y de las Leyes de Reforma que le sucedieron, fueron la causa de un nuevo choque violento (la Guerra de los Tres Años) y de la instauración del Imperio de Maximiliano. Fue sólo tras el fin de la intervención francesa que se estableció un sólo proyecto hegemónico en México: el liberal. A partir de la República Restaurada, el proyecto político conservador queda desarticulado. El liberalismo tiene entonces que dirigir sus esfuerzos a consolidar su dominio sobre un territorio extenso, sin vías de comunicación y, sobre todo lo anterior, caracterizado por severas desigualdades tanto regionales como sociales.

El proyecto liberal estaba reflejado en la Constitución de 1857, una ley fundamental que había nacido como un proyecto a realizarse en un futuro indeterminado más que como un instrumento definitivo para organizar al Estado. Merino sintetiza las ideas políticas contenidas en ese documento y en las Leyes de Reforma en cinco grandes transformaciones: "1) la concepción del ciudadano individual como clave del derecho político, frente a los fueros y privilegios de las grandes corporaciones: ciudadanos iguales ante la ley, en la medida en que de ese punto partiría el resto de la estructura política y jurídica que se proponían construir; 2) la idea de ciudadanía llevaba aparejada

²¹ Hermann Heller, op. cit., p. 209.

²² Mauricio Merino, *Fuera del Centro*, Xalapa, Universidad Veracruzana, 1992, p. 105.

²³ *Ibid.*

la de secularización de la sociedad. Si durante La Colonia la vida privada pasaba por las grandes corporaciones, la construcción del Estado moderno exigía secularizar la vida “de la cuna a la tumba” para erradicar el control de la Iglesia como propósito deliberado; 3) esa concepción individualista de la historia suponía además la implantación forzosa de la propiedad privada como la única forma legítima de generar riqueza y distribuirla: una clase extendida de pequeños propietarios como sustento del desarrollo; 4) un sistema federal de gobierno, opuesto al centralismo, que representaba las ideas conservadoras del orden colonial, y 5) una economía libre y plenamente vinculada a los mercados del exterior”.²⁴

Queda claro que la concepción liberal del progreso es fundamentalmente individualista: el individuo y no los grupos constituyen la verdadera esencia; los valores individuales son superiores desde esta perspectiva a los colectivos, y el individuo, en fin, decide su destino y hace la historia.²⁵ La puesta en marcha de dicho proyecto en el caso mexicano tuvo como obstáculo las enormes desigualdades sociales prevalecientes.

Ejemplo paradigmático del tipo de políticas emanadas del proyecto liberal fue la desamortización de tierras en manos de las corporaciones que no sólo afectó a la Iglesia, sino también a las comunidades y municipios al terminar con sus propiedades en común. Los liberales veían este tipo de propiedad como una herencia atávica, que impedía el uso eficiente de los recursos de la nación y la creación un espíritu social emprendedor.

El proyecto liberal logró su consolidación durante el régimen del general Porfirio Díaz. Los intelectuales de la época, popularmente llamados los “científicos”, habían importado la doctrina del positivismo fundada por Comte y refinada por Spencer. A partir de ella, autores como Andrés Molina Enríquez hacían una interpretación evolucionista de la historia de México y a partir de ella justificaban el papel central del Estado en la superación de las etapas “teológica” y “metafísica” en la que se encontraba la sociedad mexicana tradicional. Orden impuesto gracias a un gobierno fuerte, permitiría el progreso al liberar el impulso creador y productivo de los ciudadanos del país. Se consideró que de ello dependía la existencia misma de la nación.

La ruptura del orden porfirista, se debió en gran medida a las tensiones provocadas por la implantación del proyecto liberal y que condujeron al conflicto revolucionario de 1910-1921.²⁶ Se trató del resultado del desarrollo de las primeras fuerzas del capitalismo: la irrupción de las masas en la política nacional por la vía de las armas. Masas que estaban deseosas de derechos sociales, más que de derechos políticos. Las diferentes vertientes

²⁴ Mauricio Merino, *Gobierno local, poder nacional, ...*, op. cit., p. 159.

²⁵ Manuel García Pelayo, “Derecho Constitucional Comparado”, Madrid, *Revista de Occidente*, 1959, p. 143, citado en Mauricio Merino, *La democracia pendiente. Ensayos sobre la deuda política de México*, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 26.

²⁶ Lorenzo Meyer, “El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades”, en Mauricio Merino, *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local, México*, El Colegio de México, 1995, p. 237.

que presentó el movimiento revolucionario se verían en alguna medida reflejadas en la Constitución de 1917. Se trató de que la nueva ley fundamental amalgamara las transformaciones diseñadas por los diferentes grupos en pugna, a partir de la concertación de intereses.

La Constitución de 1917 agregó al proyecto político hegemónico tres nuevas vertientes de transformación social. En primer lugar, la Reforma Agraria (demanda principal del zapatismo) se incorporó en el artículo 27, para lo cual se introdujo la idea de que la tierra es propiedad de la nación. Se reconstituyó jurídicamente el ejido como parcela de explotación colectiva, y las tierras comunales de los pueblos, lo que estaba claramente en contra de las disposiciones de las Leyes de Reforma. En segundo lugar, en el artículo 123 se estableció la defensa del trabajo como una obligación del Estado frente a los particulares. Tal defensa se entendió en dos sentidos: por un lado, como función de arbitraje, para evitar la explotación del obrero por parte del capital; por el otro, como la obligación del Estado de proporcionar las condiciones de crecimiento económico que hicieran posible la generación de más empleos. Finalmente, también se estableció la capacidad de intervención del Estado en favor del desarrollo social, principalmente en el área de la salud y la educación.²⁷

El Estado de la Revolución nació, de este modo, profundamente comprometido con la idea de convertirse en el motor fundamental del desarrollo nacional. Se trataba de un Estado con amplios poderes y atribuciones, necesarios para impulsar un gran proyecto de transformación nacional: con poder extraordinario sobre la propiedad, la tierra y los recursos naturales del país, garante y árbitro de un sistema de derechos sociales y laborales y, por tanto, capaz de eliminar a los movimientos políticos independientes a partir del control y la manipulación de las demandas populares (populismo).²⁸ Todo ello prefiguró un régimen fundamentalmente autoritario. Juan Linz ha definido a los regímenes autoritarios como aquellos que contienen en su seno un pluralismo limitado y organizado desde los aparatos del Estado, y con una élite política que, más que una filosofía política totalmente articulada y congruente, posee una mentalidad particular (entendida como un modo de pensamiento y sentimiento, más emocional que racional, que provee de modos de reaccionar frente a las distintas situaciones no codificados de manera formal o legal).²⁹ Tal mentalidad puede resumirse en los siguientes puntos:³⁰

1. El Estado visto como cúspide de la organización social y, por consiguiente, como el motor de su desarrollo: ante la insuficiencia de la economía se le otorga a la política gran autonomía para promover el desarrollo.

²⁷ Mauricio Merino, *La democracia pendiente*, op. cit., pp. 41-42.

²⁸ Arnaldo Córdoba, op. cit., p. 33.

²⁹ Juan J. Linz, "Una teoría del régimen autoritario. El caso de España", en Xavier Tusell, et al., *Política y sociedad en la España del siglo XX*, Madrid, Akal, 1978, p. 217.

³⁰ Esta sección está basada en Arnaldo Córdoba, op. cit., *passim*.

2. El concepto de propiedad privada como forma específica de apropiación es sostenido como el elemento básico del crecimiento económico y como medio para alcanzar la justicia social. El Estado es responsable por crear las condiciones que permitan la creación de una clase capitalista e industrial que asegure el crecimiento y cree los empleos necesarios.
3. La conciencia sobre el atraso de país que se convierte en justificación última de las soluciones políticas que se deben dar para procurar el desarrollo. En la consecución de tal fin, se sacrifican las libertades de los ciudadanos y aun su bienestar, en aras de un desarrollo futuro o de la llamada “justicia social”.
4. Se considera que el orden y las instituciones sociales no pueden ser establecidas por la sociedad de manera independiente, por lo que se otorga al Estado la misión de imponerlas.
5. Se concibe la autoridad del Estado como fuera y por encima del conflicto de clases, con la autonomía suficiente como para garantizar el orden social y ser árbitro entre los intereses de los distintos grupos sociales.

A partir de estas ideas, la acción política, económica y social de la élite postrevolucionaria dio lugar, a partir de la década de 1930, a un modo particular de vertebración de la sociedad, denominada Matriz Estado Céntrica por Marcelo Cavarozzi.³¹ Los aspectos principales de esta configuración de las relaciones entre Estado y sociedad civil fue la creación de dos mecanismos complementarios. En primer lugar, una relación particular entre el Estado y el mercado: existía básicamente un mercado interno protegido, sujeto a inducciones (subsidios) y limitaciones (permisos), que se convirtió en el núcleo dinámico de la economía. Los procesos centrados en el mercado y en el Estado eran, de esta forma, complementarios: la regulación del mercado tenía por objeto aumentar la inversión y, por tanto, el crecimiento económico.

En segundo, la Matriz Estado Céntrica estableció una interacción igualmente singular entre Estado y la sociedad: se promovió un notable incremento en el número de organizaciones de diversos sectores sociales (tales como los trabajadores, pobres urbanos, y campesinos), generados a partir de canales corporativos y semicorporativos que vinculaban de forma compleja a las organizaciones públicas, partidos políticos, asociaciones profesionales y sindicatos. Estos dos mecanismos crearon una constelación de privilegios que dieron estabilidad de largo plazo a las estructuras de dominación social.

Este arreglo particular requería elementos ideológicos que permitieran su reproducción y, al mismo tiempo, abrieran espacios para la legítima intervención del Estado, de manera que se lograra identificar y luego alcanzar las metas necesarias para conducir al país hacia el crecimiento, después a la justicia social y, en conjunto, al progreso. Así, la élite requirió de la creación de un aparato administrativo eficiente y conducido de manera lo

³¹ “Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina”, en *Revista de Estudios Políticos*, 74 (1991), p. 85-113.

más racionalmente posible, lo que exigía la utilización de algún tipo de tecnología social aceptable; esa necesidad sería cubierta principalmente por las teorías de la modernización como por el indigenismo.

Modernizar a la sociedad como imperativo del progreso

Las teorías de la modernización en América latina son en gran parte deudoras de las discusiones que tuvieron lugar en el Viejo Continente durante el siglo XIX. De ellas se extrajo la noción de que el progreso, como un proceso histórico natural, podía ser estudiado racionalmente. Inmediatamente se adoptó la idea de que tal proceso podía ser inducido de manera intencional, es decir, que era posible controlar su dirección y alcances por medio de la "ingeniería social". La experiencia crucial, sin embargo, no llegó sino hasta el siglo XX, y tomó cuerpo en la reconstrucción europea que siguió a la segunda guerra mundial; este experimento generó una atmósfera de optimismo entre los pensadores sociales de todo el mundo. Se trataba de la prueba de que era posible crear sociedades desarrolladas, caracterizadas por el crecimiento económico y el pleno empleo, lo que abrió un nuevo campo de estudio: las teorías del desarrollo de las sociedades.

Dentro de las teorías de la modernización tuvieron un papel fundacional, los trabajos de Rostow (*Stages of Economic Growth*, Londres, Cambridge University Press, 1960) y Hoselitz (*Sociological Aspects of Economic Growth*, Nueva York, The Free Press, 1960). Ambos trataron de superar los modelos del desarrollo estrictamente económicos, que se mostraban incapaces de explicar las diferencias existentes entre los países avanzados y los del llamado Tercer Mundo. Hoselitz, por ejemplo, usó la metodología de Parsons para explicar la influencia de los factores socioculturales en el crecimiento económico, así como la naturaleza interactuante de las diferentes variables sociales y económicas. Según este autor: "[el desarrollo] no sólo es una reformulación del orden económico, sino también una reestructuración de las relaciones sociales en general o, al menos, de aquellas que son pertinentes para el desempeño de las tareas productiva y distributiva de la sociedad".³² Este autor fue uno de los primeros en hablar de cambio social, en lugar de crecimiento económico, partiendo de la diferenciación entre economías "avanzadas" y "retrasadas", que se volvería fundamental para este enfoque.

Rostow, por su parte, también adoptó la dicotomía entre sociedades modernas y tradicionales, pero su aportación fue definir a la modernización como un proceso que transita por diversas etapas que son universales. El efecto inmediato que tuvo este esfuerzo teórico fue un sostenido impulso a la integración de los conocimientos existentes en el campo de la sociología y la psicología social al análisis de los procesos de desarrollo.

³² Hoselitz, op. cit., citado en Javier Eigurea, op. cit., p. 50.

Lerner³³ fue uno de los primeros en analizar los procesos y causas del desarrollo, para lo cual creó el primer modelo de dicho proceso. Desde su punto de vista, la modernización consiste en la transformación de las actitudes y comportamientos de los individuos de la sociedad. En primer lugar, asevera que la modernización tiene como causa primera la urbanización: crecientes tasa de densidad demográfica, edificación de ciudades, servicios, entre otros fenómenos. Esto acrecienta las necesidades de información de la población, aumenta su grado de alfabetización y su exposición a medios masivos de comunicación. Todos estos factores reunidos aumentan la participación económica y política de los ciudadanos, lo que tiene como resultado la modernización social.

Posteriormente, el propio Lerner sugirió algunas modificaciones a su modelo al considerarlo demasiado mecánico. La primera se relaciona con la unilinealidad del modelo: nueva evidencia sugería que las variables se relacionaban de una forma mucho más compleja. "El modelo ya modificado propuso que, en el proceso de modernización, la urbanización aumenta el índice de alfabetización, éste aumenta la exposición a los medios de comunicación masiva, estos a su vez vuelven a repercutir en la alfabetización, y éstas dos aumentan la participación".³⁴

Otros investigadores propusieron modelos aún más refinados. Por ejemplo, McRone y Crudde revisaron información de países subdesarrollados y encontraron correlaciones estadísticas positivas entre las variables de urbanización, educación, comunicación y democracia política. También mostraron que el índice de alfabetización no se relacionaba en absoluto con la participación política. Por otro lado, países como Chile y Argentina seguían siendo subdesarrollados y en gran medida tradicionales a pesar de su alto grado de alfabetización y de participación política.³⁵

Por su parte, Eisenstadt adoptó la noción de "movilización social" (entendida como la disposición de las personas a abandonar una parte importante de sus marcos tradicionales de referencia en favor de nuevos patrones de adaptación y comportamiento)³⁶ para explicar el tránsito de una sociedad tradicional a una moderna:

De acuerdo con esta perspectiva, el tradicionalismo o la modernidad de una sociedad pueden medirse por el nivel de movilización social, así como por el grado en que sus mecanismos básicos de asignación y organización posean una orientación particularista,

³³ The Passing of Tradition Society, Nueva York, The Free Press, 1958.

³⁴ Javier Elguea, op. cit., p. 58.

³⁵ Por esta razón decidieron incluir en el modelo la influencia de la educación y la democracia política, al demostrar que aquellas explicaciones que contemplaban una conexión entre urbanización y comunicación eran insuficientes, pues el elemento que media entre ellos es la educación. Demostraron también que existía una correlación positiva entre urbanización y democracia política. Ibid., p. 59.

³⁶ Karl W. Deutsch, "Social Mobilization and Political Development" en American Political Science Review, 55 (1961), pp. 494-495, citado en Javier Elguea, op. cit., pp. 60-61.

difusa y adscriptiva (tradicional), por oposición a una orientación al universalismo, los logros y la especificidad (moderna).³⁷

Desde esta perspectiva, el proceso de movilización social tiene dos aspectos relacionados; por una parte, la diferenciación social (especialización de funciones, migración, división social compleja, entre otros) y, por otra, el fortalecimiento de factores de cohesión (participación política, organizaciones sociales complejas, etcétera). La modernización requiere que estos procesos se expandan por medio de la difusión de ideas de las zonas modernas del país hacia las tradicionales.

Ahora bien, las teorías de la modernización influyeron el pensamiento social en América Latina y particularmente en México. A principios de la década de 1970, Gino Germani brinda un aporte significativo en cuanto a la caracterización del proceso de cambio social en los países latinoamericanos dentro del contexto de la teoría de la modernización. Al igual que los autores anteriores, Germani plantea un modelo dicotómico, donde, en uno de sus extremos se ubicaba el tipo de "sociedad tradicional" (que sería el "origen" o punto de partida para la modernización en los países latinoamericanos) y, en el otro, se ubica el tipo de sociedad "industrial". Este último se concebía como "destino" del proceso de la modernización, y estaba ejemplificado por el nivel de desarrollo alcanzado por los países más avanzados de occidente. Germani también contribuyó a la teoría al introducir la noción de "secularización", como parte esencial del proceso de modernización. La transición se caracteriza por 1) el cambio de la normatividad de las estructuras sociales (el paso de las acciones prescritas a acciones elegidas), 2) la diferenciación y especialización y, finalmente, 3) la institucionalización del cambio. Germani aclara, sin embargo, que la secularización es un proceso necesario pero no suficiente para alcanzar la modernización. Se requiere la confluencia de tres procesos, a saber, el crecimiento económico, la modernización social y la modernización política

Finalmente, Germani afirmó que en el curso de la historia, todos los procesos de secularización han tenido lugar en estructuras urbanas.³⁸ Es decir, que plantea una estrecha relación entre la modernización, la intensificación de la urbanización y de la industrialización, la secularización, la democratización, la movilidad social y geográfica y la creciente racionalización (en el proceso mismo y en el comportamiento individual humano).³⁹

Las primeras teorías de la modernización enfrentaron duras críticas a la idea de desarrollo "endógenamente generado" y a su desarticulación con respecto al proceso real por el que había pasado América Latina, por parte de algunos intelectuales, entre los que destacaron

³⁷ S. N. Eisenstadt, *Ensayos sobre el cambio social y la modernización*, Madrid, Tecnos, 1970, p. 22.

³⁸ "Urbanization, social change and the great transformation", en *Modernization, Urbanization and the Urban Crisis*, Boston, Little Brown, 1973, p. 15.

³⁹ Germani, Gino, "Análisis de la transición", op. cit., pp. 69 - 126.

José Medina Echavarría y Raúl Prebisch. El primero centró su trabajo en introducir correcciones de importancia a las aportaciones hechas por la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) de la ONU, fundamentalmente dirigidos a lograr una congruencia entre los planteamientos y medios técnicos del desarrollo económico que se elaboraban en ese organismo internacional y los auténticos problemas sociales por los que atravesaba América Latina. De este modo, la tarea inicial era conocer el contexto dentro del cual se desenvolvían los países latinoamericanos.⁴⁰ En estos términos, su tarea se ubica dentro de un enfoque de ingeniería social; es decir, que primero había que estudiar y comprender la realidad concreta para después poder proponer alternativas de transformación por medio del desarrollo económico. Este desarrollo concebido más ampliamente como “fenómeno de cambio social”, donde lo que se pretende cambiar es “una estructura social en su totalidad, a lo largo de una línea demarcada entre dos momentos precisos [tradicición y modernidad]”.⁴¹

Así, ya que el desarrollo debía concebirse como fenómeno total, su estudio debía ser interdisciplinario, por lo que el principal postulado de Medina Echavarría era la necesidad del trabajo conjunto entre sociología y economía para establecer una Sociología del Desarrollo. El tipo de análisis que de ahí debía resultar, no podría quedarse en simple generación de conocimientos, sino que debía ser capaz de orientar la práctica concreta para lograr encauzar el proceso de modernización. De este modo, para el autor, la sociología del desarrollo debía ser capaz de dar un doble aporte: el orientado a la praxis, donde la sociología debe contribuir a plantear políticas sociales que favorezcan el desarrollo económico derivadas de sus investigaciones y el aporte sociológico exigido por el conocimiento (que implicaba, principalmente, la interpretación del proceso económico en relación con la estructura social total de la que forma parte).

De este modo, y acorde con la ingeniería social, Medina concibe el estudio sociológico como fundamento de una política orientada a modernizar la sociedad y a impulsar el desarrollo económico. Otros planteamientos importantes de la obra de Medina, acordes con los planteamientos de la teoría de la modernización y de la CEPAL, son el reconocimiento de la necesidad de crear condiciones institucionales (estabilidad y continuidad) económicas y políticas para posibilitar el despliegue del desarrollo económico, así como la defensa de la idea de la necesidad de una clase o grupo (élite) que tenga el control del Estado, el cual, de acuerdo a la ideología del desarrollo deberá ser intervencionista.⁴²

Por su parte, Raúl Prebisch, quien fuera el principal intelectual de la CEPAL, partía del argumento de que América Latina era una región subdesarrollada debido a la supervivencia de una sociedad feudal, monocultora y monoexportadora, cuyo crecimiento estaba basado en la exportación de materias primas y en la importación de bienes

⁴⁰ Zapata, Francisco, *Ideología y Política ...*, op cit., p. 157 - 158.

⁴¹ Gurrieri, Adolfo, “Fundamentos de la Sociología del Desarrollo” en La obra de José Medina Echavarría, Madrid, Cultura Hispánica del Instituto de Cooperación Iberoamericano, 1980, p. 73.

⁴² *Ibid.*, pp. 71 - 113.

manufacturados. Debido a la inequidad del mercado internacional, este modelo de desarrollo "hacia fuera" había mantenido a los países latinoamericanos en el retraso industrial, tecnológico e institucional.⁴³ La solución propuesta es la industrialización a partir de un modelo de "desarrollo hacia dentro" que habría probado su eficacia durante la Gran Depresión de la década de 1930 en Estados Unidos. De ahí que el mecanismo esencial fuera la sustitución de importaciones, es decir, dejar de importar en un primer momento bienes de consumo, y luego bienes de capital, reemplazándolos por oferta generada dentro de cada país. Aquí el papel del Estado era fundamental, pues se exigía una regulación económica que estimulara y protegiera a la industria nacional naciente e inmadura de la competencia por parte de los países desarrollados. La planeación sería el instrumento para lograr la movilización de los recursos nacionales para cerrar la brecha entre países desarrollados y subdesarrollados.

Esta movilización lograría cinco metas principales: En primer lugar, se buscaba que la transformación del modelo de desarrollo, desde uno orientado hacia fuera hasta otro orientado hacia dentro, permitiera justamente la apropiación nacional (su traslado hacia dentro) de los centros de decisión por parte de los países latinoamericanos. En segundo lugar, se esperaba que la industrialización trajera consigo el debilitamiento de las oligarquías más tradicionales, abriendo la puerta al proceso de democratización política. En tercer lugar, se creía que la conjunción de ambos procesos, industrialización y democratización, garantizaría la incorporación de la masa al consumo y a la producción, y a la propia integración nacional. En cuarto lugar, se pensaba que el logro de las tres metas anteriores implicaría la conformación de una sociedad nacional independiente, cuya máxima expresión sería un Estado desarrollista: independiente, intervencionista, pero respetuoso de la acción privada. Por último, si se esperaba que la industrialización superara el atraso científico, cultural y tecnológico de la región, en una palabra, su alienación cultural, era necesarios el desarrollo de una conciencia crítica y la formulación de una ideología nacionalista y desarrollista que le diera coherencia al modelo de desarrollo hacia dentro.⁴⁴

De lo anterior se desprende la importancia fundamental que en el pensamiento de Prebisch tenía la acción de las élites estatales en el proceso de desarrollo, en particular, se favorece la intervención del Estado en la actividad económica:⁴⁵ sólo por medio de un Estado fuerte, independiente y nacionalista se logrará la regulación económica y social que permita la destrucción de las estructuras tradicionales. Éste sería el tipo de enfoque teórico que popularizó la CEPAL y que fue ampliamente aceptado y aplicado en México durante las décadas de 1950 y 1960.

Antes de continuar, es necesario extraer los puntos centrales de la teoría de la modernización, para luego contrastarlos con las necesidades ideológicas de las élites

⁴³ Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963, *passim*.

⁴⁴ Rosario Green, "Prólogo: al reencuentro de Raúl Prebisch y Fernando Henrique Cardoso", en Raúl Prebisch, Fernando Henrique Cardoso y Rosario Green, *En torno al Estado y el Desarrollo*, México, Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo-Nueva Imagen, 1982, p. 15.

⁴⁵ Zapata, Francisco, *Ideología y Política en América Latina*, México, El Colegio de México, 1997, p. 146.

mexicanas. En primer lugar, todos los investigadores de la corriente modernizadora concuerdan en establecer una dicotomía entre sociedades “modernas” y sociedades “tradicionales”. Las últimas se definen como aquellas orientadas al pasado, a la agricultura, a la subsistencia, y en las que predominan los grupos primarios, los canales de comunicación orales, los sistemas ocupacionales relativamente simples, una movilidad social y espacial reducida, bajos índices de alfabetización, cambio social mínimo o nulo, una tendencia al autoritarismo, élites tradicionales y un nivel mínimo de capital y tecnología. Por su parte, la sociedad moderna se conceptualiza como aquella que posee una orientación racional al futuro, que acepta al cambio como un valor social positivo, que está orientada al éxito, al desarrollo industrial con preponderancia de grupos sociales secundarios. En ellas existen medios de comunicación masiva, sistemas ocupacionales complejos, elevada movilidad social y espacial, niveles altos de educación, orientación a la democracia, un capital abundante y una promoción continua de las innovaciones tecnológicas.⁴⁶

Estos autores también concuerdan en afirmar que la causa del desarrollo es la modernización, y en que se trata de un cambio lineal, que puede suceder en cualquier sociedad. La clave para superar los obstáculos y dificultades de dicho proceso se ubica en la difusión de las características de la sociedad moderna a las sociedades tradicionales. A partir de esto se generan diversas opciones de política para acelerar el ritmo de transformación social. Este último componente fue quizá el que mayor atractivo le dio a la teoría modernizadora entre las élites de diferentes partes del mundo, en especial en México.

Las teorías de la modernización tuvieron su mayor auge durante el periodo de franca consolidación de las estructuras políticas, sociales y económicas nacidas de la Revolución. Durante las décadas de 1930 y 1940 se consolidó el Estado como el principal actor social, cuyo papel era mantener la continuidad de la sociedad nacional, a través de cambios económicos, políticos y sociales, y frente a otros Estados. Esta centralidad se vio acompañada de un alto grado de autonomía de la política frente a la economía, en una sociedad que sufre de una fuerte desarticulación social, es decir, de “ausencia de correspondencia directa entre los niveles económico, político e ideológico en la acción colectiva”. Esta desarticulación permitió que los actores de la clase media revolucionaria, cuyos planteamientos ideológico-políticos carecían de base de inserción económica inequívoca, apoderarse de la conducción del proceso mismo de modernización, por medio del control y la disciplina de las organizaciones de masas. Sin embargo, el fin legítimo de la “justicia social” debe tomar cuerpo en estrategias concretas o resulta demasiado vago como para guiar la acción estatal. El proyecto modernizador daría una orientación clara y permitiría identificar las variables necesarias para consolidar la homogeneidad nacional y el predominio estatal en las relaciones sociales.

⁴⁶ Javier Elgueta, op. cit., p. 52.

Los planteamientos teóricos de la CEPAL señalaban como modelo a Europa, y establecían como meta a alcanzar la industrialización basada en la acción del Estado tanto para mantener y acrecentar la demanda agregada (salarios mínimos, seguros sociales, subsidio a productos), como por medio de inversión pública directa en el sistema productivo (paraestatales, monopolios públicos, fideicomisos, entre otros).⁴⁷ Con ello se legitimó la permanencia de canales corporativos para la atención de demandas y el papel de árbitro que adoptó el Estado frente al conflicto social en nombre del crecimiento económico. Por otra parte, la idea de desarrollo nacional justificó la centralización de los mecanismos de promoción del cambio social en el Estado, es decir, la concentración del poder de intervención para reglamentar la vida colectiva y disciplinar a al país.

La modernización era compatible con la herencia liberal decimonónica que veía en lo local y comunitario el factor principal de atraso nacional y que pretendía extender (o difundir) una cultura de la libertad en todo el territorio. Además, permitía justificar los esfuerzos y los costos que conllevó la construcción de un enorme poder central, al permitir una interpretación histórica acerca de la necesidad de un Estado fuerte para alcanzar los objetivos del “proyecto nacional”. Finalmente, suministraba una herramienta “científica”, por lo tanto, “verdadera”, para alcanzar el fin superior de la justicia social que la Revolución impuso a la organización social. En pocas palabras, los supuestos básicos de la teoría modernizadora eran congruentes con la experiencia histórica de las élites revolucionarias, así como con sus necesidades ideológicas.

La necesidad de la integración: el proyecto indigenista

Quizás desde el primer momento, este Estado modernizador al que ya se hizo referencia, tuvo que enfrentarse ante el hecho de una sociedad multicultural. ¿Qué hacer frente a “la cuestión india”? ¿Qué herramientas para tratar con dicho problema eran congruentes con el proyecto de país que la élite dirigente había construido tras largos años de lucha? A estas preguntas trató de responder la alternativa indigenista.

Para comprender la corriente de pensamiento denominada indigenismo, así como las políticas que de ella se derivan, es preciso, en primer lugar, entender el significado de la primera. En palabras de Favre, “el indigenismo se presenta como una interrogación sobre lo indio por los no indios en función de las preocupaciones de estos últimos”,⁴⁸ mientras que para Villoro, “[e]l indigenismo se presenta como un proceso histórico en la conciencia, en el cual el indígena es comprendido y juzgado (“revelado”) por el no indígena

⁴⁷ Paulo Hidalgo, “Reformas económicas y actores políticos en México y Chile. Un análisis exploratorio”, en Mauricio Merino (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública - CONACYT, 1992, p. 119.

⁴⁸ Favre, Henri (1976), cit. en Francisco Zapata, *Ideología y Política en América Latina*, México, El Colegio de México, 1997, p. 123.

(la "instancia relevante"). Este proceso es manifestación de otro que se da en la realidad social, en el cual el indígena es dominado y explotado por el no indígena".⁴⁹ Tomando ambas aportaciones, podemos entonces alcanzar, al menos, una definición aproximada del indigenismo, como una visión del indígena desde la perspectiva del "no indígena", un movimiento ideológico que encuentra su expresión en distintos terrenos que van desde el literario y artístico, pasando por el científico, hasta el político y social, una de cuyas características esenciales es el considerar al indígena en el contexto de una problemática nacional.⁵⁰ En estos términos y como veremos más adelante, dos de las preocupaciones centrales del indigenismo, son: de qué manera reabsorber la otredad (la población indígena) en la trama de la nacionalidad y, al mismo tiempo, de qué manera asentar la identidad nacional sobre la base de la indianidad (histórica). De este modo vemos, que estos dos planteamientos centrales, son a su vez, complementarios y paradójicos. Complementarios, pues ambos constituyen una necesidad para la conformación de una nación con identidad propia, paradójicos, pues por un lado, la construcción de la nación mexicana se basaba en el reconocimiento de los "indígenas prehispánicos" como raíz de la mexicanidad, pero por otro lado, por medio de las políticas emanadas de este indigenismo, se orientaban hacia la aculturación dirigida, es decir, hacia la necesidad de inducir un cambio social y cultural en el seno de la población indígena para que fuera asimilada en la "cultura nacional" y en el proceso de modernización.⁵¹

Siguiendo a Villoro, se puede considerar que el indigenismo ha atravesado por una secuencia de etapas en su desarrollo conceptual ligadas a etapas correspondientes y derivadas en el campo político.⁵² Sin embargo, si quisiéramos especificar un periodo de apogeo, podríamos decir que éste se sitúa entre 1920 y 1970, periodo en que "[e]l indigenismo se convirtió [...] en la ideología oficial del Estado intervencionista y asistencialista, establecido durante la gran depresión y que se dio los recursos necesarios para llevar a cabo el proyecto nacional".⁵³ A lo largo de este proceso, esta corriente se ha venido conformando en una institucionalidad, inseparable del proyecto cultural de la Revolución mexicana.⁵⁴ El indigenismo, además, juega un papel esencial en cuanto al debate sobre las posibilidades de un tránsito del país hacia la modernidad, pues la Revolución mexicana pareció abrir una vía auténticamente latinoamericana y mexicana hacia lo que se concebía como "progreso" o "modernidad", para lo cual la definición de la cuestión de la identidad nacional -que pasaba forzosamente por el pensamiento

⁴⁹ Villoro, Luis, Los grandes momentos del indigenismo en México, México, Fondo de Cultura Económica - El Colegio de México - El Colegio Nacional, 1996 (primera edición 1950), p. 8.

⁵⁰ Ver: Henri Favre, El indigenismo, México, FCE, 1996 (primera edición en español), p. 8.

⁵¹ Ver al respecto: Bonfil Batalla, Guillermo, México profundo. Una civilización negada. México, Grijalbo - CNCA, 1994, y del mismo autor, "Historias que no son todavía Historia" en Pereyra, Carlos, et al., Historia ¿Para qué?, México, Siglo XXI, 3a. ed., 1992.

⁵² Villoro, Luis, Los grandes momentos ..., op cit.

⁵³ Favre, Henri, El Indigenismo, op cit., p. 10

⁵⁴ Zapata, Francisco, Ideología y Política en América Latina, México, El Colegio de México, 1997, p. 127.

⁵⁶ Favre, Henri, El Indigenismo, op cit., p.45 y s., ver al respecto también la obra máxima del antropólogo mexicano Manuel Gamio, Forjando patria (1916).

indigenista- tenía una importancia capital.⁵⁵ En este momento, la reflexión sobre "lo indígena" va adquiriendo una significación política cada vez mayor, además de que va cargándose, al mismo tiempo, de un claro contenido ideológico.⁵⁶

Repasemos, por lo tanto, lo que sucede en torno al indigenismo en este periodo de "apogeo", ya que éste muestra un viraje en torno al pensamiento indigenista.⁵⁷ Para Villoro, uno de los rasgos esenciales de esta transición, pero sobre todo de la época postrevolucionaria, es que los indígenas -como elemento conceptual- dejan de ser "aliados" de los "criollos" (u oligarquía terrateniente), representantes de la postura conservadora, para pasar a ser comprometidos por los autodenominados "mestizos",⁵⁸ representantes de la burguesía liberal que ahora estaba en el poder, en su propia lucha por afirmarse en el gobierno. Es decir, que, con los primeros, apareció "lo indio" como un elemento que ayudaba en su lucha contra Europa, y, en este momento, aparece "lo indio" como elemento en la lucha de la burguesía liberal contra conservadores. Con los primeros, es "lo indígena muerto" (es decir, el pasado prehispánico) lo que se toma como bandera para reivindicar la especificidad de América con respecto a Europa. Con los segundos, el recurrir al indígena es distinto, pues los liberales recurren al "indio vivo" para justificar su lugar como élites gobernantes, auto-adjudicándose la misión de construir una nación que integrara todos los elementos culturales del país, en una cultura nacional, pues "las regiones que componían el México independiente escasamente constituían una sociedad y en menor medida una nación, es decir, un conglomerado heterogéneo de pueblos y grupos sociales que serían la materia prima de un país: México".⁵⁹

Así, el reto más significativo del Estado en el México independiente, que reaparece con el México postrevolucionario, fue sin duda el de construir una sociedad y un país que se basara en el reconocimiento -por todos sus habitantes- de un conjunto de valores, hábitos y proyectos. En síntesis, que compartieran una cultura nacional que diera sentido, coherencia y continuidad a los esfuerzos que emprendía el Estado para salir del atraso

⁵⁵ Después de la independencia de México, ya había sufrido el pensamiento indigenista una transición, pues es el primer momento en que México, como país independiente, se ve a sí mismo como una realidad "desgarrada, hendida, mutilada" y surge el ideal de nación como unidad, es decir, que se debía sobrepasar ese estadio de diversidad cultural bajo la noción de cultura nacional. En estos momentos es cuando empieza a concebirse al indígena como el obstáculo para lograr esta unión, para edificar una verdadera nación, por lo que se decide dirigir el cambio cultural, la aculturación, en Villoro, L., *Los grandes momentos ...*, op cit., p. 213 - 222).

⁵⁷ Según Favre, el rasgo definitorio de esta transición que afecta al pensamiento indigenista es que antes de la revolución se tenía una concepción racista del indígena, es decir, que naturalmente era un ser inferior, por lo que, la única manera de enfrentar el obstáculo que los indígenas representaban para alcanzar el progreso era por medio de su exterminio o de su aislamiento. Por el contrario, después de la revolución de 1910, el problema indígena se concibe desde una perspectiva culturalista, es decir, que las diferencias son culturales, por lo que su solución se ve como la aculturación dirigida por una élite nacional a través de políticas indigenistas cuyo objetivo es la integración y la asimilación. Ver al respecto, Favre, Henri, *El indigenismo*, op. cit., pp. 36 - 63.

⁵⁸ Ver los planteamientos al respecto de Molina Enríquez, Pimentel y del ya conocido planteamiento vasconcelista sobre la "raza cósmica".

⁵⁹ del Val, José Manuel, "El indigenismo" en Arizpe, Lourdes (coord), *Antropología Breve de México*, México, Academia de la Investigación Científica, 1993, p. 245.

que había dejado la herencia colonial y, para ello, era menester que la burguesía nacional volviera su atención hacia la realidad indígena (como se dijo, elemento que se veía como reflejo del “desgarramiento” de México, pero también como factor de atraso que impedía salir a la modernidad). Es decir, que en este momento, el indígena jugaba un papel central, pues la escisión que su existencia marcaba con respecto a la de los mestizos, lleva a estos últimos a autoasignarse, por un lado, la tarea de ver por la integración de la población en un mismo territorio y bajo una cultura nacional “mestiza” y, por el otro, la tarea de modernizar al país partiendo de la supuesta tradicionalidad indígena (que se veía, precisamente como obstáculo o factor de atraso para este proceso de desarrollo tan deseado).⁶⁰ De este modo, bajo la presión de los nuevos intereses económicos, que refuerzan progresivamente su representación política a expensas de los tradicionales poderes territoriales, pero también bajo la influencia de los sectores cada vez más modernizados de la sociedad mexicana, los gobiernos acaban por tomar medidas en distintos órdenes (legislativas, sociales, culturales, económicas) con el objetivo de rehabilitar las relaciones entre indígenas y no indígenas y modificar la condición de los primeros. Lo anterior se inserta así, en un intento por superar la formación social de origen colonial, que había subsistido a la independencia y que en este momento, frente a la expansión del capitalismo, se presentaba como anacrónica.

Con la Revolución y posteriormente, la reforma agraria, se pretendía liberar a los indígenas del yugo tradicional de los poderes de los hacendados y, al facilitar la movilidad social, se favorecería el ascenso masivo de los indígenas hacia el interior de la estructura de clases,⁶¹ convirtiéndolos en mano de obra libre -bajo influencia de la ideología liberal- para insertarse, así como trabajadores o pequeños propietarios, orientados a coadyuvar en el camino hacia la modernización y el progreso. Sobre todo, estas ideas encuentran su inspiración en los ideales de la Revolución mexicana y en la corriente de pensamiento llamada “nacionalismo revolucionario” que sirvió, a la vez de impulsor de programas y de su justificación.⁶² De este modo, el indigenismo se convierte en una parte importante de la ideología postrevolucionaria, planteando un debate sobre la nación y la integración nacional en México⁶³: se necesitaba incorporar al indígena a la nación porque se constataba que su exclusión era claro síntoma de la ausencia de tal integración. Sobre esta transición en el pensamiento indigenista nos dice Villoro:

Algunas veces, de modo esporádico, se había planteado ya el problema indígena desde el punto de vista social; pero sólo ahora aparece toda una concepción nacional basada en la apreciación social del indígena, sólo ahora se utiliza sistemáticamente la realidad indígena como problema humano, dentro de una interpretación general histórica y política de México.⁶⁴

⁶⁰ Villoro, Luis, Los grandes momentos ..., op cit., p. 213 - 219.

⁶¹ Favre, Henri, El Indigenismo, op cit., p. 10.

⁶² Favre, Henri, El Indigenismo, op cit., p. 92 - 93.

⁶³ Zapata, Francisco, Ideología y Política ..., op cit., p. 123

⁶⁴ Villoro, Luis, Los grandes momentos ..., op cit., p. 213.

De este modo, se “funda” el proyecto nacional liberal, donde los puntos centrales son la homogeneidad y la unión para la edificación de una nación que abarque todo el territorio mexicano, y la creación de vías para el desarrollo y la modernización. Vemos entonces, que este momento del indigenismo se deriva claramente de una versión progresista de la presencia indígena en la sociedad mexicana, que tiene su origen en autores como Molina Enríquez, Pimentel y Vasconcelos, y es continuada por antropólogos e intelectuales como Gamio, Moisés Saénz, Alfonso Caso y, por último, Aguirre Beltrán. El punto central de las preocupaciones de la mayoría de estos autores (aunque matizado de distintas maneras) lo consistía el anhelo de “sacar a los indios de su situación de exclusión para darles un lugar en la nueva sociedad”,⁶⁵ por medio de la aculturación controlada por las élites políticas e intelectuales y con el objetivo de lograr la homogeneización social y la unificación del país. Los planteamientos de caso acerca de la aculturación, nos sirven de ejemplo para ilustrar lo anterior. Para este autor, la aculturación tenía como objetivo “cambiar los aspectos arcaicos, deficientes y, en numerosos casos, nocivos de esta cultura [la indígena], en aspectos más útiles para la vida del individuo y de la colectividad” especialmente en el terreno de la economía y de la salud.⁶⁶ Sólo de este modo, el país sería capaz de caminar por la vía del desarrollo y el progreso hacia la modernización. Vemos entonces que, según esta concepción de la nación mexicana como homogéneamente integrada, nacionalidad e indianidad se encontraban en una relación de incompatibilidad que hacía a estos términos mutuamente excluyentes. Por lo anterior, queda claro que el lugar que a los indígenas se les diera dentro de la nación dependía de la factibilidad de un proceso aculturativo, pero por otra parte nos muestra también la concepción de la época de que si bien el indígena no había podido progresar, no por ello era inepto para el progreso.⁶⁷ Sólo un país plenamente “nacionalizado” estaría en condiciones de avanzar hacia el progreso.

Estas concepciones dan lugar a todo un proceso institucional relacionado con la implementación de medidas concretas que plasmaban este ideal de integración, unificación, nacionalismo y modernización (política indigenista). De esta manera, la política indigenista, que será revisada brevemente más adelante, partirá, en lo esencial de esta concepción de las élites políticas de generar, valiéndose sobre todo de la labor de científicos y técnicos especializados en el tema (antropólogos), un cambio cultural dirigido y controlado por esta misma élite, es decir, de inducir un proceso de aculturación acelerado para que la población indígena pudiera ser absorbida por la “cultura nacional mestiza”. Como plantea Del Val, estas conceptualizaciones de la época, que están atravesadas todavía por el positivismo y el evolucionismo clásico,⁶⁸ negaban a los indígenas “solución de continuidad en el marco de su cultura”, es decir, que solamente a través de la negación de su propia cultura serían integrados y encontrarían un lugar dentro

⁶⁵ Zapata, ... op cit., p. 126

⁶⁶ Caso, Alfonso en *Indigenismo*, 1958, cit. en Favre, Henri, *El Indigenismo*, op. cit., p. 50.

⁶⁷ Favre, Henri, *El Indigenismo*, op cit., p. 38.

⁶⁸ Al igual que las teorías del desarrollismo y la modernización, ver como ejemplo de esto, el texto antes mencionado de Germani sobre la conceptualización de la transición desde la tradición a la modernidad.

de la nación, constituyéndose en verdaderos ciudadanos mexicanos.⁶⁹ En este sentido, señala Zapata que

Esta versión de lo indígena como “problema” se identifica con una concepción en la que lo indígena debe ser “suprimido”. Se trata de [lograr] constituir sociedades lo más cercanas posibles, en términos raciales, a las sociedades avanzadas.⁷⁰

Ya habíamos visto, en el rubro sobre desarrollismo y teoría de la modernización, cómo este afán por edificar sociedades lo más cercanas posible a las occidentales, se basaba en la concepción de este modelo dicotómico, que concebía una única línea de desarrollo desde la tradición hacia la modernidad, esta última representada por las sociedades occidentales más avanzadas, que eran vistas como ejemplo a seguir y meta a alcanzar.⁷¹ Vemos entonces que el indigenismo del siglo XX (sobre todo a partir de la revolución) ya contenía implícitas estas mismas preocupaciones.

En la época postrevolucionaria, entonces, es cuando se hace evidente que la penuria y la falta de tierra constituyen obstáculos para que fructifiquen los modos capitalistas de producción, así como la modernización de los medios y relaciones económicas. Así mismo se hace evidente la falta de lazos entre los sectores urbanos y modernizados del país y la población indígena cuya situación de marginalidad mantiene un profundo “arcaísmo” en el campo. Después de la revolución y con la reforma agraria se empieza a modificar esta situación, proceso en el cual, el Estado interviene a manera de árbitro. En este contexto surgen los regímenes populistas -caracterizados por Favre como “gobiernos autoritarios, nacionalistas y modernizadores” y cuyo prototipo estaría representado en México por Elías Calles y Cárdenas entre 1929 y 1940- que intentaron concluir la labor de unificación nacional incorporando al indígena a la nación. Con estos regímenes, se aplican -con más constancia y planeación, pues se establecen sus principios y métodos- las políticas indigenistas e integracionistas a toda la población indígena indistintamente y de manera más o menos uniforme. La adopción de esta actitud intervencionista, paternalista y proteccionista del Estado en esta época hacia los pueblos indígenas, sigue mostrando una actitud con pretensiones de redención, casi iluminista, de llevar al indígena los beneficios de la cultura nacional (es decir, occidental). Aunque también lo que estaba en el fondo era la certidumbre (que hoy en día reconocemos refutable) de que los pueblos indígenas y sus formas de organización eran un obstáculo para el progreso del país, ya que se les concebía como “atrasados”, “ignorantes” y “poco desarrollados”, por lo que la mejor opción para que se integraran a la nación era, evidentemente, que fueran objeto de un cambio sociocultural, en otras palabras, que dejaran de ser indígenas para que

⁶⁹ del Val, José Manuel, “El indigenismo” ..., op cit., p. 247.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ver al respecto: Germani, Gino, “Análisis de la transición” en Política y sociedad en una época en transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas, Buenos Aires, Paidós, 1965, pp. 69 - 126. y Gurrieri, Adolfo, “Fundamentos de la Sociología del Desarrollo” en La obra de José Medina Echavarría, Madrid, Cultura Hispánica del Instituto de Cooperación Iberoamericano, 1980, pp. 71 - 113.

podrían ser mexicanos.⁷² Explícitamente, Gamio expone la necesidad de conformar una nación homogeneizada, para lo que se necesita:

Equilibrar la situación económica, elevando la de las masas proletarias; intensificar el mestizaje, a fin de consumir la homogeneización racial; substituir las deficientes características culturales de esas masas, por las de la civilización moderna, utilizando, naturalmente aquellas que presentan valores positivos; unificar el idioma, enseñando castellano a quienes hablan idiomas indígenas. Es pues un nacionalismo referente a la estructura social, étnica, cultural y lingüística, el que proclamamos.⁷³

La intención del indigenismo oficial queda en palabras de Gamio más que clara, sin embargo, para sintetizar, podemos tomar la enumeración que Vázquez realiza de los componentes del paradigma indigenista:

el uso del símbolo patrio; valores como el orgullo nacionalista o la mística de entrega a la 'causa del indio'; modelos conceptuales como la comunidad indígena cerrada; metodologías como el enfoque regional e integral; técnicas como el sentido aplicado de la antropología; estrategias políticas como la aculturación inducida y la integración nacional; límites institucionales, [...] como producto de una relación orgánica con el Estado nacional [...]; y hasta situaciones de hecho (objeto gnoseológico), como son la variabilidad lingüística, cultural e histórica de los grupos sociales, colocados en cierta posición estructural frente al Estado y al resto de la sociedad civil. En otros términos, el paradigma indigenista se compondría de un sistema de ideas, valores, símbolos y relaciones sociales, una totalidad o modelo que hace a la antropología nacional 'esencialmente distinta de la aplicada en otros países y regiones del mundo' pues da a los problemas teóricos y aplicados una personalidad característica del desarrollo nacional.⁷⁴

Una característica, de hecho bastante original del pensamiento y política indigenistas, es la ingeniería social que produce para alcanzar sus objetivos. El pensamiento indigenista culturalista, como vimos, está íntimamente ligado a la Revolución mexicana, sin embargo, también como se observó, la ruptura con el pensamiento del siglo XIX, no es total, sino que en el pensamiento indigenista postrevolucionario se prolonga la tradición del positivismo latinoamericano. De ello se desprende su pretensión de cientificidad (ya que, en términos generales el pensamiento y acción indigenistas se basaron en estudios generados por la ciencia social, específicamente por la antropología) y su afán de derivar de la reflexión intelectual y científica la acción política y social. "Desde este momento -plantea del Val- es claro que la reflexión científica antropológica de México no solamente estará vinculada

⁷² Medina, Andrés, "¿Es posible una etnografía de México?" en *¿Existe una Antropología Marxista?*, México, UNAM, 1992, p. 50 y ss.

⁷³ Gamio, Manuel, *Antología*, México, UNAM, 1975, p. 17.

⁷⁴ Vázquez, Luis, "La historiografía antropológica contemporánea" en García Mora, J.C., *La Antropología en México*. Vol. 1 *Panorama histórico*, México, INAH, 1987, p. 164 y s.

a las aulas y a la generación de conocimiento, sino que resultará fundamentalmente para la acción del Estado nacional".⁷⁵ Durante la coyuntura político-social de la época postrevolucionaria, el Estado tuvo que enfrentarse a una serie de problemas de orden social, a los cuales había que dar soluciones. Sin embargo, la acción indigenista presuponia un conocimiento del medio en que iba a aplicarse.⁷⁶ En estas condiciones la antropología se vio impulsada como parte de una política social más amplia: la política gubernamental integracionista. De este modo, la problemática indígena ha sido estudiada durante el siglo XX como preocupación política o por intereses políticos. Sobre todo, en la época de Cárdenas, donde la política indigenista es claramente adoptada como tarea del Estado, se crean varias instituciones que permiten el desarrollo de la antropología profesional "a la sombra de la ideología nacionalista". Y será sobre todo este paradigma indigenista-nacionalista que se edifica la antropología mexicana y sus instituciones.⁷⁷ De este modo, la antropología en México comienza a aplicarse en el contexto postrevolucionario aunada a los ideales de "justicia social", "amparo a los desposeídos", "asistencia social", etcétera, (alrededor de los años treinta). Se funda la Escuela de Antropología con una gran tarea que cumplir que refleja los intereses político-económicos del país: forjar una nación (integrar a todos los pobladores del territorio mexicano en una misma nación, y en especial a los grupos indígenas).

Años más tarde, (alrededor de los años cuarenta hasta los cincuenta) se califica la problemática de los grupos indígenas -marginación, pobreza, etcétera- como un problema de educación, es decir, que sus costumbres no estaban de acuerdo con el desarrollo y por eso estaban rezagados (por lo tanto la educación aculturadora se concibió como la solución).⁷⁸ El surgimiento de la antropología en México se dio entonces, como ciencia institucionalizada y en estrecho vínculo con el Estado, para dar respuesta a los intereses de éste en torno a problemas de orden político, social y económico.⁷⁹ Así, la antropología al servicio de los intereses del Estado, se caracterizó, en primer lugar, por la adopción del paradigma indigenista para la explicación de la realidad pluricultural de México y, en segundo lugar, por ser una ciencia social estrictamente aplicada a los fines del Estado y de las élites dominantes, observándose una relación confusa entre ciencia y política, al haber convertido en fin de la investigación, su aplicación indigenista y la contribución a las políticas de centralización del Estado moderno. Vázquez define de este modo las características de esta ciencia social, que en el periodo estudiado jugó un papel peculiar:

⁷⁵ del Val, José Manuel, "El indigenismo" ..., op cit., p. 247.

⁷⁶ Al respecto de la necesidad de este conocimiento previo a la acción indigenista, Gamio decía que "las necesidades de la población jamás podrán ser satisfechas, si no es de manera unilateral y por lo tanto ineficaz" y exigía a la Antropología "proporcionar un conocimiento sobre la población, que es la materia prima con la que se gobierna y por la que se gobierna", cit. en Favre, H., El Indigenismo, op. cit., p. 117.

⁷⁷ Medina, Andrés, "¿Es posible una etnografía de México?" en ¿Existe una Antropología Marxista?, México, UNAM, 1992, p. 49.

⁷⁸ Padilla, Cristina, "El trabajo de campo en la Antropología Social" en Jornadas de Antropología, Guadalajara, U. de G., pp. 173 - 180.

⁷⁹ Y efectivamente la práctica científico-antropológica ejerció una influencia determinante en la concepción, formulación y ejecución de la política que las instancias gubernamentales, las instituciones panamericanas y diversos organismos de las Naciones Unidas aplicaron a las poblaciones indígenas, hasta aproximadamente la década de los setenta. Favre, Henri, El Indigenismo, op. cit., p. 52.

"... una antropología aplicada, teóricamente delimitada a un cierto objeto de estudio, y cuyo producto más elocuente no era estrictamente científico, sino político e ideológico, nada menos que una representación consensual que denominamos nacionalismo mexicano".⁸⁰

Como vimos más adelante, el camino que se concibió como único posible para lograr así la integración o asimilación de los indígenas al resto del país, para lograr conformar de esta forma una nación unificada y homogénea, que facilitaría la transición de la tradición (representada fundamentalmente por el mundo indígena) hacia la modernidad y el progreso (para lo que servía como modelo el nivel de desarrollo de los países occidentales), era la vía de la aculturación. Para lograr tal propósito se puso en marcha todo un proyecto de ingeniería social, del cual derivaron políticas indigenistas y/o integracionistas, que se aplicaron a la población india de México. De este modo, la administración pública de México, que va adquiriendo mayor consistencia y va siendo mejor controlada por el gobierno central comienza a intervenir en el asunto indígena. Más tarde y para lograr la eficacia de las políticas indigenistas e integracionistas, el aparato estatal comenzará a crear ramificaciones especializadas en los asuntos indígenas que prefigurarán una burocracia indigenista (que desembocarán posteriormente en el INI, en 1948).

Ahora bien, la política indigenista puede definirse como la acción sistemática emprendida por el Estado por medio de un aparato administrativo especializado, cuya finalidad es inducir un cambio controlado y planificado en el seno de la población indígena, con el objetivo de absorber las diferencias y antagonismos culturales, sociales y económicos entre indígenas y no indígenas.⁸¹ Desde 1916, en su obra *Forjando Patria*, Gamio sentó los lineamientos generales de la política indigenista, puso a la antropología al servicio de la política. Así mismo, marcó como finalidad del conocimiento sobre el indígena facilitar la conformación de la nación, porque reconoció que México no estaba integrado nacionalmente debido a su variedad geográfica y heterogeneidad social y cultural,⁸² sin embargo, partía de que "El indio tiene aptitudes para el progreso iguales que el blanco; no es ni superior ni inferior a él".⁸³

En el proceso de aculturación juega un papel capital la educación, y así la élite política, apoyándose en antropólogos indigenistas, hace de ella el instrumento esencial del "mestizaje cultural". Vasconcelos (en 1923), propone, en este sentido, no únicamente combatir el analfabetismo, difundir la lengua española e impartir una enseñanza básica, sino también contribuir a la promoción material, moral e intelectual en el mundo indígena de los saberes nacionales y conocimientos prácticos rudimentarios. Esta propuesta vasconcelista representa una de las primeras tentativas latinoamericanas en que los

⁸⁰ Vázquez, Luis, "La historiografía antropológica.... op. cit., p. 140 y ss.

⁸¹ Favre, Henri, *El Indigenismo*, op. cit., p. 108.

⁸² Saladino García, Alberto, *Indigenismo y Marxismo en América Latina*, México, UAEM, 1994, p. 99.

⁸³ Gamio, Manuel, *Antología*, México, UNAM, 1975, p. 102.

poderes públicos realizan programas para “modernizar al indio y para transformarlo en productor eficaz para beneficio de la economía capitalista”.⁸⁴ En este sentido, la educación indigenista era concebida como un medio de emancipación y de ascenso individuales y, así, como un instrumento de modernización social.⁸⁵ Por otro lado, también Gamio concibe a la educación como central para la política de integración, viendo en ella la solución a la homogeneización de la población (“forjar patria”).⁸⁶

Un segundo aspecto en que se centró la política indigenista es en el desarrollo comunitario, debido a que, siguiendo las líneas principales del pensamiento indigenista, es en el espacio comunitario donde se concebía la localización de los principales factores de estancamiento, pero también los factores de potencialidad para el progreso.⁸⁷ De este modo, el desarrollo comunitario consistía en la acción sobre estos factores con objeto de iniciar un proceso de modernización. El cambio así inducido se produciría en el mismo seno de la comunidad. Estas políticas gubernamentales estaban dirigidas a incitar la mecanización y tecnificación de la agricultura y el empleo de delegados industriales en la agricultura. Uno de los objetivos del desarrollo comunitario era lograr el desenclave de las comunidades, articulándolos al mercado regional y a las metrópolis (es decir, insertarlos a las relaciones capitalistas de producción y mercado). Esta articulación también era necesaria, según Favre, para que “los nuevos bienes que el mercado ofrece lleguen hasta la comunidad e inciten indirectamente a los comunes a producir todavía más, con tal de adquirirlos”. De este modo, el cambio sociocultural y económico inducido al respecto tenía como principal objetivo, de inspiración liberal, la inserción de la comunidad en la economía mercantil, que a su vez se concebía como condición para su progreso.⁸⁸ Ahora bien, este impulso a la capitalización de la agricultura y la presión ejercida directa o indirectamente sobre los precios de las mercancías agrícolas, aunado a la presión sobre la tierra (que de por sí ya era escasa) se tradujeron en un desarrollo comunitario tendiente a debilitar la cohesión y el llamado “tradicionalismo” de las comunidades indígenas. Lo que finalmente fue impulsado, tanto por la política de aculturación como por el desarrollo comunitario, fueron las corrientes migratorias hacia las ciudades “en las que los indios, en número cada vez mayor, desaparecen entre la masa de un proletariado mestizo”.⁸⁹ De este modo, la comunidad indígena, más que modernizarse, tiende a vaciarse.

Como se observa y con distintos matices según los autores, las líneas principales del pensamiento indigenista, no son ideas aisladas sino que responden a todo el sentimiento

⁸⁴ Favre, Henri, *El indigenismo*, op. cit., p. 51 y 95 y ss.

⁸⁵ Favre nos dice al respecto que la escuela, en este contexto, tenía una doble misión “poner la cultura al alcance de todos, pero también dar a todos la misma cultura” es decir, tender a la progresiva homogeneización cultural por medio de la educación. en *El Indigenismo*, op. cit., p. 111.⁸⁶ Saladino García, Alberto, *Indigenismo y Marxismo ...*, op. cit., p. 99 y s.

⁸⁷ De hecho es sobre la comunidad indígena donde se concentra la acción de la política indigenista. De este modo, los centros coordinadores del INI y todos los programas de desarrollo intervienen en este espacio comunitario. Ver al respecto: Favre, Henri, *El Indigenismo*, op. cit., p. 113.

⁸⁸ Favre, H., *El Indigenismo*, op. cit., p. 116 y s.

⁸⁹ Favre, H., *El Indigenismo*, op. cit., 121 y ss.

y maneras de entender la realidad social de una época, concepciones que son propias de la posición de las élites dominantes. El pensamiento indigenista, de esta forma, sirvió también para legitimar una dominación, por medio, además, de la acción práctica (política indigenista) para hacer de las poblaciones indígenas objeto del cambio sociocultural, controlado por las élites, necesario para los intereses del Estado en ese momento. De este modo, al igual que muchas otras acciones gubernamentales tendientes a mantener el *status quo*, el pensamiento de la gran mayoría de los pensadores indigenistas de la época postrevolucionaria coadyuvó en el reforzamiento del sistema. Por lo tanto, al indígena se le reconoció su capacidad de acción, en la medida en que se integrara en el sistema económico, social, político y cultural dominante.⁹⁰ Es decir, que en una época donde las élites políticas requerían una fuerte centralización del poder, una integración de toda la sociedad para “forjar” una nación (parafraseando a Gamio) y donde aquellos que no formaban parte de la sociedad mexicana (como, según las concepciones de la época se pensaba a los indígenas) eran vistos como obstáculo para la creación de una nación homogénea y unificada que diera paso al pleno desarrollo del país, por lo que debían ser integrados o absorbidos en la “cultura nacional”. De este modo, no es de extrañar que la antropología, bajo el paradigma indigenista, fuera vista por las élites políticas, como una fuerte herramienta para los proyectos gubernamentales de integración y desarrollo,⁹¹ dándose así, una relación históricamente necesaria entre ciencia e ideología de las élites políticas.

Como se observó el pensamiento y las políticas indigenistas postrevolucionarios no fueron gratuitos, sino que fueron la expresión ideológica del proyecto de desarrollo que la incipiente burguesía mexicana estaba imponiendo al país y que necesitaba la creación del mercado interno, la modernización social y la homogeneización cultural. Partiendo de este pensamiento ideológico se concebían los rasgos de la cultura indígena como obstáculos que retardaban, dificultaban o impedían el desarrollo capitalista, para vencer estos obstáculos, proclamaba como punto central, la integración (cultural y socioeconómica) del indígena a la nación mexicana a través de políticas diseñadas específicamente para tal fin. La política indigenista constituye un capítulo dentro de una política más general de modernización de la sociedad. Pero también representa un medio a través del cual el Estado, cuya misión se precisa de manera distinta y cuyo campo de intervención se amplía considerablemente, pretende convertir a la sociedad en nación.

Conclusiones

Sin duda el *Zeitgeist* que el siglo XX heredó del iluminismo y del espíritu decimonónico estaba caracterizado por un profundo optimismo en las posibilidades de progreso de las

⁹⁰ Saladino García, Alberto, *Indigenismo y Marxismo* ..., op cit., p. 97.

⁹¹ En este sentido, según Vázquez, los antropólogos y en especial representados por la figura de Gamio, “actuaba[n] más como funcionario[s] político[s] que como científico[s], en el sentido weberiano del concepto” en “La historiografía antropológica... op. cit, p. 154.

sociedades, concepción que partía de una visión unilineal y unidireccional del desarrollo. Por otro lado, los avances en las ciencias naturales llevaron a muchos pensadores (como Comte, Marx, Adam Smith, entre otros) a confiar en el poder de la razón para comprender las “leyes sociales” y, a partir de ello, influir en la dirección que toman los grupos humanos. La confianza en que aquellas partes de la realidad que nos agradan pueden ser transformadas a partir de la acción, principalmente política, motivó desde un primer momento a las élites mexicanas a plantear diferentes vías para alcanzar un grado de “civilización” adecuado: conservadores y liberales trataron de crear un Estado nacional que impulsara aquellos valores con los que cada bando estaba comprometido. De esa lucha nació la idea de que la búsqueda del progreso era inseparable de la construcción de un poder central capaz de movilizar los recursos, tanto humanos como materiales, necesarios para avanzar hacia el “destino histórico” de México.

El modelo que las élites adoptaron para definir tal destino provenía fundamentalmente de Europa: una vez que el proyecto liberal se volvió hegemónico al derrotar a sus rivales, el progreso se relacionó con la idea de modernidad, basada en la liberación del individuo para que avanzara hacia la maximización de sus beneficios y, de esta forma, se transformara el bien privado en bien social. La Revolución agregó a esta concepción la idea de que el Estado, como actor sin clase y poseedor de las capacidades de coacción y planeación suficientes, era responsable de impulsar el mejoramiento de los niveles de bienestar de la gente, a partir del otorgamiento de derechos sociales y de la posibilidad de un cambio social dirigido. Con esa tarea frente a ellos, los miembros de las clases dirigentes se encontraron en la necesidad de encontrar una herramienta legítima (léase científica) para el manejo de la economía y de las relaciones sociales en general: se trataba de darle un rumbo científico al Estado que tanto tiempo y sangre costaron construir. Es aquí donde se insertan las teorías de la modernización y el indigenismo.

Modernización e indigenismo aportaron a las élites una justificación a la centralización del poder y a la intervención constante y profunda de las administraciones públicas en la vida de los diferentes sectores de la sociedad. Ambas eran alternativas “ideológicas” en tanto no proponían la abolición de las formas de explotación existentes en la sociedad, ni la transformación radical de las formas de producción y de apropiación del excedente social, ni la eliminación del Estado como vías para mejorar las condiciones de vida de la población. Por el contrario, acentuaban la necesidad de actuar en el marco de un Estado nacionalista, que permitiera difundir un sólo esquema de desarrollo dentro de todo un territorio. Con ello permitían enlazar los diferentes momentos de la poco orgullosa historia nacional, interpretándola ahora como la lucha de todo un único pueblo en busca de su superación: Independencia, Reforma y Revolución integradas como fases o estadios necesarios dentro de un proceso evolutivo que culminaría con un México homogéneo y desarrollado.

En resumen, la propuesta de modernizar al país por medio de la industrialización, la educación, la urbanización, etcétera, y la de crear una sola identidad cultural eran

congruentes con la experiencia histórica de las élites, pues le daba sentido a los largos años de lucha y justificaban la permanencia y continuidad del régimen revolucionario. Por otro lado, era congruente con el legado liberal de confianza en el progreso, además de permitir la utilización de las herramientas sociales disponibles para alcanzar el objetivo del desarrollo. Se trataba de dos teorías homogeneizantes, adecuadas para un Estado revolucionario que pretendía lograr un proyecto nacional. También son teorías que se centran en la acción del Estado como motor fundamental del desarrollo material y cultural, lo que era acorde con un Estado autoritario que se reserva para sí la interpretación única e incuestionable de la Volunté General.

Bibliografía

AGUILAR Villanueva, Luis F., "El problema del origen", borrador de trabajo presentada en la reunión National Building and Sub-Cultures: Latin American Countries? Cases", organizado por el Research Institute of Social Sciences de la Tokai University, y El Colegio de México, marzo 20, 1997.

BONFIL Batalla, Guillermo, *México profundo. Una civilización negada*. México, Grijalbo - CNCA, 1994.

BONFIL Batalla, Guillermo, "Historias que no son todavía Historia" en Pereyra, Carlos, et al., *Historia ¿Para qué?*, México, Siglo XXI, 3a. ed., 1982.

CAVAROZZI, Marcelo, "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", en *Revista de Estudios Políticos*, 74 (1991).

CÓRDOVA, Arnaldo, *La ideología de la Revolución mexicana. La formación del nuevo régimen*, México, ERA, 1992

DEL VAL, José Manuel, "El indigenismo" en Arizpe, Lourdes (coord), *Antropología Breve de México*, México, Academia de la Investigación Científica, 1993.

DUVERGER, Maurice, *Los métodos de las ciencias sociales*, Barcelona, Ariel, 1981.

EINSESTADT, S. N., *Ensayos sobre el cambio social y la modernización*, Madrid, Tecnos, 1970.

ELGUEA, Javier, *Las teorías del desarrollo social en América latina. Una reconstrucción racional*, México, El Colegio de México, 1989.

FAVRE, Henri, *El Indigenismo*, México, FCE, 1998.

GAMIO, Manuel, *Antología*, México, UNAM, 1975.

GARRIDO, Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, México, Siglo XXI, 7ª. ed., 1995.

GERMANI, Gino, "Análisis de la transición" en *Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*, Buenos Aires, Paidós, 1965.

GERMANI, Gino, "Urbanization, social change and the great transformation", en *Modernization, Urbanization and the Urban Crisis Urbanization*, Boston, Little Brown, 1973.

GIL Villegas, Francisco, *Los profetas y el Mesías. Lukács y Ortega como precursores de Heidegger en el Zeitgeist de la modernidad (1900-1929)*, México, Fondo de Cultura Económica - El Colegio de México.

GONZÁLEZ Pedrero, Enrique, *País de un solo hombre. El México de Santa Anna*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Green, Rosario, "Prólogo: al reencuentro de Raúl Prebisch y Fernando Henrique Cardoso", en Raúl Prebisch, Fernando Henrique Cardoso y Rosario Green, *En torno al Estado y el Desarrollo, México*, Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo-Nueva Imagen, 1982.

GURRIERI, Adolfo, "Fundamentos de la Sociología del Desarrollo" en *La obra de José Medina Echavarría*, Madrid, Cultura Hispánica del Instituto de Cooperación Iberoamericano, 1980.

HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

HIDALGO, Paulo, "Reformas económicas y actores políticos en México y Chile. Un análisis exploratorio", en Mauricio Merino (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública - CONACYT, 1992.

LERNER, *The Passing of Tradition Society*, Nueva York, The Free Press, 1958.

LINZ, Juan J., "Una teoría del régimen autoritario. El caso de España", en Xavier Tusell, et al., *Política y sociedad en la España del siglo XX*, Madrid, Akal, 1978.

MANNHEIM, Karl, *Ideología y utopía. Introducción a la sociología del conocimiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

MEDINA, Andrés, "¿Es posible una etnografía de México?" en *¿Existe una Antropología Marxista?*, México, UNAM, 1992.

MERINO, Mauricio, *Fuera del Centro*, Xalapa, Universidad Veracruzana, 1992.

MERINO, Mauricio, *La democracia pendiente. Ensayos sobre la deuda política de México*, Fondo de Cultura Económica, 1993.

MERINO, Mauricio, *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*, México, El Colegio de México, 1998.

MEYER, Lorenzo, "El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades", en Mauricio Merino, *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local*, México, El Colegio de México, 1995.

NISBET, Robert, *Historia de la Idea de Progreso*, Barcelona, Gedisa, 1996.

PADILLA, Cristina, "El trabajo de campo en la Antropología Social" en *Jornadas de Antropología*, Guadalajara, U. de G., 1989.

PREBISCH, Raúl, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963.

SALADINO García, Alberto, *Indigenismo y Marxismo en América Latina*, México, UAEM, 1994.

SKOPOL, Theda, "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual", en *Zona Abierta*, 50 (1989).

TENA Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1992*, México, Porrúa, 1992.

VÁZQUEZ, Luis, "La historiografía antropológica contemporánea" en García Mora, J.C., *La Antropología en México*. Vol. 1 Panorama histórico, México, INAH, 1987.

VILLORO, Luis, *Los grandes momentos del indigenismo en México*, México, Fondo de Cultura Económica - El Colegio de México - El Colegio Nacional, 1996 (primera edición 1950).

WEBER, Alfred, *Historia de la Cultura*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

WEBER, Max, "La objetividad del conocimiento en las ciencias y la política sociales", en *Sobre la teoría de las ciencias sociales*, Barcelona, Planeta-Agostini, 1993.

WEBER, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

ZAPATA, Francisco, *Ideología y Política en América Latina*, México, El Colegio de México, 1997.

OPORTUNIDADES: EL NUEVO PROGRAMA DE COMBATE A LA POBREZA

CAROLA CONDE BONFIL

Introducción

A principios de 2002 el gobierno federal anunció la transformación de Progresá al programa Oportunidades al que definen como un programa intersectorial en el que participan las Secretarías de Educación Pública (SEP), Salud (SS), Hacienda y Crédito Público (SHCP) y Desarrollo Social (Sedesol) con el objetivo central de reducir la desigualdad de accesos a la educación, salud y bienestar social.

Con el cambio a Oportunidades, Rogelio Gómez Hermosillo, Coordinador Nacional de Oportunidades, señala que "las oportunidades se multiplican brindando acceso a los que menos tienen para que tengan más y mejor educación, salud y nutrición; mayor fortalecimiento de la economía familiar; crecimiento en zonas urbanas, semiurbanas y rurales; más transparencia y supervisión externa; así como mayor participación de los gobiernos locales y de la sociedad civil".¹

Evaluaciones del Programa de Educación, Salud y Alimentación

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) iniciado en 1997, para algunos autores se había convertido en uno de los principales programas sociales del gobierno de México ya que beneficiaba a cerca de 40% de las familias en las zonas rurales.²

Aunque Progresá tuvo muchas críticas, gran parte de éstas se referían sobre todo a aspectos de su puesta en práctica como la incorporación de familias con ingresos superiores a los establecidos para calificar en el programa (inclusión) y, al mismo tiempo, la no incorporación de otras que efectivamente se encontraban por debajo de la línea de pobreza extrema (exclusión).

*Recibido 7 agosto 03
Dictaminado 4 septiembre 03*

¹ Indesol, "Desayunando contigo..." Rogelio Gómez Hermosillo, Coordinador Nacional de Oportunidades, Tema: Progresá crece, mejora y se transforma en Oportunidades". <http://www.indesol.gob.mx/indesol/desayRogG.htm>, (Consulta: 1/05/2002).

² Susan W. Parker y John Scout. "Evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) 2000 a partir de Indicadores de Seguimiento, Evaluación y Seguimiento 1998-2001". Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE), 12 de octubre de 2001, Resumen ejecutivo y antecedentes generales, en "Evaluación del Progresá por el CIDE", <http://www.sedesol.gob.mx/>, (Consulta: 9/05/2002).

La evaluación para el año 2000 resume algunas de “las virtudes ya probadas del programa”:³

Aunque el programa se inserta en el marco de una estrategia más amplia de lucha contra la pobreza en México, se distingue de programas anteriores y aun contemporáneos por la complementariedad de sus intervenciones, la transparencia y eficiencia distributiva de sus mecanismos de asignación, y la calidad de la información que se ha levantado para su evaluación.

Primero, el programa es innovador, aun en el ámbito internacional, al combinar simultáneamente para cada familia beneficiada, apoyos en tres áreas críticas y complementarias en la formación de capital humano básico: educación, salud y alimentación. Aunque Progresha tiene un impacto inmediato sobre las oportunidades de consumo de sus beneficiarios por las transferencias de ingreso que representa, su objetivo final es estimular, por el lado de la demanda, la inversión en capital humano en las localidades y hogares más pobres del país. Se espera con ello contribuir a romper los círculos intergeneracionales de pobreza extrema asociados con los altos niveles de fertilidad, desnutrición y mortalidad infantil, y deserción escolar prevaecientes en estas poblaciones.

Segundo, aunque muchos otros programas han postulado como población objetivo a la población en condiciones de pobreza extrema, Progresha ha sido el primer programa efectivamente dirigido a esta población por medio de mecanismos rigurosos de focalización, a las localidades más marginadas, y dentro de éstas, a los hogares más pobres.

Tercero, Progresha es el primer programa para la superación de la pobreza que realiza transferencias monetarias a (las madres de) los hogares beneficiarios, minimizando así la erosión de las mismas por desviaciones a burocracias o proveedores intermediarios.

Finalmente, este es el primer programa en México que incluye, desde su diseño mismo, un proyecto amplio, riguroso y transparente de evaluación de impacto, basado en encuestas semestrales a la población beneficiaria, como a un grupo de control seleccionado aleatoriamente (integrado al programa dos años después que el primer grupo de beneficiarios, en el contexto de un proceso preestablecido de ampliación gradual en la cobertura del programa en función de la disposición de fondos presupuestales).

Otras evaluaciones encontraron virtudes adicionales en el funcionamiento de Progresha:

- Es costo-eficiente como instrumento distributivo ya que se ha estimado que de cada peso que se gasta en él, 91 centavos llegan a sus beneficiarios en forma de transferencias.⁴

³ Ibid

⁴ Coady, 2000 (citado en Ibid.).

- Los mecanismos de focalización del programa han sido efectivos en incluir a las localidades más pobres de país y a los hogares más pobres dentro de éstas (aunque menos efectivos en excluir a localidades y hogares moderadamente pobres), por lo que estos recursos llegan en su mayor parte a quienes más los necesitan.⁵
- Reduce la pobreza monetaria de los beneficiarios de forma importante pues, de acuerdo con el indicador de la brecha de pobreza, la pobreza monetaria se reduce 30%, mientras que el índice de severidad de la pobreza se reduce 45%. Estos resultados sugieren que las mayores reducciones de la pobreza se están alcanzando entre los hogares más pobres de entre los pobres.⁶
- Muestra efectos positivos en la inscripción de niños beneficiarios en la escuela ya que aumentó entre 5 y 8 por ciento para los niños, y entre 11 y 14 por ciento para las niñas. La inscripción en el nivel secundaria ha aumentado de forma importante, en particular para las niñas.⁷
- En las áreas de salud y nutrición, los niños beneficiarios de Progres a tienen una incidencia de enfermedades 12% menor y ha habido una reducción en la probabilidad de baja talla para la edad entre los niños de 12 a 36 meses.⁸

Para Sedesol los resultados positivos que tuvo este programa son:⁹

- Reducir la deserción escolar.
- Aumentar la permanencia de niños y niñas en la escuela.
- Mejorar la transición en el ingreso a secundaria, especialmente de las niñas.
- Asistencia a los servicios de salud de toda la familia y acceso al paquete básico de salud.
- Reducción de la morbilidad infantil y aumento en talla de los niños y niñas de zonas rurales.
- Apoyo a la alimentación de niños de 0 a 5 años y mujeres embarazadas y lactantes.

Cambio de Progres a al Programa Oportunidades

La razón por la que se trata principalmente de una ampliación de Progres a y no de un nuevo programa radicalmente diferente se debe a esos logros. Con el cambio, se dice, el programa crece en cobertura y servicios. Al mismo tiempo, mejora i) con esfuerzos de calidad en educación, salud y entrega de apoyos; ii) con la corrección de aspectos críticos y problemas operativos; y iii) con innovación de procesos y adecuaciones a nuevas realidades.

El primer objetivo que se persigue es el de ampliar en 2002 la cobertura de Progres a en un millón de nuevas familias con lo que, en su primera etapa, atenderá a 4.2 millones de

⁵ Skoufias, Davis y de la Vega, 2001 (citado en *Ibid.*).

⁶ Skoufias y McClafferty, 2001 (citado en *Ibid.*).

⁷ Behrman y Hoddinott, 2000 (citado en *Ibid.*).

⁸ Behrman y Hoddinott, 2000 (citado en *Ibid.*).

⁹ Sedesol. "Oportunidades. III. Las oportunidades se multiplican.", <http://www.progres a.gob.mx/>. (Consulta: 9/05/2002).

familias. Se pretende extender esta cobertura y brindar atención tanto en zonas rurales como en localidades urbanas de ciudades medias; es decir, con población menor a un millón de habitantes.

En el marco de una conferencia ofrecida ante representantes de organizaciones de la sociedad civil, Rogelio Gómez-Hermosillo Marín, Coordinador Nacional del Programa Oportunidades, explicó que “se trata de un programa para ampliar las opciones de desarrollo humano de la gente en una lógica de corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil”.¹⁰

Se trata de un proyecto multifase a seis años con un costo total estimado en 4,755 millones de dólares, de los cuales 1,000 millones de dólares provienen de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo contratado el 10 de marzo del 2002.¹¹

Sedesol señala que Progresá se transforma en Oportunidades en tanto permite el acceso a: programas de empleo temporal; apoyos a proyectos productivos: el programa de mejoramiento de vivienda rural; el sistema de ahorro y crédito popular; proyectos de recuperación ambiental, de bosques y agua; y a la educación para la vida y el trabajo para adultos y jóvenes.¹²

Orientaciones del programa

De las orientaciones del programa¹³ destacan la corresponsabilidad, la búsqueda de la equidad y la reducción de las desigualdades, que se centra en la familia y que fortalece el tejido social y comunitario. Asimismo, facilita y fomenta el acceso de las familias a nuevos servicios y programas de empleo, ingreso y ahorro, tiene enfoque de género y fortalece el liderazgo de mujeres. Desde el punto de vista de su ejecución es importante el diseño de mecanismos independientes de supervisión operativa, contraloría social y evaluación de impacto y que sea coordinado de forma interinstitucional, con participación de los tres órdenes de gobierno.

Ampliación de las oportunidades

Los rubros en los que este programa pone mayor énfasis:

En educación se amplían las oportunidades para: 1) Mejorar la calidad de la educación para garantizar resultados de aprendizaje y competencia para la vida; 2) Ampliar el acceso a la educación para la vida y el trabajo, de jóvenes y adultos analfabetos o sin

¹⁰ Ibid.

¹¹ Banco Interamericano de Desarrollo, “México y BID firman préstamos por 1 600 millones de dólares para lucha contra la pobreza, descentralización y capacitación laboral. En vísperas de la Reunión Anual de las Asambleas de Gobernadores del BID y la Corporación Interamericana de Inversiones”, Comunicado de prensa, 10 de marzo del 2002, <http://www.iadb.org/exr/PRENSA/2002/cp6202c.htm>, (Consulta: 8/05/2002).

¹² Sedesol, “Oportunidades. I. El cambio de Progresá en Oportunidades.”, <http://www.progresá.gob.mx/>, (Consulta: 9/05/2002).

¹³ Sedesol, “Oportunidades. II. Orientaciones del programa”, <http://www.progresá.gob.mx/>, (Consulta: 9/05/2002).

educación básica; 3) Mejorar la transición en el ingreso a bachillerato.¹⁴ Esto se realizará mediante becas educativas, útiles escolares y una mejora en la oferta educativa.¹⁵

En lo que se refiere a salud y alimentación las oportunidades se amplían para: 1) Mejorar la calidad de la infraestructura en los centros de salud; 2) Potenciar el abasto de medicinas y de suplementos alimenticios, 3) Atender los problemas de salud básica en zonas urbanas.¹⁶ Para estos objetivos se prevé un paquete básico de servicios de salud, educación y capacitación y de atención médica en 12 354 unidades médicas.¹⁷

El fortalecimiento de la economía familiar se hará mediante la generación de oportunidades de ingreso, empleo y ahorro.

Finalmente, se pretende el crecimiento y ampliación de la participación de los gobiernos locales y la sociedad civil para lograr articular mayor concertación y corresponsabilidad de los gobiernos de los estados y municipios; una planeación conjunta del crecimiento de los servicios de salud y educación para atender la demanda y mayor acceso a la información.

Contribución a los programas nacionales

Sedesol considera que Oportunidades es una herramienta de la política social del nuevo gobierno¹⁸ en tanto contribuye a los objetivos generales del Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006:

- Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.
- Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.
- Fortalecer la cohesión social y el capital social.

Así como a los objetivos estratégicos de programas sectoriales, como el Programa Nacional Educación 2001-2006:

- Avanzar hacia la equidad en educación.
- Proporcionar una educación de calidad adecuada a las necesidades de todos los mexicanos.

El Programa Nacional de Salud 2001-2006:

- Abatir las desigualdades en salud.
- Mejorar las condiciones de salud de los mexicanos y reducir los rezagos que afectan a los más pobres.

¹⁴ Sedesol, "Oportunidades. III. Las oportunidades se multiplican", <http://www.progresa.gob.mx/>, (Consulta: 9/05/2002).

¹⁵ Indesol, "Desayunando contigo... Rogelio Gómez-Hermosillo, op. cit.

¹⁶ Sedesol, "Oportunidades. III. Las oportunidades se multiplican", <http://www.progresa.gob.mx/>, (Consulta: 9/05/2002).

¹⁷ Indesol, "Desayunando contigo... Rogelio Gómez-Hermosillo, op. cit.

¹⁸ Sedesol, "Oportunidades. IV. Herramienta de la política social del nuevo gobierno", <http://www.progresa.gob.mx/>, (Consulta: 9/05/2002).

Y el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006:

- Generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres.
- Reducir la pobreza externa.
- Fortalecer el tejido social, fomentando la participación y el desarrollo comunitario.

Estrategia de transformación del programa

En suma, los criterios y estrategias del cambio a Oportunidades son:¹⁹

- Crecimiento y ampliación de cobertura.
- Más y mejores servicios.
- Acceso a nuevas opciones y posibilidades para el desarrollo personal y colectivo.
- Transparencia, apartidismo y contraloría social.
- Corrección de aspectos críticos y problemas operativos.
- Innovación de procesos y adecuación a nuevas realidades.
- Crecimiento en localidades rurales y urbanas no atendidas
- Densificación en localidades rurales para evitar tensiones comunitarias.
- Ampliación de becas hasta educación media superior y coordinación con el Sistema Nacional de Becas para Educación Superior.
- Ampliación y adecuación del Paquete Básico de Atención en Salud.
- Adecuación de las pláticas de salud y alimentación en coordinación con Educación para la vida y el trabajo.
- Acceso a programas de empleo temporal, proyectos productivos, cuidado forestal y vivienda.
- Nuevos mecanismos de supervisión operativa.
- Mecanismo permanente de corrección de errores de inclusión y de exclusión.
- Fortalecimiento de la contraloría social.
- Módulo de atención a la demanda.
- Desconcentración de procesos y mecanismos más ágiles de atención a la ciudadanía en procesos de selección e incorporación.
- Amplia difusión para la incorporación al programa.
- Atención a zonas de concentración de pobreza (localidades urbanas y rurales).

Puesta en marcha del programa

A partir de febrero la Secretaría de Desarrollo Social instaló módulos en diversas entidades federativas para incorporar a familias de zonas urbanas del país al Programa Oportunidades, pero quienes estaban en Progresá están automáticamente incluidos en Oportunidades.

¹⁹ Sedesol, "Oportunidades. V. Criterios y estrategias de cambio", <http://www.progresá.gob.mx/>, (Consulta: 9/05/2002).

En dichos centros de atención se realizarán estudios socioeconómicos a quienes acudan directamente a solicitar los apoyos. Entre los requisitos para tener acceso se encuentran: habitar una vivienda con piso de tierra, no disponer de agua entubada, tener varios hijos en edad escolar, no contar con refrigerador ni televisión, disponer de ingresos que no rebasen 2,500 pesos mensuales: datos que se corroborarán al realizarse una visita de inspección a la vivienda.²⁰

Paralelamente, el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) y la oficina del Banco Mundial en México convocaron a organizar diálogos con las mujeres beneficiarias de Oportunidades 2002 en seis estados de la República.²¹

El objetivo que se persigue es generar propuestas participativas que contribuyan a mejorar el desempeño de Oportunidades, desarrollar las capacidades de las mujeres en situación de pobreza para participar activamente en la contraloría social del programa y para proponer modelos de corresponsabilidad entre gobierno y sociedad para el diseño e implementación de políticas públicas en el ámbito local.²²

Podrán participar en el programa, las organizaciones de la sociedad civil que tengan experiencia en procesos y proyectos de formación y capacitación mediante el uso de metodologías participativas y que tengan como población objetivo a grupos de personas o comunidades en condiciones de pobreza extrema y/o desventaja social especialmente a mujeres y sus familias,

La disponibilidad financiera total para esta convocatoria es de 637,000 pesos destinando como máximo hasta 200,000 pesos por proyecto. Las organizaciones de la sociedad civil deberán aportar en efectivo 10% del monto total del proyecto en el caso de que éstos se lleven a cabo en alguna de las microregiones identificadas por la Sedesol y 25% en el resto de las regiones.

Finalmente, el 15 de marzo de 2002 se publicó el Programa de Oportunidades Productivas²³ cuyos objetivos específicos son:

- Desarrollar las oportunidades de las personas, unidades familiares y grupos sociales, a través del impulso a sus iniciativas, al fortalecimiento o la diversificación de sus actividades, a la búsqueda de nuevas opciones o a la creación de proyectos para su desarrollo.
- Impulsar, de forma complementaria con otros programas de la Sedesol, la ejecución de proyectos productivos que impacten en el desarrollo social y humano de los beneficiarios y en el de sus familias.

²⁰ Socorro Ruelas. "Oportunidades Contigo ayudará a más de 3 mil familias lerdenses", Milenio, 27 de febrero de 2002.

²¹ Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Veracruz y Yucatán.

²²

²³ Programa de Oportunidades Productivas, Diario Oficial de la Federación, 15 de marzo de 2002, Quinta Sección, pp. 1-10.

- Fomentar la cultura de ahorro y crédito de los beneficiarios, procurando su integración al Sistema Nacional de Ahorro y Crédito Popular; así como brindar apoyos para fomentar la formación de grupos sociales interesados en desarrollar proyectos productivos.
- Impulsar las vocaciones productivas de las microrregiones, mediante la ejecución de proyectos que permitan activar la economía local y fortalecer los niveles de ingreso de sus habitantes.
- Brindar recursos a la población para generar autoempleo y/o fomentar su patrimonio productivo y/o capital de trabajo, aprovechando las vocaciones regionales y sus habilidades

El programa funcionará en cinco modalidades:

- 1) **Apoyos a la palabra.** Se orienta al otorgamiento de recursos a productores agrícolas para incentivar y/o diversificar la actividad económica en zonas temporales de baja productividad y/o alta siniestralidad, bajo un esquema de recuperación de recursos a través del Sistema Nacional de Ahorro y Crédito Popular, que permitirá en el mediano plazo el autofinanciamiento de los proyectos.
- 2) **Primer paso productivo.** Se enfoca a la atención de personas, unidades familiares o grupos sociales interesados en el desarrollo de proyectos productivos y de autoempleo, cuyas características, tamaño y maduración le impidan el acceso al crédito formal.
- 3) **Acompañamiento y formación empresarial.** Apoyos destinados a personas, unidades familiares o grupos sociales constituidos con proyectos productivos en su fase inicial o en operación, que sean utilizados en acciones de capacitación y asistencia técnica en los procesos productivos y organizacionales, como un instrumento para facilitar su operación y administración. Estas acciones se realizarán mediante la contratación de servicios.
- 4) **Crédito social.** Créditos destinados a personas, unidades familiares u organizaciones productivas para fortalecer las propuestas productivas y orientados a impulsar proyectos exitosos y rentables. Su otorgamiento es temporal y su objetivo es lograr la autosuficiencia que permita el crecimiento económico y social de los beneficiarios, así como desarrollar su capacidad emprendedora.
- 5) **Proyectos productivos para mujeres.** Apoyar las iniciativas de las mujeres ubicadas en zonas rurales marginadas, con la puesta en marcha de proyectos productivos recuperables que sean técnicamente sostenibles, coadyuvando a mejorar la condición económica de sus familias.

Perspectivas de Oportunidades

Aunque el programa apenas está definiéndose y en la fase inicial de puesta en marcha, hay algunos cambios que se pueden señalar acerca del diseño de Oportunidades respecto de Progresá:

1. Atenderá población en zonas urbanas.

2. Se intenta corregir el problema de exclusión mediante la solicitud de los interesados y la aplicación de un estudio socioeconómico.
3. Mantiene los apoyos en materia de salud, alimentación y educación.
4. Promoverá proyectos productivos para que la población en pobreza extrema del país pueda mejorar su situación económica.
5. Buscará invertir en la gente para que pueda superarse mediante su propia capacidad y fuerza.

Sin embargo, se observan algunas contradicciones, duplicidades e imprecisiones, de las cuales mencionaremos sólo algunos ejemplos:

En la modalidad Apoyos a la palabra es requisito tener más de 20 hectáreas de temporal, lo cual no parece ser un criterio incluyente de población en pobreza extrema.

En cuatro modalidades²⁴ es requisito recuperar los apoyos otorgados mediante el depósito en una cuenta personal en el Sistema Nacional de Ahorro y Crédito Popular, pero no sólo no existe este sistema aún, sino que no se especifica qué ocurre después de concluida la recuperación: ¿Cuánto tiempo debe mantenerse en esa cuenta? ¿Pueden retirarlo los titulares de la cuenta (que son los recuperantes de los apoyos)? ¿Bajo qué condiciones? ¿Para qué destinos?

En la modalidad Apoyos a la Palabra, en forma previa a la operación del Programa deberá constituirse un Comité de Validación conformado por un representante de la Presidencia Municipal, comisariados ejidales, representantes de las comunidades participantes en el Programa, elegidos entre los mismos beneficiarios y un vocal de control y vigilancia elegido de entre los representantes de los Comités Comunitarios participantes, cuya función sea la de promover las acciones de Contraloría Social.

Éste es uno de los varios casos en los que se pretenden constituir formas comunitarias de decisión y la participación de las autoridades municipales; sin embargo, parecería que se desconoce la realidad de gran número de ayuntamientos y su incapacidad, en el corto plazo, de asumir nuevas tareas.

Tanto la corresponsabilidad²⁵ como la cohesión social²⁶ son principios básicos de la actual estrategia, pero parecería que se acerca más a una imagen objetivo o a un ideal que a una situación que pueda operar en la práctica inmediata hoy en día para todas las acciones de este programa.

²⁴ Apoyos a la palabra, Primer paso productivo, Crédito social y Proyectos productivos para mujeres.

²⁵ Participación de los tres órdenes de gobierno y de los beneficiarios.

²⁶ Promover la formación de grupos, organizaciones y asociaciones que faciliten el acceso conjunto de sus integrantes a los distintos programas sociales.

Hay confusión en el discurso de los funcionarios públicos. En parte, esto se debe al uso (o abuso) de algunos nombres y conceptos. Contigo fue el nombre del primer programa de combate a la pobreza en el sexenio foxista. Hoy es la “estrategia²⁷ de política para lograr el desarrollo humano integral de todos los mexicanos que consiste tanto en proveer beneficios sociales esenciales a todos los mexicanos como activar una palanca que impulse el desarrollo humano”.²⁸

Pero, a su vez, “consiste en cuatro estrategias específicas y complementarias: Ampliación de capacidades, Generación de oportunidades, Protección social para todos y Formación de patrimonio”.²⁹ Contigo también es el ‘nombre’ o ‘apellido’ de los diversos programas puestos en operación³⁰ y de las vertientes.³¹ Al mismo tiempo, se pretende que sea la ‘marca’ de los productos distribuidos por Diconsa y Liconsa, y de los que reciben los beneficiarios del antiguo Progresá, como las papillas nutricionales.³²

Oportunidades es el nombre de uno de los programas, en particular al que sustituye a Progresá, pero de manera similar se está utilizando como ‘apellido’ de otros programas. En el discurso se ha definido a Oportunidades como el programa que engloba a los diferentes programas de la política social. Así, Oportunidades productivas es un programa diferente, regulado por sus propias reglas de operación.

Un segundo problema está dado por la inconformidad de algunos diputados respecto al cambio de denominación de Progresá (pues se efectuó con posterioridad a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación)³³ lo que condujo a que en algunos casos se prefiera omitir el nuevo nombre del programa y se aluda a la estrategia, lo que confunde aún más los objetivos y líneas de acción.

Gómez Hermosillo justificó el cambio de nombre pues “uno de los problemas de operación, no sólo de Progresá, sino de todos los programas, era su falta de articulación, su aislamiento, condición que a partir de este año se modificará para fortalecer la política

²⁷ Cursiva mía.

²⁸ “Contigo”, <http://www.sedesol.gob.mx/contigo.htm>, (Consulta: 7/05/2002).

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Por ejemplo, “Contigo, manos a la obra”.

³¹ “Contigo, Patrimonio y Ahorro Productivo”, “Contigo, desarrollo microrregional” o “Contigo, Hogar y Hábitat”. (Cecilia González, “Crean nuevo ‘sello’ contra pobreza”, *Reforma*, 14 de febrero de 2002, <http://www.reforma.com/nacional/articulo/168989/>, (Consulta: 19/05/2002).

³² *Ibid.*

³³ “Legisladores de los partidos Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática criticaron este miércoles al Presidente Vicente Fox por anunciar cambios de programas sin sustento legal, pues consideraron que primero tendrían que notificarse y ser aprobados por la Cámara de Diputados”. (Cecilia González, “Critican cambios en programas federales”, *Reforma*, 23 de enero de 2002, <http://www.reforma.com/nacional/articulo/162595/>, (Consulta: 19/05/2002).

social en su conjunto”³⁴ y Josefina Vázquez Mota afirmó “que por lo menos ya no habrá esa dispersión de programas que tan criticada fue durante años en todos los ámbitos”.³⁵ Sin embargo, la apertura programática contiene cada vez más programas específicos para grupos sociales, regiones o actividades; cada uno con sus propias reglas de operación y lineamientos específicos, y algunos de ellos con recursos etiquetados, distinto personal operativo y de seguimiento, así como indicadores diferentes para su evaluación.

En los medios académicos ha habido poca reacción al cambio de política social. Carlos Barba, titular de la División de Estudios de Estado y Sociedad de la Universidad de Guadalajara opina:

Los programas para la superación de la pobreza, incluido el renovado Oportunidades, no resolverán el fenómeno de extrema marginación y carencias del país, si a la par no se logra un desarrollo económico sostenido y se evitan las crisis económicas que ‘echan por tierra’ los pequeños beneficios alcanzados.³⁶

Coincidió con él en que “puede concederse a éste ‘el beneficio de la duda’ pues, al menos en papel, hay cambios que son destacables”,³⁷ pero es muy importante que Sedesol e Indesol, las instancias responsables de Oportunidades, enfrenten seriamente las dificultades crecientes para integrar los programas específicos y coordinar los intersecretariales.

Igualmente, se requiere que prevean las condiciones necesarias para su operación y se establezcan previamente. La prisa por anunciar y poner en práctica una política social diferente a la de los sexenios priístas ha conducido a pretender quemar etapas y omitir pasos indispensables para lograr una buena ejecución y alcanzar las metas previstas.

Tal vez habría que recordar el dicho popular “más vale paso que dure y no trote que canse”...

Hemerografía y recursos electrónicos

“Contigo”, <http://www.sedesol.gob.mx/contigo.htm>, (Consulta: 7/05/2002).

“Critican cambios en programas federales”, Reforma, 23 de enero de 2002, <http://www.reforma.com/nacional/articulo/162595/>, (Consulta: 19/05/2002).

³⁴ Cecilia González, “Progesa sólo cambiará de nombre”, Reforma, 25 de enero de 2002, HYPERLINK “<http://www.reforma.com/nacional/articulo/162964/>” <http://www.reforma.com/nacional/articulo/162964/>, (Consulta: 19/05/2002).

³⁵ Cecilia González, “Declaran fin de política social priista”, Reforma, 6 de marzo de 2002, HYPERLINK “<http://www.reforma.com/nacional/articulo/175188/>” <http://www.reforma.com/nacional/articulo/175188/>, (Consulta: 19/05/2002).

³⁶ “Oportunidades debe ir acompañado de un plan de desarrollo, dice Barba”, Milenio, 5 de marzo de 2002.

³⁷ *Ibid.*

"Declaran fin de política social priista", Reforma, 6 de marzo de 2002, HYPERLINK "<http://www.reforma.com/nacional/articulo/175188/>" <http://www.reforma.com/nacional/articulo/175188/>, (Consulta: 19/05/2002).

"Discurso de la secretaria Josefina Vázquez Mota, durante la ceremonia de incorporación de familias de las zonas urbanas de Colima al programa Oportunidades en la colonia Francisco Villa de esta ciudad", 19 de abril de 2002, http://www.sedesol.gob.mx/discursos/d_12.htm, (Consulta: 10/05/2002).

"Estrategias 2002 Indesol", <http://www.indesol.gob.mx/indesol/estrategias.htm>, (Consulta: 1/05/2002).

"Oportunidades alcanzará crecimiento record este año al incorporar a un millón de familias adicionales: JVM", http://www.sedesol.gob.mx/comunicados_de_prensa/025/2002.htm, (Consulta: 10/05/2002).

"Oportunidades debe ir acompañado de un plan de desarrollo, dice Barba" (Carlos Barba, titular de la División de Estudios de Estado y Sociedad de la Universidad de Guadalajara), Milenio, 5 de marzo de 2002.

"Oportunidades. I. El cambio de Progres a Oportunidades.", "II. Orientaciones del programa", "III. Las oportunidades se multiplican.", <http://www.progres.gob.mx/>, "IV. Herramienta de la política social del nuevo gobierno", "V. Criterios y estrategias de cambio", "vi. Nuevas acciones." <http://www.progres.gob.mx/>, (Consulta: 9/05/2002).

"Programa de Oportunidades Productivas", Diario Oficial de la Federación, 15 de marzo de 2002, Quinta Sección, pp. 1-10, <http://www.laneta.apc.org/anec/Programa%20de%20Oportunidades%20Productivas.doc>, (Consulta: 7/05/2002).

"Programas de Desarrollo Social y Humano 2002", <http://www.sedesol.gob.mx/dessoc/2002.htm>, (Consulta: 3/05/2002).

"Progres sólo cambiará de nombre", Reforma, 25 de enero de 2002, HYPERLINK "<http://www.reforma.com/nacional/articulo/162964/>" <http://www.reforma.com/nacional/articulo/162964/>, (Consulta: 19/05/2002).

"Reconoce Banco Mundial el éxito de Oportunidades en la superación de la pobreza en México", <http://www.sedesol.gob.mx/ejemplo.htm>, (Consulta: 7/05/2002).

"Reglas de Operación Oportunidades Productivas" "Reglas de Operación Oportunidades", <http://www.sedesol.gob.mx/nove2002/reglas2002/Oportunidades.doc>, (Consulta: 3/05/2002).

"Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano," HYPERLINK "<http://www.sedesol.gob.mx/dessoc/index.html>" <http://www.sedesol.gob.mx/dessoc/index.html>, (Consulta: 3/05/2002).

Banco Interamericano de Desarrollo, "México y BID firman prestamos por 1 600 millones de dólares para lucha contra la pobreza, descentralización y capacitación laboral. En vísperas de la Reunión Anual de las Asambleas de Gobernadores del BID y la Corporación Interamericana de Inversiones", Comunicado de prensa, 10 de marzo del 2002, <http://www.iadb.org/exr/PRENSA/2002/cp6202c.htm>, (Consulta: 8/05/2002).

González, Cecilia. "Crean nuevo 'sello' contra pobreza", Reforma, 14 de febrero de 2002, <http://www.reforma.com/nacional/articulo/168989/>, (Consulta: 19/05/2002).

<http://www.sedesol.gob.mx/nove2002/reglas2002/Oportunidades%20Productivas.doc>, (Consulta: 3/05/2002).

Indesol, "Desayunando contigo... Rogelio Gómez Hermosillo, Coordinador Nacional de Oportunidades, Tema: Progresas crece, mejora y se transforma en Oportunidades", <http://www.indesol.gob.mx/indesol/desayRogG.htm>, (Consulta: 1/05/2002).

Indesol, Banco Mundial en México. "Convocatoria a organizar diálogos con las mujeres beneficiarias de Oportunidades 2002", <http://www.indesol.gob.mx/indesol/mujer.htm>, (Consulta: 8/05/2002).

Montes de Oca Rojas, Roberto. "Sedesol impulsa programa contra pobreza urbana", 4 de abril de 2002, http://216.239.39.100/search?q=cache:JQ8xD7hjBcAC:www.aregional.com.mx/article.php%3Fsid%3D4346+oportunidades+sedesol&hl=es&lr=ang_es, (Consulta: 8/05/2002).

Parker, Susan W. y John Scout. "Evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresas) 2000 a partir de Indicadores de Seguimiento, Evaluación y Seguimiento 1998-2001", Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE), 12 de octubre de 2001, Resumen ejecutivo y antecedentes generales, en "Evaluación del Progresas por el CIDE", <http://www.sedesol.gob.mx/>, (Consulta: 9/05/2002).

Ruelas, Socorro. "Oportunidades Contigo ayudará a más de 3 mil familias lerdenses", Milenio, 27 de febrero de 2002.

Sedesol, "Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de los Programas de Subsidios del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002". (Diario Oficial de la Federación, 15 de marzo de 2002). <http://www.indesol.gob.mx/indesol/reglas.htm>, (Consulta: 7/05/2002).

Anexo: Nuevas acciones del Programa Oportunidades³⁸

- 1. Más y mejor salud, educación y alimentación.**
 - 1.1 Crecimiento del Programa de Escuelas de Calidad en localidades con becarios del programa.
 - 1.2 Priorización de la Cruzada Nacional por la Calidad de los Servicios de Salud en las unidades de atención a las familias en el programa.
 - 1.3 Crecimiento de las becas para educación media superior.
 - 1.4 Acceso a las plazas de educación y a los cursos del Instituto Nacional de Educación de Adultos y el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (Conevyt).
 - 1.5 Acceso al Programa Escuela Saludable y al apoyo con lentes a becarios con problemas visuales.
 - 1.6 Impulso al Programa Comunidad Saludable en localidades marginadas.
 - 1.7 Acceso al suplemento nutricional del Programa de Salud y Nutrición Indígena a familias beneficiarias.
 - 1.8 Coordinación con el Programa Arranque Parejo y con el Seguro Popular de Salud.

- 2. Fortalecimiento de la economía popular.**
 - 2.1 Acceso preferente a proyectos de Empleo Temporal
 - 2.2 Acceso a apoyos para emprender proyectos productivos.
 - 2.3 Acceso al sistema de ahorro y crédito popular impulsado por el Bansefi.
 - 2.4 Acceso al programa de mejoramiento de la vivienda rural.
 - 2.5 Impulso a proyectos de recuperación ambiental, de bosques y agua, en coordinación con el Consejo Nacional Forestal (Conafor).

- 3. Crecimiento de cobertura.**
 - 3.1 Incorporación de un millón de nuevas familias en todo el país.
 - 3.2 Densificación y crecimiento en localidades rurales para atender la demanda.
 - 3.3 Crecimiento en localidades urbanas mediante módulos de atención a la demanda.

- 4. Mayor transparencia y supervisión externa.**
 - 4.1 Uso de tarjetas de débito en zonas urbanas.
 - 4.2 Depósito en cuenta en zonas rurales con servicios de Bansefi y Banrural.
 - 4.3 Fortalecimiento del Sistema Integral de Información Operativa.
 - 4.4 Mecanismos de supervisión externa.
 - 4.5 Nueva ronda de evaluación externa a cargo de instituciones académicas nacionales.

³⁸ Sedesol, "Oportunidades. v. Nuevas acciones." <http://www.progres.a.gob.mx/>, (Consulta: 9/05/2002).

- 4.6 Campaña de apartidismo en estados con procesos electorales.
- 4.7 Nuevos buzones de acceso a la contraloría social.
- 4.8 Cambio de promotoras y sustitución por la figura de comité colegiado con vocales de educación, salud y desarrollo comunitario.
- 4.9 Convenios de vigilancia con las organizaciones civiles en acuerdo con la Comisión de Transparencia.

5. Mayor participación de los gobiernos locales y de la ciudadanía.

- 5.1 Fortalecimiento de los comités técnicos estatales.
- 5.2 Mecanismos compartidos de planeación para la ampliación de cobertura en los estados.
- 5.3 Acceso a las bases de datos y asistencia técnica para su uso en el diseño de programas sociales y planeación de cobertura de salud y educación.
- 5.4 Apertura de la información en Internet y a bases de datos en medios electrónicos.
- 5.5 Colaboración con otros programas concluyentes de organizaciones civiles.

NUEVAS POLÍTICAS PARA ADULTOS MAYORES: EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL -DE LA ASISTENCIA A LA PARTICIPACIÓN SOCIAL-

ELIZABETH CARO LÓPEZ

Presentación

El proceso de envejecimiento de la población de la Ciudad de México constituye uno de los más importantes retos de política pública que enfrentan gobierno y sociedad. En el Distrito Federal se vive un acelerado proceso de transición socio-demográfica hacia una composición de población en la cual las personas adultas mayores tendrán un peso, densidad y significación creciente. Actualmente las personas de 60 años y más, en promedio, constituyen casi el 8% de los habitantes de la ciudad, la proporción más alta de todo el país. Sin embargo, se tienen delegaciones como Benito Juárez con un porcentaje cercano al 14%, esto es, arriba del promedio que se espera para el país en el año 2025.

Esta transición socio-demográfica es irreversible. La política social del Gobierno del Distrito Federal diseñada desde 1997 se propuso iniciar el impulso de la otra transición: la de las instituciones, el marco jurídico y los hábitos culturales para corresponder al perfil de una sociedad con una composición de población distinta. Esta transición política, jurídica y cultural, parte del reconocimiento de que las personas adultas mayores, como grupo prioritario, constituyen una población en condiciones de inequidad, asimetría y exclusión; de un sector social que demanda el reconocimiento de su especificidad y, al mismo tiempo, su derecho a contar con oportunidades, a participar, a ejercer su ciudadanía. En breve, su derecho a la equidad.

Por ello la política social hacia las personas adultas mayores, se propuso impactar en el conjunto de las instituciones y de la población, promoviendo sus derechos y acompañando los procesos de reconstitución del tejido social en los que las personas mayores tienen un papel fundamental.

Hasta ahora el estudio de la problemática del envejecimiento no ha recibido el espacio y la atención que merece. Las personas mayores no habían sido para las instituciones, ni para la academia, con valiosas excepciones, prioridad de acción y reflexión. Ello, afortunadamente ha empezado a cambiar. El presente trabajo intenta resumir las principales implicaciones de este proceso de envejecimiento, valorar el sentido de los programas y acciones de política social desarrolladas hacia este grupo de población en el período 1997-2000 y, especialmente, sugerir los principales retos y desafíos a futuro de la política pública local con respecto a las personas adultas mayores.

Antecedentes

El aumento de la esperanza de vida que se registra en México y de manera especial en el Distrito Federal, la disminución de la tasa de natalidad y los movimientos migratorios por los cuales sale más gente que la que ingresa a la capital del país, se encuentran entre los factores que están generando un aumento continuo en el número absoluto de población adulta mayor y en el porcentaje que representan dentro de la estructura poblacional de la Ciudad de México. A este fenómeno se le conoce como "proceso de envejecimiento poblacional", y requiere ser considerado como tema prioritario en las agendas institucionales actuales y futuras, tanto del sector público como del privado, pues exige la aplicación de ajustes sustantivos en la actividad económica, los servicios sociales, las políticas públicas e incluso la actividad política, que deben considerar las demandas específicas de este grupo de población.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Mundial para la Salud (OMS) coinciden en establecer los 60 años de edad como el inicio de la vejez y consideran que una población es vieja si más del 7% de sus miembros tiene 65 años y más, o más del 10% tiene 60 años y más.¹ El D.F. cuenta actualmente con 7.7% de población mayor de 60 años, por lo que se define su situación como de transición socio-demográfica hacia una sociedad envejecida, sin embargo, partir de un planteamiento sólo cronológico deja innumerables vacíos en el análisis de este grupo de población.

La perspectiva a partir de la cual se analiza, diseña y actúa en relación con la población adulta mayor, debe tomar en cuenta tres nociones fundamentales: envejecimiento físico, envejecimiento biológico y envejecimiento social o cultural. El envejecimiento físico está marcado por cambios en la apariencia física de las personas, entre ellos la pérdida de elasticidad de la piel, adelgazamiento y decoloración del cabello, cambio en el tono de voz y aumento en las áreas de pigmentación, entre otros. El biológico se manifiesta en niveles de trastorno o deterioro funcional y está íntimamente ligado al envejecimiento físico, ya que un número importante de los cambios que tienen lugar en los adultos mayores son resultado del deterioro de los sentidos y órganos, como disminución de la vista, de la capacidad auditiva, de la memoria, baja del rendimiento cardíaco. Algunos autores consideran al conjunto de estos dos tipos de envejecimiento como envejecimiento fisiológico.²

El envejecimiento social o cultural corresponde a las actitudes y conductas sociales que se consideran adecuadas para una determinada edad³; es decir, se refiere a la forma como

¹ Esquivel, Ma. Teresa y Sánchez Mejorada Ma. Cristina. *Condiciones de vida y política* General de Servicios de Apoyo, Dirección General de Servicios al Transporte, Sistema de Transporte Colectivo Metro y Sistema de Transporte Eléctrico. *social para la población de la tercera edad en Sociológica: Pobreza, condiciones de vida y políticas sociales*, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco. Sep-Dic 1995, año 10, núm. 29, pág. 107.

² Ortiz, José Francisco, *Envejecimiento: ¿programa genético o desgaste?*, INAH, México, 1995.

³ Huenchuan, Sandra, *Vejez, género y etnia. Acercamiento a un enfoque de las diferencias sociales*, Temuco Chile 1998, Pág. 2.

las culturas construyen la imagen de lo viejo y del anciano⁴ y a la asignación de roles y posiciones que establece la sociedad para los adultos mayores. Existen múltiples factores externos como la alimentación, enfermedades, ejercicio, contaminación, condiciones de trabajo, etcétera, que contribuyen al retraso o aceleración de los diferentes tipos de envejecimiento, por lo que éste se da en diferente grado y forma para cada persona.

El proceso de envejecimiento tiene implicaciones en las estructuras económicas, sociales y de salud, las cuales deben hacer frente a un grupo de población cada vez mayor y con necesidades particulares. Estas necesidades han sido satisfechas a través de muy diversas formas, en donde los programas públicos, los servicios voluntarios, las redes familiares, las iniciativas del sector privado y de los propios recursos de los individuos han sido elementos fundamentales para encarar el problema. Sin embargo, las crisis económicas recurrentes, la adopción de modelos concentradores y excluyentes y el consecuente recrudecimiento de la pobreza y la desigualdad son factores que paulatinamente han debilitado las formas tradicionales de apoyo familiar. En la actualidad, los cambios en la estructura familiar están produciendo un entorno muy diferente que modifica el papel de las nuevas generaciones de adultos mayores. Estas transformaciones tienen una influencia definitiva en el bienestar socioeconómico y en la salud física y mental de este grupo de población.

Según lo establecido en el Pronunciamiento de Consenso sobre Políticas de Atención a los Ancianos en América Latina⁵, cuando se logran las condiciones necesarias, las personas adultas mayores pueden alcanzar un grado de autonomía, independencia y bienestar que les permite continuar participando en forma activa en el desempeño y en la organización de la sociedad, con una aceptable calidad de vida. Reflejo de ello es que en la Ciudad de México existe un número importante de movimientos, agrupaciones y organizaciones de personas adultas mayores con expectativas y necesidades que desarrollar que, sin embargo, requieren más espacios y programas específicos.

La consideración de los adultos mayores como grupo prioritario de la política social del Gobierno del Distrito Federal se estructuró principalmente a partir de que como grupo social viven condiciones de inequidad y desventaja y que aumentan año con año su tasa de crecimiento, sus necesidades y demandas. Es un sector de la población cada vez más significativo, pero que en términos generales está expuesto a situaciones de inequidad, asimetría y exclusión social, lo cual se traduce en que su mayor esperanza de vida no se acompaña de una mejor calidad de vida, sino muchas veces, y particularmente para las mujeres, de lo contrario.

⁴ Morales, Ma. Elena, *Ser viejo*, México, 1998.

⁵ Organización Panamericana de la Salud. Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), 1992. Santiago de Chile.

Diciembre del 97

En diciembre de 1997, la entonces denominada Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social, inicia los trabajos para la creación de la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, misma que sule a la Dirección General de Protección Social. Uno de los principales objetivos fue separar las actuaciones normativas de las operativas, así como concebir una política social para la atención de grupos vulnerables y una política social para grupos prioritarios. Se determinó que el DIF-D.F. fuese la instancia que realizara programas operativos para la atención de grupos vulnerables. Es decir, dada su infraestructura y presupuesto, así como la naturaleza misma de instancia de asistencia social, continuaría y reforzaría la operación de programas para personas adultas mayores en situación de indigencia, abandono, carencia de recursos económicos, etc. Al DIF-D.F. se le transfirieron los siguientes programas:

1. El programa "Despensas para Veteranos y Personas de Escasos Recursos Económicos". Objetivo: dotar despensa con 16 productos de la canasta básica a 15 veteranos, 6 viudas y 4 personas de escasos recursos.
2. Continuación de algunos convenios establecidos con instituciones de Asistencia Social sin fines de lucro.
3. Centros DIF-D.F. con programas para personas adultas mayores. Las instalaciones de los Centros carecían de espacios adecuados y medidas de seguridad. Los programas consistían en clases de baile, manualidades, tai-chi, cachi-bol, paseos culturales, recreativos y de convivencia. El personal responsable de los Centros no había recibido capacitación para manejo de personas adultas mayores.

La Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, por su parte, se constituyó en la instancia encargada de diseñar políticas sociales normativas para la instrumentación de programas rectores a ser operados por las distintas instancias del Gobierno local y en particular por las instancias que estuvieran directamente relacionadas con la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social. Iniciar una política social para la población adulta mayor con esta visión no fue fácil, ya que el trabajo que se venía realizando en la extinta Dirección General de Protección Social en torno a la población adulta mayor estaba muy ligado a cuestiones de asistencia social (ayuda económica inmediata para compra de medicinas o pasajes) e indigencia. Muestra de ello es que la Dirección de Operación era la encargada de la atención a este grupo, básicamente a través de la Casa de Protección Social No.3 Cuauhtepc que a la fecha da albergue a hombres adultos mayores indigentes.⁶

⁶ A nivel más general, se encontró que el Departamento del Distrito Federal y la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social establecieron en 1996 la denominada *Alianza para la Tercera Edad*. Esta alianza se conformó de la siguiente manera: Comité Técnico. (Presidido por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, e integrado por diversas secretarías, el INSEN, DIF, la Procuraduría General de Justicia del D.F., la Comisión de Derechos Humanos del D.F. y delegados políticos; así como un coordinador ejecutivo a cargo de la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social del DDF) y tres Comités Operativos (de

En términos generales, la política social predominante en la anterior administración tenía como objetivo ofrecer atención y asistencia inmediata, por lo que lograr el ejercicio de derechos, fomentar la participación ciudadana y fortalecer la corresponsabilidad no eran ejes de dicha política.

Principales políticas y acciones emprendidas

El Gobierno del Distrito Federal, a través de sus distintas instancias elaboró un diagnóstico sobre la situación de la población adulta mayor desde una perspectiva bio-psico-social, así como el estado de los programas para su atención en términos de vigencia, contenido, pertinencia y cobertura. **El diagnóstico fue puesto a consideración de académicos, expertos, diversas organizaciones civiles, así como de la propia población adulta mayor durante una consulta realizada en junio de 1998.**

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, convocó en febrero de 1998 al Foro "El Adulto(a) Mayor en el Distrito Federal: Por una sociedad integral en el siglo XXI". El objetivo que se fijó fue el de conocer la problemática de los adultos mayores y elaborar propuestas legislativas para reformular, adicionar o derogar diversas leyes y códigos, a fin de proteger los derechos de este grupo de población y promover políticas públicas para garantizar la aplicación de las leyes. Tanto la consulta como el foro, aportaron elementos **que fueron y siguen siendo** tomados en cuenta para el mejoramiento de los programas; evidenciaron la necesidad de promover una nueva visión de la población adulta mayor como una parte estructural y no residual de la sociedad capitalina, cuya presencia es significativa en los ámbitos productivos, sociales, culturales, políticos, económicos, recreativos, de salud y deporte.

A partir de lo anterior, se definió el objetivo general de la política social del Gobierno del Distrito Federal para la población adulta mayor:

Mejorar la calidad de vida de las personas adultas mayores para alcanzar un desarrollo justo y equitativo mediante el reconocimiento de sus derechos, valores, capacidades y riqueza cultural, estimulando su reincorporación a la sociedad y la justa valoración por la misma, así como su participación y corresponsabilidad en el desarrollo de la política social que se lleva a cabo en el marco de una cultura de la vejez y de la construcción de una Ciudad para todas las Edades.

Salud, Enfermedad y Nutrición, de Protección y Orientación Social y de Educación, Cultura y Recreación). Otras instituciones participantes de esta alianza fueron el IMSS, el ISSSTE, el Instituto Nacional de Nutrición "Salvador Zubirán", la Junta de Asistencia Privada, la Cruz Roja Mexicana A.C. y organizaciones sociales como el Centro Mexicano de Filantropía A.C., Alianza Revolucionaria de la Tercera Edad A.C., Cántas Arquidiócesis de México, el Programa de Mano Amiga a Mano Anciana y el Club de Aspirantes a Centenarios Felices A.C. El principal resultado de la Alianza fue la edición del libro "La Tercera Edad en el Distrito Federal" que integra un diagnóstico sobre la situación de la población envejecida en el D.F. y los programas y planes institucionales para su asistencia. En este marco, las principales instancias de atención a personas adultas mayores tanto en el ámbito local como federal coordinaron la elaboración del "Directorio de Servicios para la Población de la Tercera Edad en el área Metropolitana de la Ciudad de México".

Para lograrlo se fijaron tres programas ejes:

- Políticas públicas
- Promoción de derechos
- Revisión legislativa

Políticas públicas

Este programa tiene como objetivo general impulsar el análisis, reflexión e investigación sistemática de la población adulta mayor en el Distrito Federal a fin de propiciar la definición de políticas públicas rectoras y modelos de atención. La Organización de Naciones Unidas declaró 1999 Año Internacional de las Personas Adultas Mayores; por su parte, el Gobierno del Distrito Federal declaró su adhesión al Año Internacional el 22 de febrero, e instrumentó el Programa Anual de Trabajo en conjunto con las principales instancias del Gobierno del Distrito Federal.⁷ El objetivo de este programa fue el de desarrollar acciones transversales que superaran la tradicional segmentación de las políticas gubernamentales para grupos prioritarios. A lo largo del año, cada una de las instancias del Gobierno del Distrito Federal desarrollaron actividades de sensibilización, información y comunicación en medios masivos y en el sistema de transporte para difundir los principios de independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad de las personas adultas mayores. Se desarrollaron actividades en todas las delegaciones destinadas a resaltar los múltiples rostros de la vejez haciendo énfasis en la perspectiva de género. Se organizaron jornadas para promover un envejecimiento exitoso basado en acciones preventivas, de autocuidado, promoción de la salud, el deporte, la cultura y los derechos.

Todas estas actividades esencialmente buscan visualizar a las personas mayores, así como la construcción de una cultura de la vejez que les reconozca, valore y otorgue las oportunidades necesarias para mejorar su calidad de vida y sobre todo que les permita fortalecer su autonomía y ser sujetos de derecho.

Revisión legislativa y promoción de derechos

Reducir la iniquidad y alcanzar la justicia social son dos objetivos de la política social, cuyas metas se concretan en una mayor participación ciudadana. Para ello, es necesario contar con un marco legal que reconozca las especificidades de la población adulta mayor, a partir de lo cual se fomenta el que se asuman como sujetos de derechos y

⁷ La coordinación del Programa estuvo a cargo de la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social. Participaron las 16 delegaciones del Distrito Federal, la Dirección General de Comunicación Social del GDF, Jardín de la Tercera Edad de la Subdelegación del Bosque de Chapultepec, la Subprocuraduría "A" de Procedimientos Penales, Subprocuraduría de Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad; Dirección General de Promoción e Inversiones, Dirección General de Promoción Deportiva, Dirección General de Servicio Público de Localización Telefónica, Instituto de Cultura, Dirección General de Servicios Comunitarios Integrados, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del D.F., Unidad de Zoológicos, Coordinación de Comunicación Social de la Secretaría de Desarrollo Social del D.F., Coordinación General de Participación Ciudadana y Gestión Social, Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social, Procuraduría Social, Dirección de Enseñanza e Investigación de la Secretaría de Salud, Dirección

ejerzan los mismos. Las acciones realizadas iniciaron con la compilación y análisis de la legislación vigente a nivel local, nacional e internacional en materia de población adulta mayor. Dado que durante 1999 no se contaba con una ley específica, las acciones se centraron en difundir los principios de las Naciones Unidas para las personas adultas mayores. Lo anterior se realizó principalmente a través de la exposición itinerante "1999 Año Internacional de las personas adultas mayores" y la "Jornada de análisis y discusión sobre los principios y derechos de las personas adultas mayores" en octubre de 1999. **Ambos a cargo de la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social y con la participación de la Organización de las Naciones Unidas en ambos eventos y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en la jornada.**

Paralelamente se revisaron las tres iniciativas de ley para las personas adultas mayores elaboradas por el Partido Verde Ecologista Mexicano, el Revolucionario Institucional y el de la Revolución Democrática. Entre el 23 de mayo y el 26 de agosto de 1999, la Procuraduría Social del Distrito Federal realizó foros a nivel delegacional denominados "Cruce de Experiencias y otras Reflexiones". Resultado de estos eventos se compiló el documento *Estudio y Opinión Jurídica* sobre las iniciativas de ley presentadas por la Comisión de Atención a las personas de la tercera edad, jubilados y pensionados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Todos estos elementos fueron enviados a la Asamblea Legislativa. El 30 de diciembre de 1999 se aprobó la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, misma que fue publicada el 7 de marzo de 2000. La Dirección General de Equidad y Desarrollo Social elaboró la versión popular y comentada de la misma, denominada **Agenda de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal**, para lo cual se realizaron dos talleres de consulta, uno dirigido a funcionarios y coordinadores de grupos de tercera edad a nivel delegacional y otro a las personas adultas mayores de todas las delegaciones.

Según lo señalado en el artículo 29 de la Ley, el pasado 7 de junio se estableció el Consejo Asesor para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. El Consejo está integrado por la Jefatura de Gobierno, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Salud, la Procuraduría Social, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el D.F. y dos diputados de la Asamblea Legislativa del D.F. pertenecientes a la Comisión de Desarrollo Social y a la Comisión de Atención a Tercera Edad, Pensionados y Jubilados. Asimismo conforman el consejo nueve representantes tanto de organizaciones sociales como ciudadanos destacados por su trabajo y estudio en la materia.

El Consejo Asesor llevó a cabo su primera sesión ordinaria el 12 de julio. En esta sesión se presentó el Anteproyecto de Programa Anual de Trabajo para el año 2001, en el marco de lo establecido en el Título Quinto y en particular el artículo 31 de la Ley referente a

las funciones del Consejo. El anteproyecto de programa se conformó con base a tres reuniones de trabajo: dos de ellas con veinte instituciones del Gobierno del Distrito Federal y una con las dieciséis demarcaciones territoriales. El programa de trabajo abarca las áreas de salud, justicia, familias, empleo e ingresos, cultura y turismo, deporte, educación y asistencia social.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 36 de la ley, El Consejo Asesor acordó solicitar el establecimiento de los Consejos Delegacionales. A fines de noviembre se tenían instalados consejos en **nueve** delegaciones. El programa de trabajo definido por el Consejo Asesor tiene tres características básicas: a) parte de una visión de largo plazo en términos de conjuntar programas y acciones de prevención, promoción y provisión a favor de una ciudad incluyente con un perfil de población envejecida y en proceso de envejecimiento; b) es resultado de la interacción entre instituciones de gobierno, instituciones académicas y organismos civiles y c) se propone articularse mediante la integralidad de las acciones y la transversalidad de la política pública.

En materia de salud el programa definido en el Consejo Asesor se propone fundamentalmente, la construcción de un sistema de servicios especializados en geriatría gerontología en el Distrito Federal; con respecto a la atención domiciliaria de personas adultas mayores el objetivo principal es acercarles los servicios de salud y bienestar social a fin de mantener su calidad de vida, evitar la institucionalización forzosa o inducida, así como el abandono y maltrato por parte de los familiares, acotando la atención domiciliaria a aquellas personas adultas mayores con un alto grado de deterioro funcional, en condiciones de pobreza extrema o en la ausencia de redes sociales y familiares de apoyo. El Consejo Asesor definió una línea específica en materia de derechos con el propósito de impulsar la creación de un sistema de asesoría jurídica y defensoría de la población adulta mayor, fomentar una revisión legislativa permanente y difundir sistemáticamente sus derechos.

El capítulo de familias tiene una relevancia particular al proponerse fortalecer las capacidades y habilidades de las familias en el cuidado de las personas adultas mayores, promover una atención adecuada para aquellas que sean víctimas de violencia intrafamiliar e impulsar la convivencia intra e intergeneracional junto a la formación de promotores comunitarios. En el marco de las fuertes limitaciones que impone al gobierno local la política económica federal, el capítulo de empleos e ingresos tiene como eje impulsar la creación de condiciones (fiscales, presupuestales, de capacitación, de fomento) que faciliten a la población adulta mayor la obtención de ingresos mediante el empleo, el desarrollo de proyectos productivos o, cuando sea necesario, transferencias directas.

Con relación a la asistencia social el Consejo definió el objetivo de brindar a las personas adultas mayores en condiciones de pobreza, marginación o vulnerabilidad los elementos necesarios para alcanzar o mantener una vida con dignidad y de calidad y con respecto

a las políticas de atención institucional el objetivo es promover el establecimiento de una instancia encargada de la asesoría, supervisión y vigilancia de la atención y servicios que brindan instituciones públicas y privadas mediante la cual se impulse el establecimiento de mecanismos de operación que faciliten el cumplimiento de los patrones de calidad para la atención de población adulta mayor, se fomenten modelos de atención y se propicie el establecimiento de un registro único de instituciones públicas y privadas. El programa del Consejo Asesor incluye también los apartados de cultura, educación, deporte y turismo.

Retos y desafíos de la política pública

De lo señalado anteriormente se deduce la magnitud del reto y la profundidad de la transformación que deben sufrir las instituciones, la legislación y el presupuesto del Gobierno de la Ciudad en función de incorporar la perspectiva del envejecimiento y de la diversidad étnica como componentes de las políticas públicas en el Distrito Federal.

Esta incorporación del envejecimiento y la diversidad étnica deberá ir acompañado de la definición de políticas que den cuenta de tres procesos: primero, la perspectiva de género **en términos de las diferencias y particularidades entre hombres y mujeres tanto en el proceso de envejecimiento como de la vejez**; segundo, las especificidades entre los diferentes grupos de edad a partir de los sesenta años, lo cual implica la necesidad de políticas, acciones y programas pertinentes para cada uno de estos grupos, por lo cual no podrá ser lo mismo la política para personas entre sesenta y setenta años, entre setenta y setenta y cinco, entre éstos y los ochenta y para los mayores de ochenta años y, tercero, la valoración de los diferentes modos culturales del envejecimiento que conviven en la ciudad de México fortaleciendo todos aquellos procesos que devienen en ampliación y fortalecimiento del tejido social.

El deterioro de las condiciones de vida y convivencia de la población adulta mayor se expresa en tres ámbitos principales: la seguridad social, la seguridad jurídica y la seguridad emocional. En estos tres campos encontramos los desafíos centrales.

El principal problema que enfrenta la población adulta mayor es el de su pauperización y deterioro de sus condiciones materiales de vida, que es la expresión más cruda del proceso sistemático de abatimiento de los salarios reales (y en mayor magnitud de las pensiones y jubilaciones) durante las últimas décadas, el cual para su transformación de fondo y su reversión gradual, pero sostenida, requiere de la modificación del modelo de acumulación hegemónica y de la creciente universalización de los derechos sociales para la población adulta mayor. Sabiendo las limitaciones que en esta materia tiene un gobierno local, no obstante, es necesario desarrollar acciones que vayan en la perspectiva de:

- Actualizar los montos de las pensiones y jubilaciones para que no continúen perdiendo su poder adquisitivo (suficiencia).
- Ampliar el derecho de pensiones y jubilaciones a toda la población adulta mayor, haya o no cotizado (cobertura).

- Crear empleos formales y no seguir inflando las cifras de empleos no formales o mal remunerados.
- Propiciar el que el sector público y privado creen empleos para personas de 60 años y más que tengan por objetivo no sólo contribuir a su economía sino efectivamente a recuperar su experiencia a favor de las nuevas generaciones.

Partiendo de que el punto anterior es decisivo y su solución no es de corto plazo, se requiere continuar desarrollando también acciones para mejorar la seguridad jurídica de las personas adultas mayores, a través de la creación de centros de asesoría y defensoría jurídica para personas adultas mayores, que les permita normalizar su situación jurídica a fin de lograr que sean por sí mismos sujetos de pleno derecho. Estos centros no sólo deben proporcionar orientación e información sino acompañar a las personas adultas mayores en todo el proceso jurídico y legal.

En el campo de la seguridad emocional se requiere continuar fomentando la creciente apropiación de espacios públicos por las personas adultas mayores como los programas del Instituto del Deporte y las actividades del Instituto de Cultura, el fortalecimiento de servicios de atención telefónica como LÍNEA DORADA de Locatel y, en particular, ampliar el establecimiento de centros de día y espacios de encuentro que permitan a la población adulta mayor fortalecer su identidad como grupo y realizar actividades que les permitan desarrollarse de manera autónoma acordes a sus propias propuestas y capacidades.

Asimismo es necesario establecer programas de atención a domicilio y apoyo a familias con personas adultas mayores para lo cual se requiere actuar en cuando menos tres áreas básicas: a) capacitación geronto-geriátrica para personal especializado (enfermeras, médicos generales) o personal interesado o con vocación (trabajadoras sociales, personas que van a realizar su servicio social, familiares, adultos mayores); b) apoyo económico (descuentos, subsidios); c) apoyo psicológico y de prevención de violencia hacia personas adultas mayores. Además, para poder dar cumplimiento a lo que establece la Ley de Derechos de las Personas Adultas Mayores del Distrito Federal y del programa de trabajo del Consejo Asesor se plantea la necesidad de desarrollar acciones como las siguientes:

Es necesario formalizar la participación de las asociaciones y organizaciones no gubernamentales a través de normas que regulen su existencia y el cumplimiento de sus objetivos con calidad y calidez. **Particularmente, en lo referente a los servicios que prestan las asociaciones e instituciones de cuidados prolongados tanto públicos como privados se debe desarrollar una metodología para sistematizar el proceso de evaluación y seguimiento del anciano que incluya una evaluación médica completa, del estado mental, afectivo y funcional, así como del potencial de rehabilitación remanente. Tal proceso abriría la posibilidad de ofrecer programas asistenciales adecuados a las necesidades individuales. Se debe asumir que las circunstancias en**

las que se originaron (la falta de atención por parte del gobierno a ciertos problemas de la población ya sea por incapacidad, o falta de visión), han cambiado y que ahora es necesario asumir responsabilidades conjuntas.

- Se requiere no demorar la elaboración del reglamento de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal y del Consejo Asesor para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.
- Consolidar el establecimiento de los Consejos Delegacionales de Adultos Mayores y su efectiva representación y participación en el Consejo Asesor.
- Definir el área que en las dieciséis delegaciones va a estar a cargo del programa para población adulta mayor.
- Asignar presupuestos y personal suficiente, así como espacios adecuados para la instrumentación de los programas tanto en el ámbito central como delegacional.
- Establecer programas permanentes de actualización en temas de vejez y envejecimiento dirigido a personal que instrumenta programas tanto en el ámbito central como delegacional.
- Crear instrumentos de seguimiento y evaluación cualitativa y cuantitativa de los programas y acciones para población adulta mayor.
- Incluir en los programas de educación básica programas enfocados a la transmisión de valores en torno a una nueva cultura de la vejez.

Un nuevo lugar para los y las adultas mayores en la ciudad requiere también de un proceso de desestigmatización para desarrollar una cultura de la vejez que los dignifique, los valore y los reincorpore socialmente. La discriminación del adulto mayor tiene como matriz cultural al productivismo, que empobrece a las personas bajo la categoría de recurso humano, que asume a los adultos mayores no como parte de la riqueza de una sociedad sino como un estorbo al que hay que confinar, que los cataloga no como un asunto de sociabilidad sino como una carga financiera y que en sus criterios estrechos desecha su potencial productivo, de conocimientos y de valor social. Sin embargo, para el desarrollo de una cultura de la vejez afortunadamente contamos como sociedad también con otros referentes culturales como el que nos ofrece nuestra propia tradición familiar y de barrio, nuestro sentido de comunidad y la ética de la vejez presente en los pueblos indígenas de la ciudad y del país.

La política social del GDF hacia los adultos mayores no es, en consecuencia, sólo un asunto de cobertura de los servicios de salud y asistencia social. Es, en principio,

un asunto de derechos que debe expresarse en nuestro orden jurídico y es, también, un asunto de política pública global, de construcción de condiciones para que los y las adultas mayores tengan ciertamente acceso a empleos, pensiones y fuentes de ingresos suficientes, para que existan espacios de educación, formación, capacitación y recalificación que les permita seguir teniendo una actividad productiva y para que las instituciones, en particular las de salud, recreación, asistencia social y procuración de justicia, se especialicen y adecuen en función de poder responder con objetivos comunes, incorporando la perspectiva de género y de la diversidad cultural, a las peculiaridades de este sector creciente de la ciudad y del país.

Por todo ello el reto sigue siendo, en lo fundamental, el mismo desde diciembre de 1997: profundizar los pasos para transitar de la exclusión actual en la que se encuentra la población adulta mayor a la inclusión digna y con derechos que les permita continuar construyéndose como un poder social que ocupe crecientes espacios públicos en el marco de una ciudad incluyente y orgullosa de su diversidad étnica: una ciudad para todas las edades. Así el trato que reciban las personas adultas mayores en la ciudad y las condiciones de vida en que se desarrollen deberá servirnos como uno de los más relevantes indicadores para definir la calidad de vida, el estado moral y la naturaleza de la convivencia social en el Distrito Federal.

LA PARTICIPACIÓN MUNICIPAL EN PROGRAMAS FEDERALES MEDIO AMBIENTALES. EL CASO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS MUNICIPALES

MANUEL NAVARRETE

La situación del manejo y depósito final de los Residuos Sólidos Municipales en México no había sido tratada de manera integral y a gran escala sino hasta principios de la década de los 90. Se aceptaba como un lugar común que los tiraderos a cielo abierto y la manera de operar de los servidores de limpia se debía a un mal tercer mundista asociado a la pobreza, la negligencia de los servidores públicos, la falta de conciencia y participación ciudadana, y de manera general a la falta de presupuesto de los gobiernos locales.

Todas las cuestiones relacionadas con la recolección, el tratamiento y depósito final de la basura, eran marginales para las instituciones de gobierno; a pesar de que su incidencia en materia de salud, bienestar y estética fuese bien conocida. Dicha perspectiva se demuestra con la falta de políticas estatales y federales que trataran el tema desde una óptica integral, capaz de considerar los daños a la salud y el medio ambiente con criterios más informados y completos.

La emergencia de ciudades medias en crecimiento y la voluntad del gobierno federal por proyectar una imagen de conciencia medio ambientalista y de compromiso con el desarrollo urbano en los últimos dos sexenios (88-94, 94-2000), influyeron de manera importante en incorporar en la agenda federal programas de alcance nacional en materia de RSM (de mediados a fines de los 90).

La problemática asociada al manejo integral de RSM es pues reciente en el ámbito de la política pública, y responde al interés del gobierno federal por fomentar políticas de desarrollo urbano, así como a su coincidencia con algunos programas de desarrollo fomentados por organismos internacionales. En este sentido se elaboraron dos proyectos con la asesoría técnica y financiera del Banco Mundial (BM), mismos que se encuentran a la base del Proyecto de Manejo Integral de RSM de SEDESOL, dentro del Programa de 100 ciudades.

El programa consistió en canalizar recursos a 116 ciudades medias y pequeñas consideradas estratégicas, para favorecer el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano "ordenado y sustentable". Dichas ciudades están ubicadas en 207 municipios y fueron escogidas en función de su capacidad para generar empleos y captar flujos poblacionales,

*Recibido 11 agosto 03
Dictaminado 9 septiembre 03*

de su influencia en sus entornos regionales y por constituir –junto con el Distrito Federal, Monterrey, Puebla y Guadalajara- la estructura básica de los asentamientos humanos en el ámbito nacional.

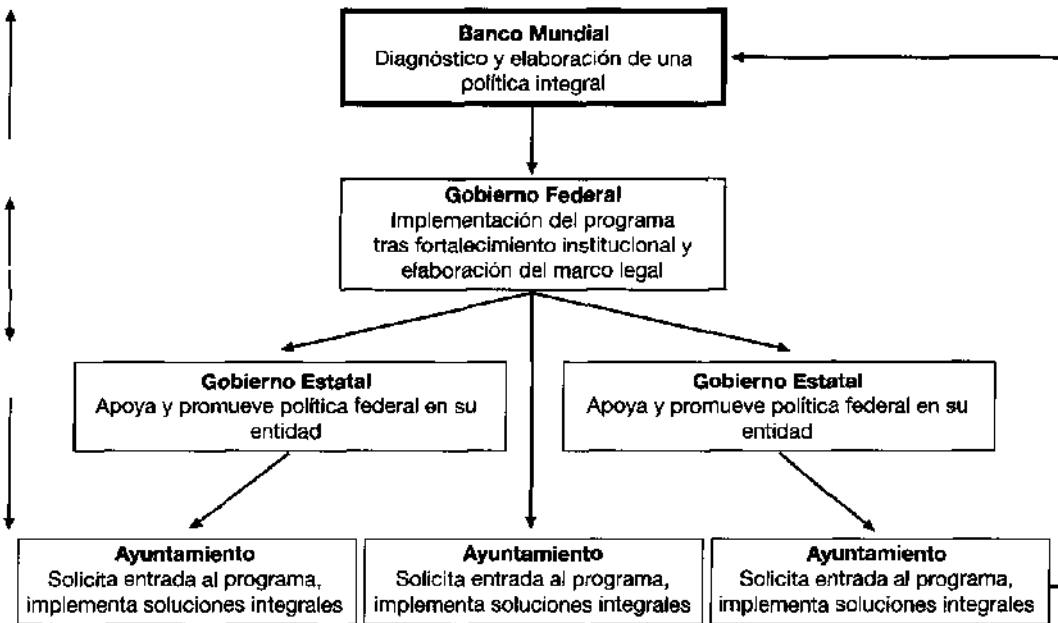
Dentro de este programa, la denominada "línea de acción" medio ambiental se concentró en el mejoramiento de los sistemas de tratamiento de residuos líquidos y sólidos, y del saneamiento y aprovechamiento de cauces urbanos. El proyecto de manejo integral de RSM resultante, corrió a cargo de la Dirección General de Residuos Sólidos de la SEDESOL y fue diseñado por el BM en dos etapas. Un primer proyecto piloto elaborado en 1992-93 contempló la problemática concentrándose en cinco ciudades fronterizas (Tijuana, Torreón, Monclova, Matamoros y Reynosa) elaborando un primer diagnóstico subsectorial específico.

Tras esta experiencia y en el contexto de la aplicación de políticas neoliberales impulsadas por el propio BM en el país, se acordó elaborar un proyecto de envergadura nacional contando igualmente con la asesoría del banco. Este segundo proyecto piloto fue publicado en 1994 con fines de circulación interna, y es el documento que determinó el Proyecto de Manejo Integral de RSM de la SEDESOL.

El objeto del presente artículo es documentar el diseño, las características y los alcances de este proyecto, haciendo hincapié en las dificultades inherentes a la aplicación de toda política pública federal de gran alcance. Se intenta demostrar 1) que el diseño bajo un esquema top-bottom establece una relación de dependencia de recursos humanos y financieros de abajo hacia arriba, sujeta a fluctuaciones sistemáticas mayores 2) que este tipo de políticas aseguran una participación municipal más bien pasiva y basada en las dádivas del gobierno federal y 3) que dadas las características del programa no se fomenta una cultura de conciencia y participación social que trascienda al proyecto mismo.

La primera parte aborda entonces las características y metas del proyecto de manejo integral de residuos sólidos municipales del gobierno federal. La segunda parte trata la distribución de los recursos y participación a nivel municipal dentro del programa. Y, finalmente un breve balance entre los objetivos iniciales y los proyectos concluidos anteceden a las conclusiones.

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia

Diagnóstico del Banco Mundial

Este es un extracto del Second Solid Waste Management Project elaborado y publicado por el BM en México en 1994, con No. de reporte 12848-ME. En la elaboración de este diagnóstico participó la SEMARNAP –recién creada- el INE y la SEDESOL. Este fue un proyecto particular para el BM en la medida en que fue el primero en concentrarse en el subsector de los RSM, y sirvió para elaborar proyectos similares en otros países.

Síntesis

La calidad y extensión de los servicios de limpia varía de acuerdo a la ciudad, aunque en términos generales los problemas compartidos se resumen en seis puntos: a) debilidad institucional a nivel federal, estatal y local; b) limitada accesibilidad a personal con capacidades técnicas, financieras y administrativas adecuadas; c) cobertura insuficiente en el servicio de recolección, y carencia en la regulación y control de los sitios de confinamiento, lo que ha provocado el tiradero clandestino y por ende la contaminación superficial y subterránea; d) escasa o nula recuperación del costo del servicio, lo que ha impedido una inversión sostenida en el ramo; e) un marco regulatorio subdesarrollado, así como una escasa capacidad de monitoreo y análisis de impacto ambiental; f) el gremio de los pepenadores no ha facilitado la modernización en la operación de los servicios de

limpia, en tanto que entorpece la implementación de servicios de recolección y disposición final más modernos. Finalmente, los niveles de reciclaje son extremadamente bajos, dado que son operados por procesos informales de muy baja productividad (pepenadores) sin lineamientos de política o planeación federal o local claros.

El estudio apunta, que a pesar de que la legislación en materia medio ambiental ha establecido estructuras organizacionales a nivel estatal y municipal para el diagnóstico y monitoreo del impacto de la infraestructura urbana, la falta de una regulación específica en materia de desechos sólidos, y la falta de personal capacitado, aunado a la poca o nula experiencia institucional en el área, han limitado un desarrollo pleno en el ramo.

Otros de los problemas a nivel institucional recurrentes, son la contabilidad financiera y administrativa compartida con otros servicios municipales, así como el exceso de personal no calificado, y los recortes de presupuesto destinados a la operación y la inversión. Se anota que la falta de experiencia en el establecimiento de tarifas y concesiones, así como la inexistencia de regulaciones federales en cuanto a la construcción y operación de los rellenos sanitarios, han inhibido la participación del sector privado.

Por otra parte, se insiste en que los servicios de recolección y depósito final se han convertido en prioritarios para ciertos gobiernos locales, dado el incremento en la población, en los costos de operación, y dados los problemas de administración asociados a la abundante mano de obra empleada (frecuentemente la más numerosa del gobierno municipal). Asimismo, se observa que las decisiones que deben tomar los funcionarios públicos en materia de inversión y administración, por lo general, carecen de fundamentos técnicos y/o administrativos.

Se insiste en que la multiplicidad de factores que interfieren en el servicio de limpia tales como aspectos medio ambientales y de salud, impacto social, aspectos de recuperación de costos, y alternativas técnicas y administrativas disponibles, son poco conocidos y entendidos, lo que limita aún más las decisiones de los servidores públicos. Esta situación se complica –según el informe– si consideramos la tendenciosa asesoría e información de la que son objeto por parte de proveedores y posibles agentes privados interesados en la prestación del servicio. Se señala que el financiamiento federal no ha sido asignado con un criterio sectorial específico, y que por lo tanto los incentivos por parte de los gobiernos locales para elaborar políticas coherentes y comprehensivas en la materia, así como para asignar inversiones en capacitación, equipamiento y obra, han sido muy limitados.

Niveles de recolección y eficiencia

La generación de desechos sólidos se estima en 0.7 kg/pers./día lo que resulta en un nivel agregado que supera las 600,000 toneladas al día para todo el país. Información recolectada en 1993 en el contexto de la elaboración de un proyecto para cinco ciudades fronterizas del norte (Tijuana, Torreón, Monclova, Matamoros y Reynosa) sugiere un

incremento acelerado en la producción de desecho para alcanzar aproximadamente 0.9 kg/pers./día, en los últimos tres años.¹

Cuadro 1.1

Generación per cápita de Desecho sólido (kg.)			
Zona	1993	Ton./Día	%
<i>Frontera Norte</i>	0.749	5,887	9.8
<i>Norte</i>	0.762	10,346	17.2
<i>Centro</i>	0.642	26,249	43.6
<i>Distrito Federal</i>	1.049	8,273	13.7
<i>Sureste</i>	0.693	9,430	15.7
Promedio/Total	0.7	60,185	100

Fuente: BM, Second Solid Waste Management Project, Report No. 12848-ME, México: 1994.

El estudio apunta que las rutas de recolección son determinadas generalmente por la experiencia de los trabajadores y el equipo disponible, y no mediante un estudio y una planeación eficiente; y que la basura también es recolectada por medios informales, (especialmente en áreas marginales), pero que en ciertos casos puede ser un mecanismo característico de los municipios.

De acuerdo al informe, sólo el 15% (9,000 ton./día) del desecho sólido es confinado adecuadamente; el desecho no recolectado es quemado, dejado en las calles o tirado en la superficie o en riachuelos; el desecho clínico, particularmente el desecho patológico, también es recolectado, tratado y confinado de manera inapropiada, exponiendo al público a serios riesgos en la salud.

¹ Debemos recordar que este dato es de 1994, año de publicación del proyecto.

Cuadro 1.2²Composición Porcentual de la Basura Municipal por Región³

Sub-producto	Frontera Norte	Norte	Centro	Sur	ZMCM
Cartón	3.01	4.28	4.16	4.51	3 a 4
Pequeños desechos	4.68	9.71	6.28	6.37	0.97 a 1
Hueso	0.52	0.59	0.94	0.61	0.67 a 1.41
Linoleum	0.71	0.78	0.9	0.31	0.34 a 1.4
Latas de Aluminio	3.13	2.46	2.1	2.8	1.26 a 1.59
Materiales de Hierro	0.51	0.46	0.86	1.37	0.64 a 0.59
Materiales no ferrosos	0.22	0.57	0.45	1	0.05 a 1.58
Papel	11.36	9.17	8.8	6.9	11 a 14.9
Papel desechable	4.96	2.59	2.79	4.01	1.99 a 5032
Plásticos finos	2.68	3.79	3.32	3.96	2.8 a 3.77
Plásticos rígidos	2.8	2.38	1.96	2.38	2.15 a 2.55
Desecho de jardinería	15.35	7.48	6.95	7.88	5.46 a 7.7
Desecho de comida	25.75	37.56	38.2	41.06	40.74 a 42.01
Rags	2.52	1.94	2	1.25	1.56 a 1.66
Vidrio coloreado	3.98	3.36	2.86	3.95	2.14 a 2.9
Vidrio traslúcido	4.22	4.27	4.15	4.28	3.41 a 4.78
Otro	13.63	8.61	13.28	7.36	3.44 a 2.609
Total	100	100	100	100	100

Fuente: BM, *Second Solid Waste Management Project, Report No. 12848-ME, México: 1994.*

Recuperación de costos

El servicio de limpia municipal representa una parte importante del gasto presupuestal destinado a servicios públicos. Según la información, el gasto en el servicio de limpia

² Victor Urquidí ha criticado sistemáticamente estas cifras, argumentando que son el resultado de una extrapolación aritmética muy lejana a la realidad. Su crítica a la metodología empleada concuerda con la visión de grupos medio ambientalistas y otros académicos.

³ Existe una lista actualizada de estos datos en, INE-Semarnap, *Minimización y Manejo Ambiental de los Residuos Sólidos, México: 1999, 80-88.*

alcanza hasta el 15% del total del presupuesto. Esto se debe a la abundante mano de obra empleada -generalmente de dos a cuatro veces más de la que se necesita-, a la necesidad de renovar y mantener un gran parque vehicular utilizado ineficientemente y a la mala administración del depósito, que utiliza frecuentemente equipo rentado.

Reciclaje

De acuerdo a ciertos estudios realizados por SEDESOL, el volumen de desechos sólidos susceptible de entrar al mercado de materias primas es del 22% del peso total de la basura. Una revisión de la poca bibliografía al respecto -señala el estudio- y de los datos contradictorios existentes, sugiere que tan sólo el 5% del desecho sólido es actualmente reciclado.⁴ La recolección de desecho reciclable es generalmente un sistema informal de baja productividad, que corre a cargo de los pepenadores.

La transferencia a los productores se da mediante una red de intermediarios que abastecen de sub-productos a un número limitado de plantas manufactureras. La falta de políticas nacionales de reciclado, así como la poca conciencia a nivel municipal, han retrasado la implementación de esquemas más modernos de reciclado, y han permitido prácticas monopólicas de los procesadores a nivel nacional, y a nivel local de los intermediarios entre los procesadores y los pepenadores.

Objetivos del programa

Los objetivos nodales del proyecto se resumen en los siguientes puntos: a) mejorar los servicios de limpia y extender su cobertura en las ciudades medias participantes y ciudades prioritarias; b) reforzar la capacidad de BANOBRAS y SEDESOL para elaborar y supervisar proyectos de desechos sólidos y proporcionar asistencia técnica a estados y municipios; c) incrementar la capacidad técnica, administrativa y regulatoria a nivel local y estatal, con el fin de mejorar la administración y la operación del sector; d) mejorar el marco legal y regulatorio, así como los mecanismos de recuperación de costos, para fomentar la participación del sector privado y proteger al medio ambiente; e) corregir problemas medio ambientales y reducir los riesgos a la salud producto de una mala recolección y depósito final del desecho; y f) minimizar el impacto social de los pepenadores producto de la modernización del sistema de limpia en general (recolección, tratamiento y depósito final).

Descripción del programa

El proyecto consta de tres componentes principales: i) fortalecimiento de las instituciones federales, gobiernos locales y agencias operativas que jueguen un papel importante en el desarrollo del sector; ii) apoyar las necesidades de inversión de las ciudades participantes mediante la implementación de planes integrales de manejo de desechos; y iii) proveer apoyo a los pepenadores y trabajadores informales susceptibles de ser impactados por la modernización del sector.

⁴ Los datos concuerdan con análisis más recientes del INE, consultables en INE-Semarnap, Minimización y Manejo Ambiental de los Residuos Sólidos, México:1998, 80-88.

Componente de fortalecimiento institucional

Este componente (proyectado en 24.7 millones de dólares) pretendía financiar la asistencia técnica de las agencias federales involucradas en el desarrollo y control de las políticas y regulaciones del sector. Apoyar a los estados en cuanto a la regulación en el manejo de desechos sólidos y a los municipios en el fortalecimiento de sus capacidades administrativas y regulatorias, así como en el cumplimiento de los condicionamientos para ser sujetos de crédito.

El sub-componente de SEDESOL (14.2 millones de dólares) estaría destinado a financiar consultoría y otros servicios y equipo para: a) fortalecer la capacidad de SEDESOL para promover, evaluar y supervisar sub-proyectos, y asistir a los gobiernos municipales y estatales en el diseño del sistema de limpia y su operación, así como en la preparación de planes de acción social. b) implementar un programa de fortalecimiento para el manejo de desechos sólidos para: i) desarrollar regulaciones a nivel federal en cuanto a desechos sólidos; ii) introducir regulaciones a nivel estatal y municipal mediante la preparación de modelos de regulación, y asistencia técnica en tres estados, como parte de un proyecto piloto; iii) crear manuales de medición de impacto ambiental, y control de los sitios de confinamiento, para los estados y municipios; y iv) fortalecer la capacidad del Estado federal en la aplicación de la ley. c) elaborar estudios para: i) desarrollar una estrategia a nivel nacional para el reciclaje, mediante un análisis de los precios de mercado e incentivos para fomentar el reciclaje, un análisis de los impactos del reciclaje en la cadena productiva, y ii) la implementación de una campaña de concientización pública.

El sub-componente de BANOBRAS (9.6 millones de dólares) se destinaría a financiar consultoría, capacitación y compra de equipo, con el fin de fortalecer la capacidad de la Subdivisión de Desechos Sólidos y de las delegaciones estatales, con el fin de revisar la viabilidad económica y financiera de los sub-proyectos, asistir a los municipios en la administración financiera, y monitorear la ejecución de los sub-proyectos.

El sub-componente de los gobiernos locales (0.9 millones de dólares) financiaría: a) asistencia técnica a municipios y estados para mejorar sus capacidades en la planeación y administración del tratamiento de desechos sólidos municipales, y para llevar a cabo obras de ingeniería sanitaria y estudios de impacto ambiental; b) desarrollar e implementar un Programa Nacional de Capacitación para incrementar las capacidades técnicas, medio ambientales, regulatorias y administrativas de los gobiernos locales y estatales en el manejo de desecho sólidos.

Componente de apoyo financiero para la implementación de Planes de Manejo de Desechos Sólidos

Este componente (384.7 millones de dólares) estaría destinado a crear una línea de crédito vía BANOBRAS para prestar a los estados o municipios participantes, parte del dinero necesario para la implementación de planes o proyectos integrales de manejo

de desechos sólidos. Dichos planes contemplarían: i) cobertura total en cuanto a la recolección, incluyendo áreas marginales; ii) confinamiento del desecho en contenedores de polietileno de alta densidad con tapa; iii) una flotilla moderna y apropiada de vehículos para la recolección; iv) el menor costo en cuanto a depósito final, contemplando una vida media mínima de 10 años para los rellenos sanitarios, cuando esta sea la alternativa escogida; v) la implementación estricta de medidas de control medio ambiental, entre las cuales se incluye la impermeabilización del depósito, el drenaje y tratamiento de los lixiviados, sistemas de control de biogás, zonas de vegetación aislantes, recolección y tratamiento por separado del desecho de hospitales, y monitoreo de la calidad del agua subterránea y pozos aledaños; y vi) el cierre de los tiraderos en operación y su incorporación al entorno.

Dicho componente financiaría más específicamente: a) obra pública como estaciones de transferencia, rellenos sanitarios, plantas de incineración, células contenedoras para desecho hospitalario, plantas de reciclaje y compostaje, rutas de acceso y cierre de tiraderos; b) compra de equipo, vehículos, accesorios de recolección, transporte y disposición final de desechos, incluyendo el desecho de hospitales manejado por el municipio; y c) la construcción y equipamiento de estaciones de reciclado para proporcionar un ambiente salubre, seguro y eficiente a los pepenadores, para que puedan realizar su labor cerca de los rellenos sanitarios.

Componente social para los pepenadores

Este componente (6.1 millones de dólares) estaría destinado a financiar planes de acción social, para minimizar el impacto sobre los pepenadores, entre los cuales se incluyen: a) capacitación en habilidades básicas, especialización en reciclaje y otras áreas vocacionales, y en salud, nutrición y cuidado infantil; b) proveer de infraestructura básica y material para auto-construcción a las familias que viven en el tiradero o basurero, que será clausurado o transformado en relleno sanitario como lo prevé el proyecto; y c) estudios específicos de reciclaje en determinadas ciudades.

Cuadro 2.1

Resumen de los Costos del Proyecto (millones de dólares)

I. Fortalecimiento Institucional	Local	Foráneo	Total
SEDESOL			
Capacidad de construir	5.4	2.5	7.9
Fortalecimiento del programa de manejo ambiental	2	0.2	2.2
Estudios	2.9	1.6	2.5

	Local	Foráneo	Total
BANOBRAS			
Capacidad de construir	0.5	0.2	0.7
Fortalecimiento del Gobierno Local			
Asistencia Técnica	3.8	1	5.3
Programa nacional de capacitación	1.5	1	2.5
SUBTOTAL parte I	14.1	7	21.1
II. Apoyo Crediticio para la Implementación de Planes Integrales de Manejo de desechos Sólidos			
Obra Pública	122.3	88.7	211
Equipo	41	47.4	88.4
Terrenos	5.1		5.1
SUBOTAL parte II	168.4	136.1	304.5
III. Componente Social para Peperadores			
Infraestructura	2.3		2.3
Asistencia técnica, capacitación y estudios	2.9		2.9
SUBTOTAL parte III	5.2		5.2
COSTO TOTAL de BASE	187.7	143.1	330.8
Contingencias físicas	18.7	14.4	33.1
Contingencias de precios	12.2	7.8	20
TOTAL (sin impuestos)	218.6	165.3	383.9
Impuestos	31.6		31.6
COSTO TOTAL	250.2	165.3	415.5

Fuente: BM, Second Solid Waste Management Project, Report No. 12848-ME, México: 1994.

Criterios de elegibilidad y condicionamientos para el sub-préstamo

Los criterios de elegibilidad para sub-préstamos destinados a la asistencia técnica fueron: a) que el municipio tenga una población mayor a los 80,000 habitantes, o sea identificado como prioritario o estratégico; y b) que el municipio haya mostrado interés en participar en el programa mediante una carta de intención que se pliegue a las condiciones del proyecto.

En cuanto a los criterios de elegibilidad para la inversión en sub-proyectos destacan los siguientes: a) que el municipio haya establecido dentro de su estructura administrativa un

área responsable del manejo de los desechos sólidos con una contabilidad por separado, y auditoría independiente; b) que el municipio se comprometa a establecer un sistema de cargos a los usuarios para la recuperación total de los costos en el servicio; c) que se muestren planos de ingeniería sanitaria y un plan de acción social satisfactorio; y d) un estudio de impacto ambiental completo.

Financiamiento del proyecto

El préstamo del BM debería financiar aproximadamente el 48% de los costos totales. El 52% restante responde a fondos federales y aportaciones de los propios municipios. BANOBRAS prestaría los recursos del BM a los agentes nacionales, en moneda nacional, a un interés variable, no inferior a la tasa de los bonos del gobierno federal (CETES) o igual a la tasa promedio de la banca comercial más dos puntos porcentuales, dependiendo cual sea más alta, con un plazo no mayor de 15 años, incluyendo periodos de gracia de no más de tres años. BANOBRAS incluiría dentro del financiamiento de cada sub-préstamo un monto equivalente al 4% del valor de la obra, mismo, que sería gestionado en un 30% por el municipio, y el 70% por SEDESOL con fines de supervisión.

Los fondos provenientes del gobierno federal y las contribuciones municipales, ya sea en efectivo o en especie, serían combinados con los fondos crediticios del BM cuya distribución se haría de acuerdo al Índice de Pobreza elaborado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO). La intención es que los municipios más pobres reciban una mayor proporción del financiamiento en forma de asignación presupuestal por parte de la federación.

Cuadro 2.2

Créditos del BM, Aporte Federal y Municipal

Índice de Pobreza	Crédito	Federación	Municipio
		Para Infraestructura	
Alto y Muy Alto	0%	80%(máx.)	20%(mín.)
Medio y Bajo	50%	35%(máx.)	15%(mín.)
Muy Bajo	50%	25%(máx.)	25%(mín.)
		Para Asistencia Técnica	
Alto y Muy Alto	0%	80%(máx.)	20%
Medio y Bajo	15%	45%(máx.)	40%
Muy Bajo	25%	25%(máx.)	50%

Fuente: BM, Second Solid Waste Management Project, Report No. 12848-ME, México: 1994.

Cuadro 2.3

Plan de Financiamiento del Proyecto (millones de dólares)

Fuente de Recursos	Local	Foránea	Total	% del Total
BM	34.7	165.3	200	48.1
Federación	155.5		155.5	37.4
Municipio	60		60	14.5
TOTAL	250.2	165.3	414.5	100
% del Total	60.2	39.8	100	

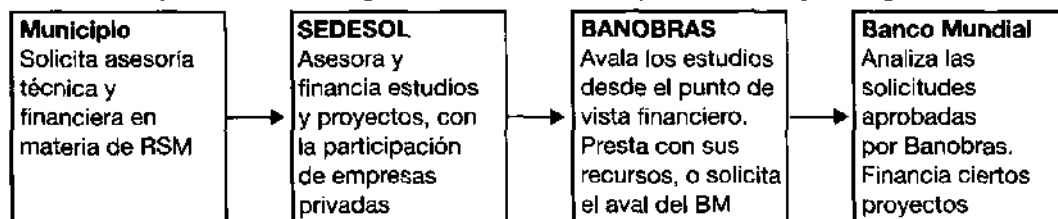
Fuente: BM, Second Solid Waste Management Project, Report No. 12848-ME, México: 1994.

Esquema de participación

En el programa de 100 ciudades se incluyó una división exclusiva referente al manejo integral de los RSM (Dirección General de Residuos Sólidos), misma que tenía por objetivo facilitar el acceso de ciudades o municipios al financiamiento y asesoría adecuados para mejorar sus sistemas de barrido, recolección, administración, estaciones de transferencia, operación y construcción de rellenos sanitarios. El mecanismo de participación suponía en su primera etapa un estudio guiado por los lineamientos de las normas oficiales mexicanas, así como por las recomendaciones hechas en el reporte del BM.

Dichos estudios debían ser avalados por SEDESOL si el municipio en cuestión aspiraba a algún préstamo del Banco Mundial o BANOBRAS, o incluso a alguna partida federal para tales fines. De manera que mediante este mecanismo se pretendía asegurar un nivel mínimo de calidad en los estudios integrales, así como establecer un "filtro" a nivel institucional que le diera al ejecutivo federal capacidad de monitoreo y observancia en el destino de los préstamos o partidas federales. Asimismo, se aseguraba que toda iniciativa municipal tuviera que contar con la asesoría técnica de SEDESOL en un principio.

Figura 4.1

Fase del proceso de otorgamiento de créditos para el manejo integral de RSM

Fuente: Elaboración propia.

La labor de la secretaría consistía en apoyar a los municipios a cumplir con los criterios de elegibilidad propuestos por el BM, a divulgar el programa, y a capacitar al mayor número posible de personal ya sea mediante cursos y/o la difusión de manuales técnicos.

Una vez aprobadas las candidaturas de aquellos municipios que hubieren presentado una carta de intención para que se le elaboraran estudios integrales, -y en última instancia un proyecto ejecutivo-, se ideaba un mecanismo ad hoc, para su pago. Algunos fueron pagados en parte o en su totalidad por el municipio y otros fueron otorgados como una ayuda en especie por parte de la secretaría.

Se estima que en su mayoría (80-90%) éstos fueron pagados por la secretaría. Dichos estudios fueron elaborados por empresas privadas de consultoría, licitadas previamente por SEDESOL, mediante los lineamientos de la Ley de Obras Públicas.

Cuadro 4.1

Empresas Licitadas por SEDESOL para la elaboración de Estudios y Proyectos Ejecutivos en el periodo 1993-2000⁵

- * Santaló, Estudios y Proyectos, SEPSA⁶
- * Incremi, Estudios y Técnicas Especializadas en Ingeniería
- * Inbiotec, A.C.
- * Produsa
- * Envir-Eau de México

ABC, Estudios
 Procesa
 Subterra
 Grupo Pattruce
 Eteisa
 Arredondo Vilet
 Consorcio en Ecología
 Kanpra
 Envir Eau; Inc.
 GST, Consultores
 Human
 Plans, Construcc.
 Morsa, Construcc.
 Consultores Mex.
 Construct. Citla

Fuente: Elaboración propia.

⁵ De acuerdo a la ley de Obras Públicas vigente.

⁶ *Consultoras que todavía existen (hasta marzo del 2001) y realizan estudios y proyectos integrales, las demás desaparecieron o se fusionaron.

Esta medida de inclusión de la empresa privada es un mecanismo que refleja por un lado la incapacidad de las instancias del gobierno federal para elaborar dichos estudios a un nivel tan amplio, y por otro, la concordancia con los lineamientos del BM en el sentido de fomentar la participación de la empresa privada desde el inicio del proceso.

Dicho esquema impulsó de manera notable la cantidad y calidad de estudios integrales en la materia. No obstante la participación financiera local siendo prácticamente nula, de alguna manera refleja un nivel de compromiso marginal por parte de los gobiernos locales. Ello supone que la capacidad de ejecución técnica y administrativa municipal quedaron supeditadas a la calidad e intensidad de los programas de capacitación implementados, y en la que el manejo del presupuesto local tampoco estuvieron presentes.

Es importante señalar que el contenido de estos estudios⁷ contempla aspectos analíticos, técnicos y administrativos esenciales en la modernización de los sistemas de limpia. Mediante éstos se asegura que las rutas de recolección y las frecuencias sean las óptimas para alcanzar un 100% de recolección, también se establecen parámetros de equipamiento mínimo capaces de tratar adecuadamente los volúmenes de basura en cuestión y ser depositados en rellenos sanitarios diseñados ex profeso.

Resultados

La distribución geográfica de estos recursos fue en términos generales repartida a nivel nacional, sin darse sesgos en regiones o estados particulares.⁸ La cobertura en materia de RSM dentro del Programa de 100 Ciudades no fue total ya que no participaron todos los municipios o ciudades contempladas inicialmente. Por otra parte algunas ciudades pequeñas no incluidas en el programa, recibieron recursos previa solicitud.⁹ (Ver mapa 2).

En este sentido la distribución de los recursos fue uniforme y no respondió a preferencias partidistas, ni se desvió de los parámetros demográficos inicialmente propuestos. El hecho de que se estructurara una Dirección General de Residuos Sólidos, que el seguimiento en el tiempo se extendería más allá del programa de las 100 ciudades y que la canalización de recursos alcanzara ciudades no incluidas en el programa; le confiere al Proyecto de Manejo Integral de RSM un carácter casi autónomo con respecto a éste. Como era de esperarse, el tamaño de los montos financiados está directamente relacionado con el tamaño de ciudad o municipio en cuestión. Ello se explica dado que el gasto en obra y equipamiento está en función directa de los volúmenes de basura a manejar, que a su vez dependen de la concentración demográfica. El mapa 1 lo muestra claramente.

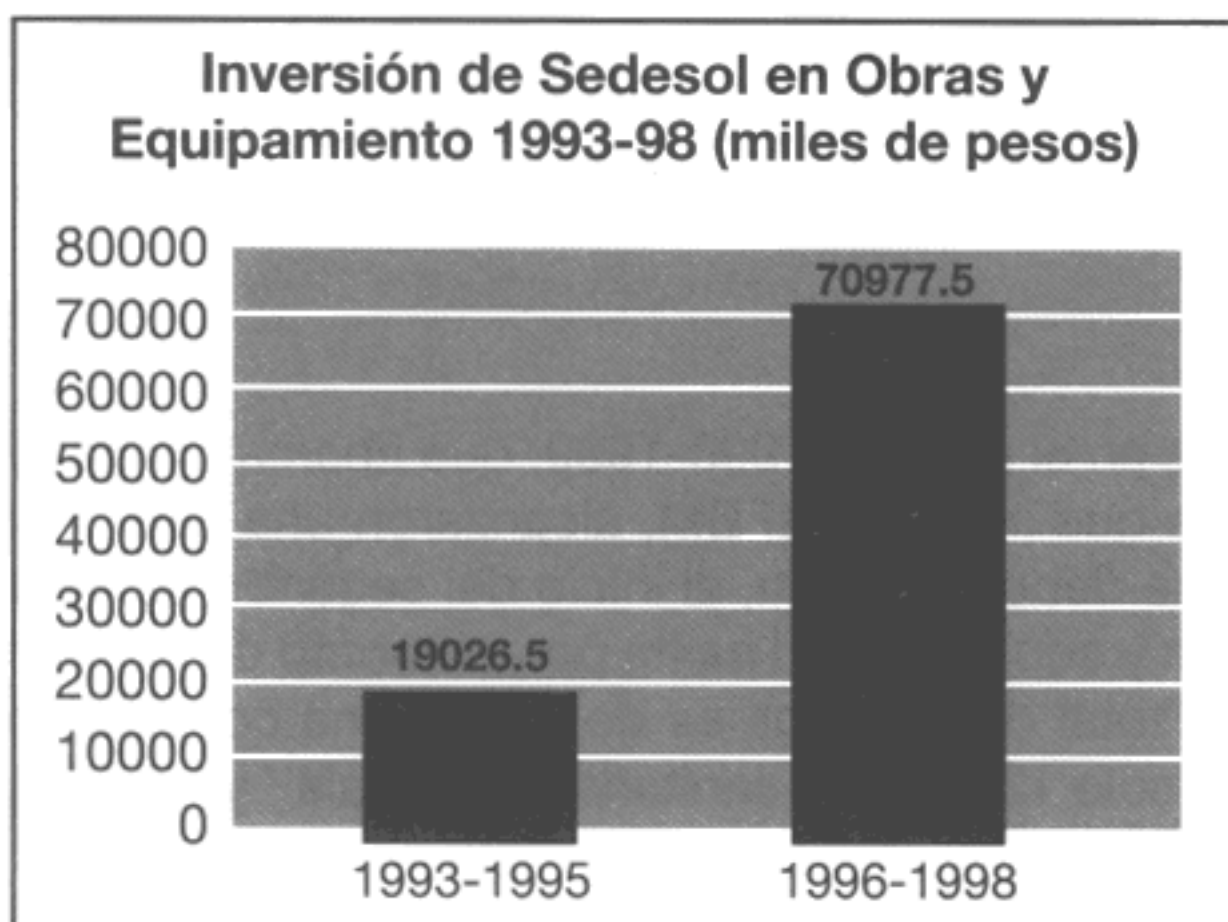
⁷ Una descripción más detallada se da en el anexo B.

⁸ No obstante cabe señalar que el estado de Querétaro fue particularmente activo, contando con 10 rellenos sanitarios aproximadamente.

⁹ Todos los municipios que presentaron una carta de intención entraron al programa.

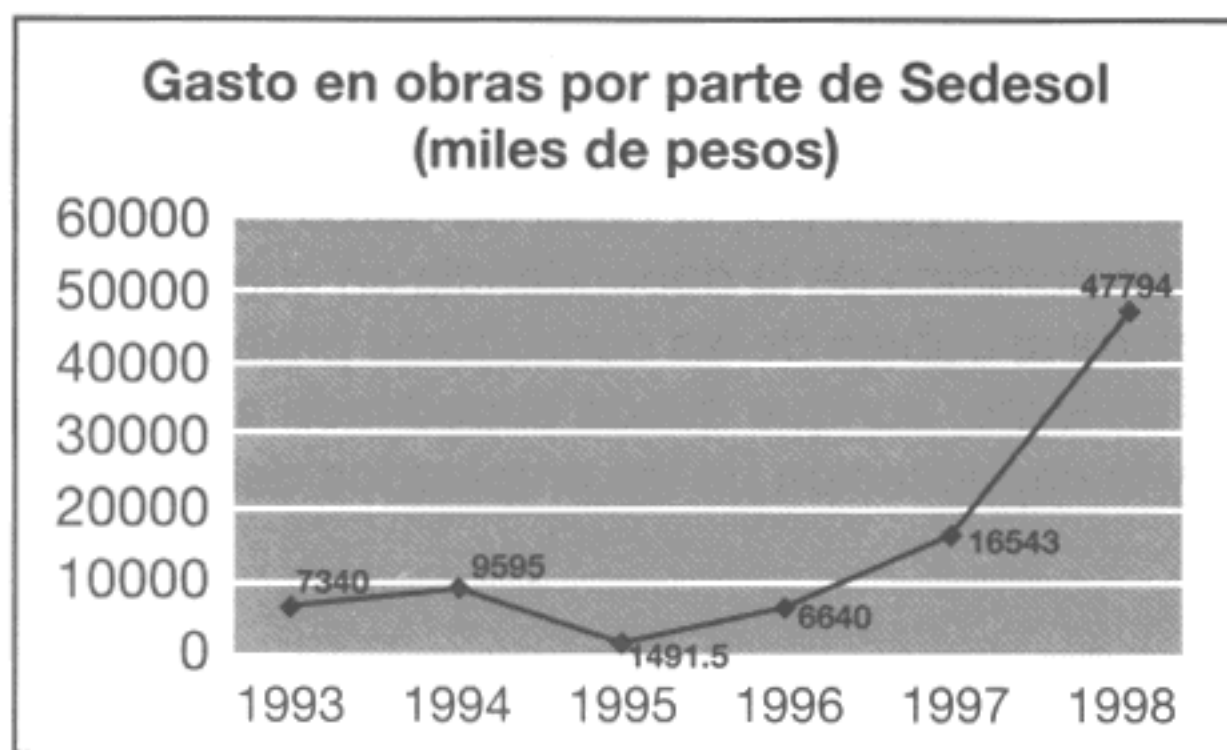
Los montos financieros otorgados por SEDESOL para obra y equipamiento, y un resumen de las regiones donde se concentró dicha inversión se presenta a continuación. Claro está que varios municipios no aparecen en estos registros, ya sea porque emprendieron una renovación de sus sistemas de limpia por cuenta propia, o porque han empezado recientemente esta reforma y no están en la base de datos de SEDESOL. Sin embargo, es válido suponer que éstos son una minoría y que por lo tanto la información presentada muestra un panorama completo de la situación a nivel nacional.

SEDESOL
Gráfica 4.1



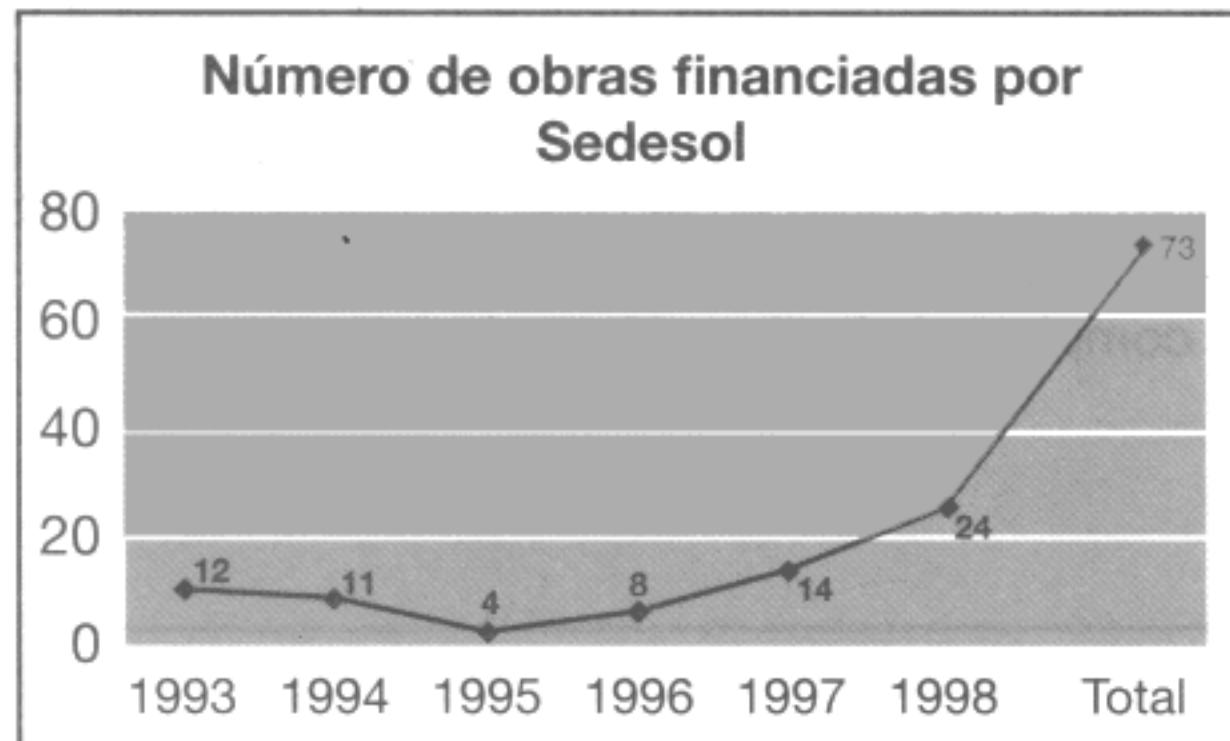
Fuente: Dirección General de Infraestructura y Equipamiento, Dirección General de Residuos Sólidos, SEDESOL

Gráfica 4.2



Fuente: Dirección General de Infraestructura y Equipamiento, Dirección General de Residuos Sólidos, SEDESOL.

Gráfica 4.3



Fuente: Dirección General de Infraestructura y Equipamiento, Dirección General de Residuos Sólidos, SEDESOL.

Los estudios realizados en el periodo 1990-1999, que abarca los dos Proyectos Piloto en Manejo de RSM en los que intervino el BM, alcanzaron una cifra récord de 86 estudios en el año 1994.¹⁰ Ello se debe, sin duda, al inicio del segundo proyecto en cuestión, que pretendía financiar obra y equipamiento hasta por un monto de 304.5 millones de dólares. Para dicho periodo, el total de estudios es de 141, suma considerable si reconocemos que para 1990 existían sólo 12 rellenos sanitarios en el país¹¹ y tan sólo un estudio integral de manejo de RSM.

Estas cifras dan por sí mismas una idea del dinamismo impulsado en el subsector en años recientes. La elaboración de estudios integrales por parte de la empresa privada es, sin duda, uno de los mayores logros del proyecto, en tanto que rebasado por sus capacidades técnicas, el gobierno federal optó por una salida incluyente y efectiva de la empresa privada.

El hecho de que la licitación y las revisiones de los estudios integrales por parte de la SEDESOL fuera exhaustiva -a juzgar por la base de datos existente y el nivel de detalle proporcionado por los funcionarios de la dependencia en cuanto al estado de las obras-, asegura la calidad asociada al trabajo de las consultoras privadas. La elaboración de esta base de datos es en sí un logro, aunque queda supeditada a la construcción de obra, la adquisición de equipo y la capacitación de los empleados del sistema de limpia.

¹⁰ El costo promedio de un proyecto ejecutivo está entre los 400 y 650 mil pesos, de acuerdo a funcionarios de SEDESOL.

¹¹ INE-Semarnap, Minimización y Manejo Ambiental de los Residuos Sólidos, México:1999, 78

Estos aspectos son, sin duda, los que limitaron el éxito del proyecto, que podemos decir, quedó más en una fase diagnóstica y de capacitación a nivel federal. Esto se infiere por los montos destinados a cada rubro, y por el fracaso en cuanto al financiamiento planteado inicialmente. Dada la crisis económica del 94 y la reestructuración consecuente de las partidas federales, el BM redefinió sus capacidades crediticias, concentrándose en la capacitación institucional a partir de 1995.

Ello significó un financiamiento a los gobiernos locales mucho más limitado y pagado por la Federación en especie (estudios integrales). Esto testimonia el nivel de dependencia de los recursos financieros desde el inicio, y demuestra la fragilidad de todo el programa en tanto que está sometido por completo a las fluctuaciones económicas internacionales.

Los montos de financiamiento inicialmente propuestos se concretaron en un porcentaje mínimo (alrededor del 5.05% únicamente) lográndose principalmente la reestructuración institucional, la capacitación de personal y la implantación de una visión más dinámica y participativa en torno al tema impulsada a nivel federal. El financiamiento a cargo del BM fue el siguiente, destacándose los bajos niveles de los préstamos con respecto al planteamiento inicial (comparar cuadros 2.3 y 4.2).

Cuadro 4.2

Costos por componente (millones de dólares)	
Fortalecimiento Institucional	6.82
Apoyo Financiero para la Implementación de planes para el Manejo de RSM	14.19
Componente Social para Pepenadores	0
Total	21.01

Fuente: BM, Figures on Mexico 2nd Solid Waste project, información enviada vía correo electrónico por el encargado del Proyecto.

Cuadro 4.3

Costos por categoría (millones de dólares)	Total	Préstamos del BM
Trabajos	13.8	0.63
Bienes	0.36	0.36
Servicios	6.67	3.52
Otros	0.18	0.18
Total	21.01	4.69

Fuente: BM, Figures on Mexico 2nd Solid Waste project, información enviada vía correo electrónico por el encargado del Proyecto.

Cuadro 4.4

Financiamiento por componente (millones de dólares)	BM	Gobierno	Total
Fortalecimiento Institucional	3.67	3.15	6.82
Apoyo Financiero para la Implementación de Planes para el Manejo de RSM	1.02	13.17	14.19
Componente Social para Pepenadores	0	0	0
Total	4.69	16.32¹²	21.01

Fuente: BM, Figures on Mexico 2nd Solid Waste project, información enviada vía correo electrónico por el encargado del Proyecto.

El porcentaje que cubrió el BM con respecto a su partida proyectada fue del 2.34%, lo que obligó a un gasto federal para los municipios en solitario, a partir del año 95. Las cifras que se presentan son un resumen de los gastos totales efectuados tal como los reporta el BM. Por otra parte, en tanto que el pago de los estudios integrales corrió mayoritariamente a cargo de SEDESOL, la participación y exigencia de los funcionarios municipales en cuanto a la calidad y elaboración de los mismos se supone muy limitada. Con excepción del estado de Querétaro y Nuevo León, no se aprecian políticas estatales que fomenten la participación sistemática y el gasto en la materia.

Cabe destacar que de las dos categorías registradas por SEDESOL en cuanto a la operación de los rellenos sanitarios o sitios de depósito controlado existentes -a) operados por el municipio y b) por la empresa privada-, aquellos operados por el municipio son los que recibieron mayor financiamiento por parte del gobierno federal. Como es de suponerse, los rellenos sanitarios y sistemas de limpia operados por la iniciativa privada han sido financiados con recursos municipales propios, en una proporción mayor, situación que se aprecia en el mapa 5.

Lista de las empresas que operan rellenos sanitarios y sistemas de limpia integrales

Setasa
Recolectora de desechos y residuos
Servicios municipales
Promotora ambiental
Caabsa Eagle

¹² La suma del gasto en Obra, Equipamiento, Asesoría Técnica y Capacitación reportado por SEDESOL gira alrededor de 30.12 millones de dólares, (tomando un tipo de cambio uniforme para el periodo, de 10 pesos por dólar) suma que no está muy alejada de la propuesta por el BM, al considerar un tipo de cambio real.

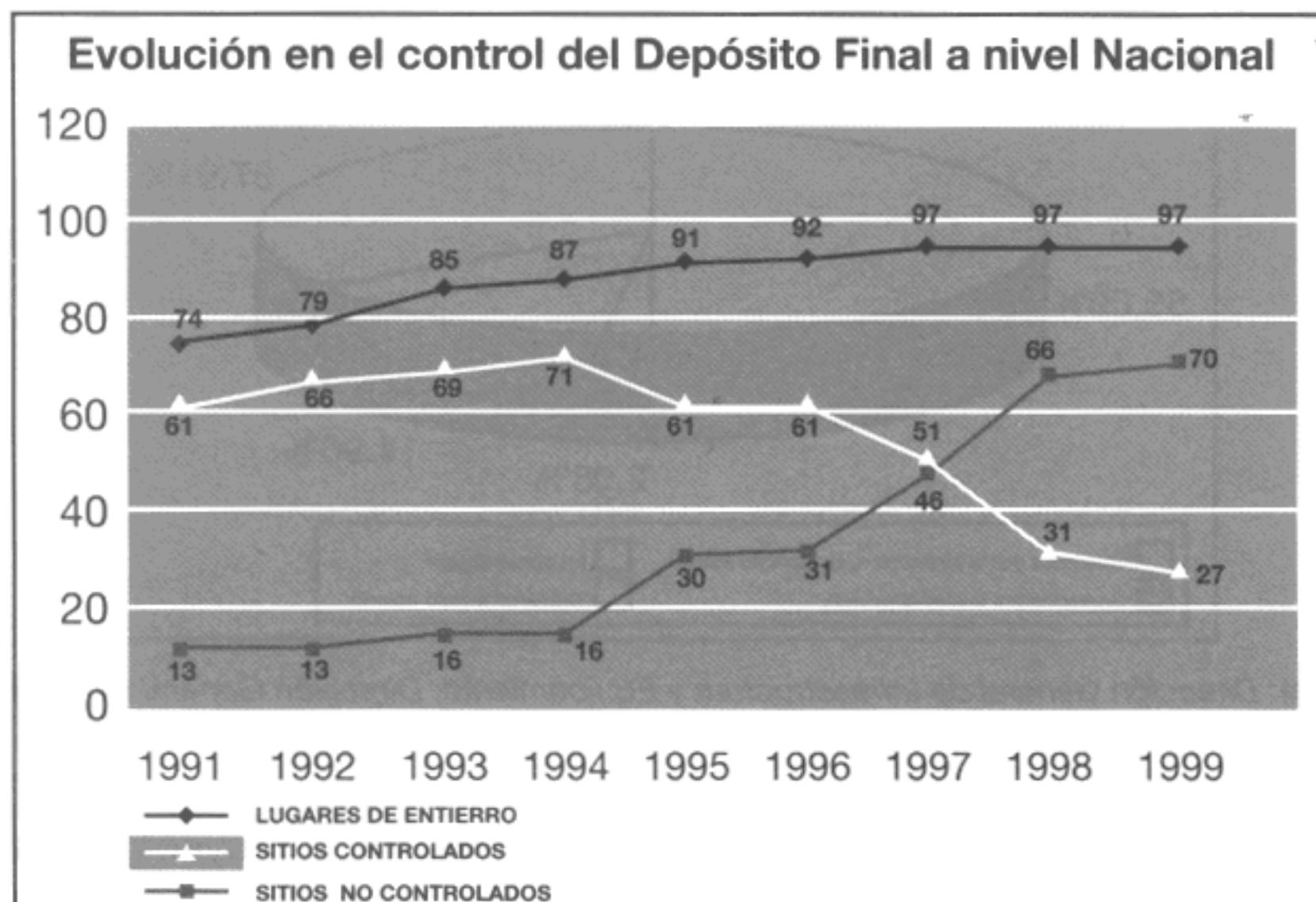
Aristos y proyectos
 Tribasa
 Mexicana del medio ambiente

Fuente: Elaboración propia.

El mecanismo de operación por la empresa privada es frecuentemente más riguroso y eficiente desde el punto de vista económico. No obstante es una salida con criterios de mercado liberales no operable en contextos de pobreza o marginación, los mapas ilustran la tendencia a la privatización en ciudades con mayores recursos.

Hay que señalar que de los 70 rellenos sanitarios o depósitos controlados registrados por SEDESOL, al menos 23 muestran anomalías importantes. Ya sea que estén en construcción, que exista la obra pero no estén en operación, que sean de operación manual, que no tengan geo-membrana, control de lixiviados o biogás, o incluso que su rehabilitación de tiradero a cielo abierto a tiradero controlado no cuente con la totalidad de las normas para considerarlo como tal. El mapa 6 registra las eventualidades mencionadas y reconocidas por la propia SEDESOL.¹³

Gráfica 1¹⁴



Fuente: Dirección General de Infraestructura y Equipamiento, Dirección General de Residuos Sólidos, SEDESOL.

¹³ Estos datos fueron proporcionados directamente por la Subdirección de Recolección y Operación de la Sedesol.

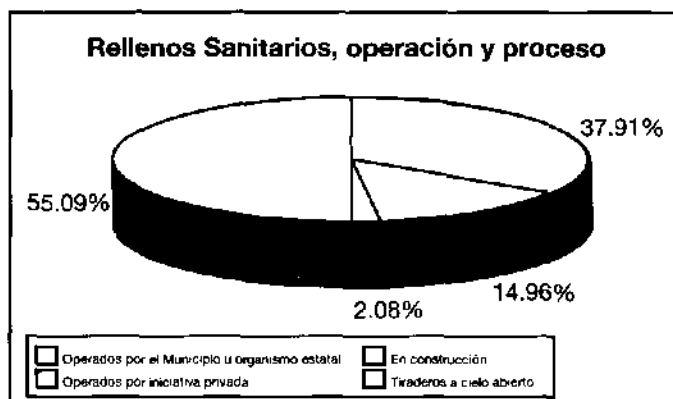
¹⁴ Ésta representa la situación propuesta por la Sedesol y es calificada de optimista por varios académicos y grupos medio ambientalistas. El desarrollo del subsector en un periodo de sólo 4 años parece demasiado abrupto, máxime si consideramos el diagnóstico y los recursos destinados en el Proyecto de Manejo Integral de RSM.

Si tomamos en cuenta este dato -a pesar de considerarse bastante conservador-, resulta que más del 50% de los tiraderos entran en la categoría de "no controlados", disminuyendo el número de "sitios controlados" (que no son rellenos sanitarios propiamente) a 47. Dicha observación es más que un detalle en cuanto a los datos ofrecidos por la secretaría, y refleja el optimismo en cuanto a la presentación de los alcances del proyecto.

Por otra parte de la totalidad de ciudades y municipios que participaron en el programa y realizaron obra civil y equipamiento, tan sólo alrededor de 10 han consolidado parcialmente un sistema de cobro al usuario capaz de generar ingresos a la división de aseo municipal. Ello, sin duda, refleja la debilidad institucional para implementar un sistema administrativo más moderno, susceptible de generar ingresos para la manutención y adecuación de los sistemas de limpia.

Esta situación describe el estado subdesarrollado de los sistemas administrativos de limpia a pesar del esfuerzo realizado en cuanto a la elaboración de proyectos ejecutivos. Quizá este sea un buen parámetro para juzgar la consolidación de la modernización proyectada inicialmente. El mapa 7, ilustra dicha situación.

Gráfica 2



Fuente: Dirección General de Infraestructura y Equipamiento, Dirección General de Residuos Sólidos, SEDESOL.

Esto significa que más allá del diagnóstico y la obra realizada, el proyecto de la SEDESOL no fue muy exitoso en cuanto a la reestructuración institucional. Por otra parte, ningún apartado del proyecto pretendió incorporar a agentes sociales más allá de los funcionarios municipales, y el gasto destinado a los pepenadores fue literalmente nulo.

La aproximación centralista en la que se basó dicha política fue de alcance limitado si se piensa en el impacto sobre los cambios de comportamiento por parte de la sociedad

civil. La estructuración de arriba hacia abajo no permitió la participación de agentes no gubernamentales, ni fomentó soluciones de fondo a nivel de las estructuras de gobierno, ni de la conciencia ciudadana.

Banobras

La contabilización por parte de Banobras se resume de la siguiente manera.

Cuadro 4.5

Inversiones autorizadas en el programa de 100 ciudades (miles de pesos)

Estado	Municipio	Obra	Monto Autorizado
Chihuahua	Ciudad Juárez	Relleno Sanitario	3,849
Michoacán	Apatzingán	Relleno Sanitario	954
Michoacán	Jiquilpan	Relleno Sanitario	90
Michoacán	Zamora	Relleno Sanitario	1,631
Michoacán	Zitácuaro	Relleno Sanitario	476
Puebla	Puebla	Relleno Sanitario	3,498
Puebla	Tehuacán	Relleno Sanitario	479
Sonora	Nogales	Equipo de Limpia	2,500
Sonora	San Luis Río Colorado	Equipo de Limpia	1,518
Sinaloa	Salvador Alvarado	Relleno Sanitario	336
Tamaulipas	Matamoros	Relleno Sanitario	855
Total			16,186

Fuente: Velasco A., Alfredo, *Presencia de Banobras en el subsector, en Federalismo y Desarrollo*, No. 62, México: 1998.

Cuadro 4.6

Inversiones autorizadas con recursos externos del préstamo 2669-ME y de recursos propios (miles de pesos)

Estado	Localidad	Recursos Externos (Crédito)	Recursos Propios (Crédito)	Población beneficiada (Habitantes)
Durango	Durango	3,735.90	1,699.20	480,000
Chihuahua	Chihuahua	7,816.40	0	634,000
Guerrero	Chilpancingo	611.7	0	140,000
Nayarit	Tepic	2,523	7,222.80	209,000
Nuevo León	Simeprode	11,426	9,808	2,500,000

Querétaro	Gobierno del Estado	2,114.70	612.1	70,152
Querétaro	Tequisquiapan	758.7	245.8	39,692
Querétaro	Corregidora	1,195.80	440.7	50,000
Querétaro	San Juan del Río	1,705.20	273.9	136,400
Quinana Roo	Othon P. Blanco	4,592.30	2,003.70	95,000
Yucatán	Mérida	2,538.20	0	600,000
Sinaloa	Culiacán	6,676.80	1,961.70	600,000
Sinaloa	Mazatlán	5,826.70	2,118.50	600,000
Total		51,251.40	26,386.40	6,181,244

Fuente: Velasco A., Alfredo, *Presencia de Banobras en el subsector, en Federalismo y Desarrollo*, No. 62, México: 1998.

Cuadro 4.7

Programa de Inversión 1998 en Ciudades Medias (miles de pesos)

Estado	Localidad	Recolección		Disposición Final		Total
		Equipo	Equipo	Equipo	Obra Civil	
Aguascalientes	Aguascalientes	600	2,500	2,900		6,000
Baja California	Mexicali	1,800	2,000	3,200		7,000
Durango	Durango	1,200	3,000	5,800		10,000
México	Toluca	0	700	3,300		4,000
Michoacán	Lázaro Cárdenas	0	1,500	2,500		4,000
San Luis Potosí	SLP-S de G. Sánchez	3,600	2,000	2,400		8,000
Sonora	Agua Prieta	600	1,000	2,400		4,000
Sonora	San Luis Río Colorado	600	1,000	2,400		4,000
Tamaulipas	Tampico Madero-Altamira	3,000	5,000	10,000		18,000
Tamaulipas	Matamoros	0	1,200	2,800		4,000
Tamaulipas	Ciudad Victoria	400	1,200	2,800		4,400
Total		11,800	21,100	40,500		73,400

Cuadro 4.8

Programa de Inversión 1998 en Ciudades Pequeñas (miles de pesos)

Estado	Localidad	Disposición Final		Total
		Recolección Equipo	Equipo Obra Civil	
Colima	Armería	400	1,000	1,600
Chihuahua	Ojinaga	400	1,000	1,600
Chiapas	Palenque	400	1,000	1,600
Tamaulipas	Río Bravo	0	0	1,300
Nuevo León	Linares	400	0	2,100
Quintana Roo	P. del Carmen	400	1,000	1,600
San Luis Potosí	Ébano	0	700	1,000
Sonora	Puerto Peñasco	400	1,300	3,300
Tamaulipas	Valle Hermoso	400	1,000	2,100
Total		2,800	7,000	16,200

Fuente: Velasco A., Alfredo, *Presencia de Banobras en el subsector, en Federalismo y Desarrollo*, No. 62, México: 1998.

Cuadro 4.9

Inversiones autorizadas en el periodo 1984-1997 (miles de pesos)

Año	Monto en pesos nominales	Monto en pesos constantes Base:1997=100
1984	297.4	3.7
1985	352.4	6.9
1986	11,655.30	424.4
1987	429.3	36.2
1988	38,288.30	6,921
1989	5,120	1,110.70
1990	17,139.90	4,709
1991	44,679.90	15,056.30
1992	28,583.50	11,126.60
1993	56,163.20	20,025.70

1994	31,814	14,538.50
1995	11,197.02	6,907.77
1996	26,371.70	21,862.60
1997	40,304.10	40,304.10

Fuente: Velasco A., Alfredo, *Presencia de Banobras en el subsector, en Federalismo y Desarrollo*, No. 62, México: 1998.

Cabe señalar que otras instancias como el Banco de Desarrollo de América del Norte (BANDAN) y cualquier banca comercial estaba en capacidad de otorgar préstamos a los gobiernos municipales para proyectos de manejo integral de RSM. Este trabajo no incluye dichas participaciones, pues las dificultades para encontrar esa información eran muchas, y en general los montos aportados por las instituciones estudiadas son significativamente mayoritarios.

Otros aspectos

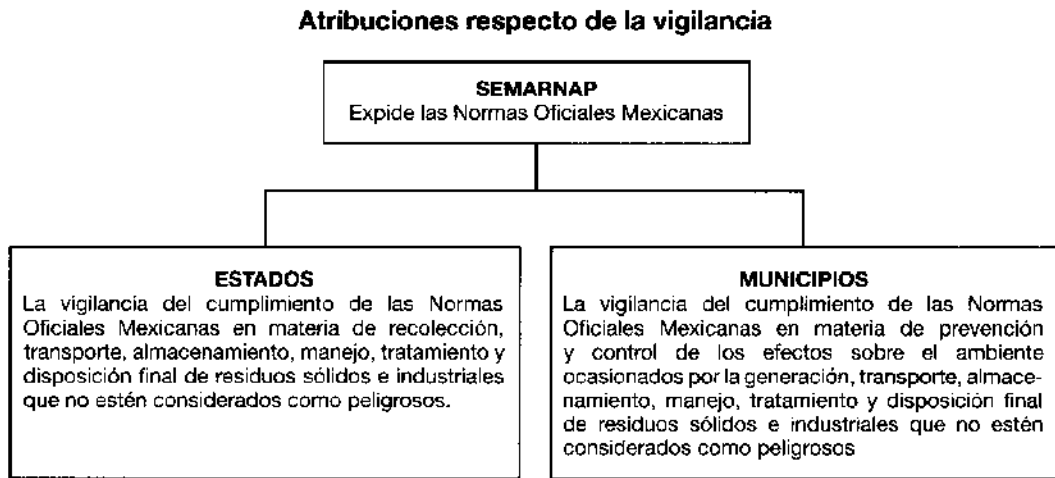
Parte importante de la evaluación integral del programa debería incluir la labor de la SEDESOL en materia de capacitación y elaboración de manuales técnicos, así como la reforma legislativa impulsada por la SEMARNAP y el INE. A este respecto diremos que la reforma legislativa en materia de RSM está contemplada en la NOM-083-ECOL-1996, derivada de la LGEEPA de 1994.¹⁵

La norma en cuestión es completa y cumple con la normatividad internacional para la elaboración de rellenos sanitarios y funcionamiento de los sistemas de limpia. A ella se agregan un conjunto de normas mexicanas aún en revisión por el INE. El alcance de esta norma depende de la labor de la PROFEPA, misma que no reporta ningún dato sobre el subsector hasta el momento.

La capacitación y elaboración de manuales técnicos por parte de la SEDESOL se resume de la siguiente manera. En el periodo 1996-1999 se ejecutaron 3 seminarios ejecutivos, 2 cursos introductorios y 4 talleres especializados, en los que participaron 64 presidentes municipales y 183 encargados de limpia. Se elaboraron 19 manuales técnicos en el periodo 1995-98.

¹⁵ INE-Semarnap, *Minimización y Manejo Ambiental de los Residuos Sólidos*, México:1999.

Figura 3.3



Asimismo se apoyaron cursos y seminarios externos en conjunto con el USETI (United States Environmental Training Institute), la FEMISCA (Federación Mexicana de Ingenieros Sanitarios), el FONAES (Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad) y la COCEF (Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza).

Resta agregar que de los tres objetivos del proyecto i) no se logró apoyar las necesidades de inversión de las ciudades participantes ii) ni proveer apoyo a los pepenadores y trabajadores informales susceptibles de ser impactados por la modernización del sector, iii) el fortalecimiento institucional a nivel federal fue parcialmente exitoso, mientras que a nivel de los gobiernos locales y agencias operativas relevantes éste fue poco satisfactorio e intenso.

Conclusiones

No cabe duda que el Proyecto de Manejo Integral de RSM dentro del Programa de 100 ciudades refleja un compromiso importante y una participación creciente por parte de los municipios y el gobierno federal en el tema. No obstante la elaboración de estudios integrales, la adquisición de equipo, la construcción de obra civil y la capacitación de personal, así como la elaboración de manuales guía no necesariamente ha significado un impacto estructural en el país.

Podemos concluir que los resultados en materia de financiamiento y capacitación no son uniformes y que los alcances del proyecto fueron muy inferiores a los planteados inicialmente. En suma, algunos sitios de disposición final caracterizados como rellenos sanitarios no lo son en estricto sentido y a pesar de que se hayan readecuado varios tiraderos a cielo abierto, su funcionamiento real queda en entredicho.

Una buena medida para juzgar el nivel de operación integral del sistema de limpia sea quizá reportándose a aquellos municipios donde el servicio esté concesionado a la empresa privada, o dónde el sistema de cobro al usuario se haya consolidado más o menos bien. Como se vio, estos municipios son muy pocos y reflejan de alguna manera los alcances estructurales del proyecto.

Otra conclusión relevante es que el programa inicialmente proyectado no cumplió con los préstamos preestablecidos por el BM, limitando el alcance financiero y por lo tanto el impacto del proyecto mismo. Esto redujo la obra y equipamiento de manera importante, por lo que el gobierno federal vía SEDESOL fue la instancia que más aportó ya sea en moneda o especie durante todo el programa.

El fracaso en cuanto al financiamiento proyectado es un síntoma claro de las desventajas asociadas a grandes proyectos financiados con préstamos internacionales. A pesar de ser una condición necesaria para la implementación del mismo, la dependencia absoluta de este recurso desde el inicio, limitó la elaboración de soluciones alternativas basadas en la cooperación y capacitación social. La crisis financiera de fines del 94 en buena medida significó el fin del proyecto de RSM de la SEDESOL.

A pesar de este esfuerzo prevalece una visión institucional ligada a cuestiones técnicas esencialmente, y no a una política integral que recupere la problemática de la basura en un sentido más amplio y agresivo. Como hemos visto, el diseño y la implementación de los programas federales se concentra en las instituciones de gobierno (ya sea local o federal), resaltando la poca coordinación y participación con otras instancias civiles.

Ello, de alguna manera, significa adoptar una estrategia centralista que legitima a las instancias del gobierno federal, antes que fomentar un cambio estructural a nivel social y del gobierno local. La debilidad institucional y sus mecanismos de operación quedan patentes, así como la reafirmación del esquema top-bottom que sitúa al municipio en un nivel de dependencia técnica y financiera constantes.

No obstante es de resaltar el éxito obtenido en la incorporación de la consultoría privada en cuanto a la elaboración de proyectos integrales y manuales técnicos, así como en la capacitación de personal a nivel de instancias federales. Asimismo cabe señalar su creciente participación en la operación integral de los sistemas de limpia impulsada por una visión más dinámica y participativa, propia de los lineamientos del programa.

Mediante estos lineamientos se asegura por un lado el monopolio en cuanto a la vía para obtener asistencia técnica y financiera -concentrada en SEDESOL y BANOBRAS, al mismo tiempo que el trabajo es realizado por consultoras privadas. De ahí que la combinación de capacidades y recursos del sector gubernamental y del sector privado se haya dado de manera exitosa.

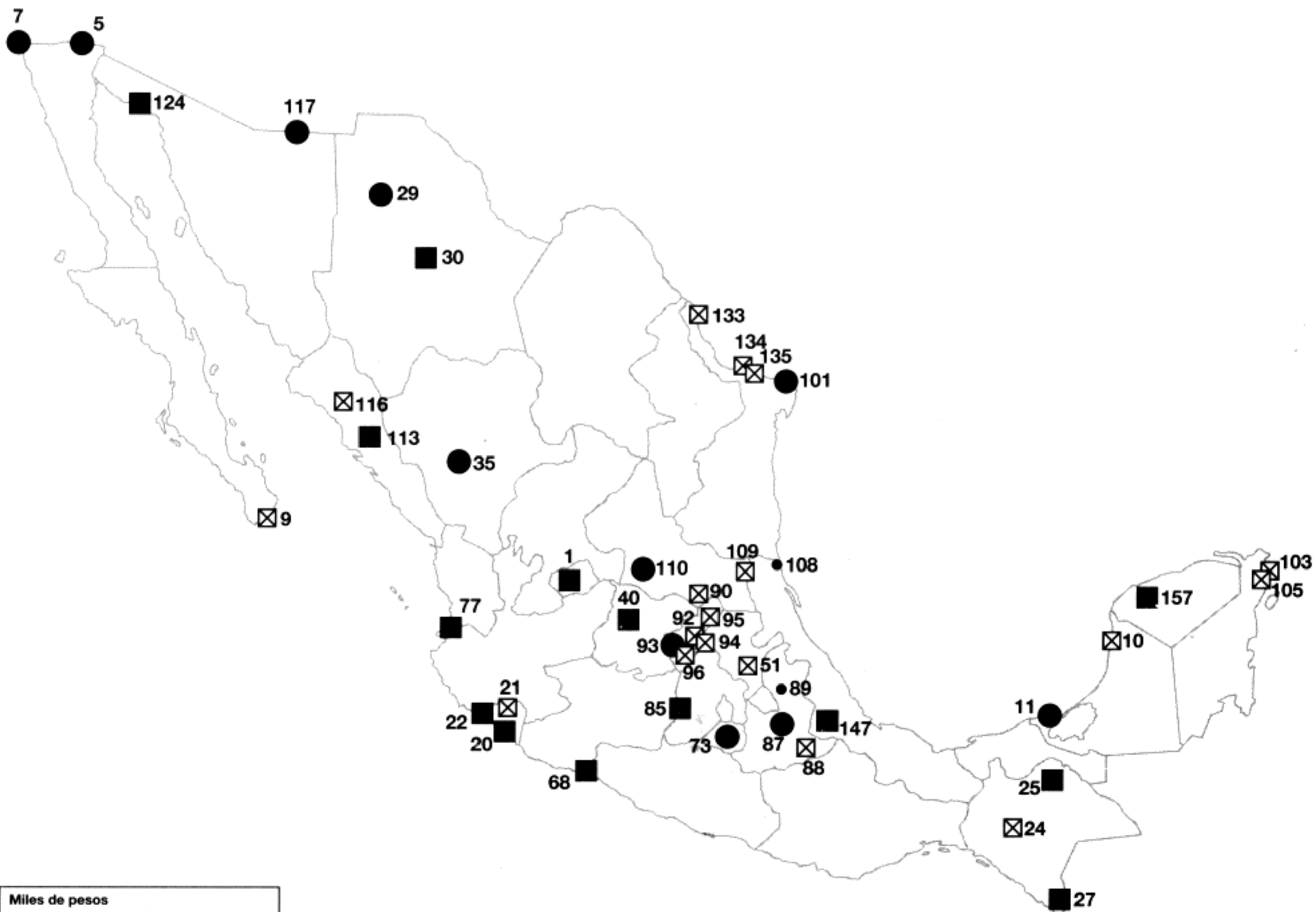
En cuanto al nivel de institucionalidad municipal, es válido notar su debilidad, misma que se hace evidente por la baja consolidación de sistemas de cobro al usuario, y en general por la reciente implementación de políticas públicas en la materia. De ahí que el incremento en la participación de las instancias del gobierno municipal se explique más por las ventajas financieras y de asesoría técnica ofrecidas por el gobierno federal, que por una demanda institucional local latente.

En suma, podemos decir que el incremento en los niveles de participación por parte de los gobiernos municipales se debe a la oportunidad de obtener recursos financieros para un proyecto en específico y a los medios técnicos ofrecidos para su implementación; y no a una demanda local expresa, ya sea de los ciudadanos o de los funcionarios municipales mismos. Ello refuerza la visión de un programa que se explica más bien por un esquema de gobierno que va de "arriba hacia abajo", que de "abajo hacia arriba" situación que tiene diversas implicaciones sociales, políticas y administrativas. Finalmente, concluimos que la implementación del proyecto no alcanzó a generar una inercia en las instancias de gobierno o la sociedad civil, que cambiara estructuralmente el comportamiento en torno al tema. Ello es, sin duda, el aspecto más limitante del proyecto, en la medida en que no se establecieron bases locales sólidas que pudieran generar un cambio sustancial en plazos de tiempo razonables.

Para terminar, agregaremos que los límites del trabajo son diversos y es importante señalarlos. Por un lado, la información utilizada fue proporcionada esencialmente por las instituciones en cuestión, situación que limita el análisis comparativo o de contrapunto, que puede aportar luces sobre diferentes perspectivas asociadas al tema. Por otro lado, la visión de la problemática es muy general, y por ello no diferencia adecuadamente casos particulares de interés múltiple (¿Cómo explicar los casos de éxito o fracaso, únicamente a la luz del financiamiento obtenido?).

Mapa 1

Inversión Federal (Sedesol) en Obra y Equipamiento para el Manejo Integral de RSM

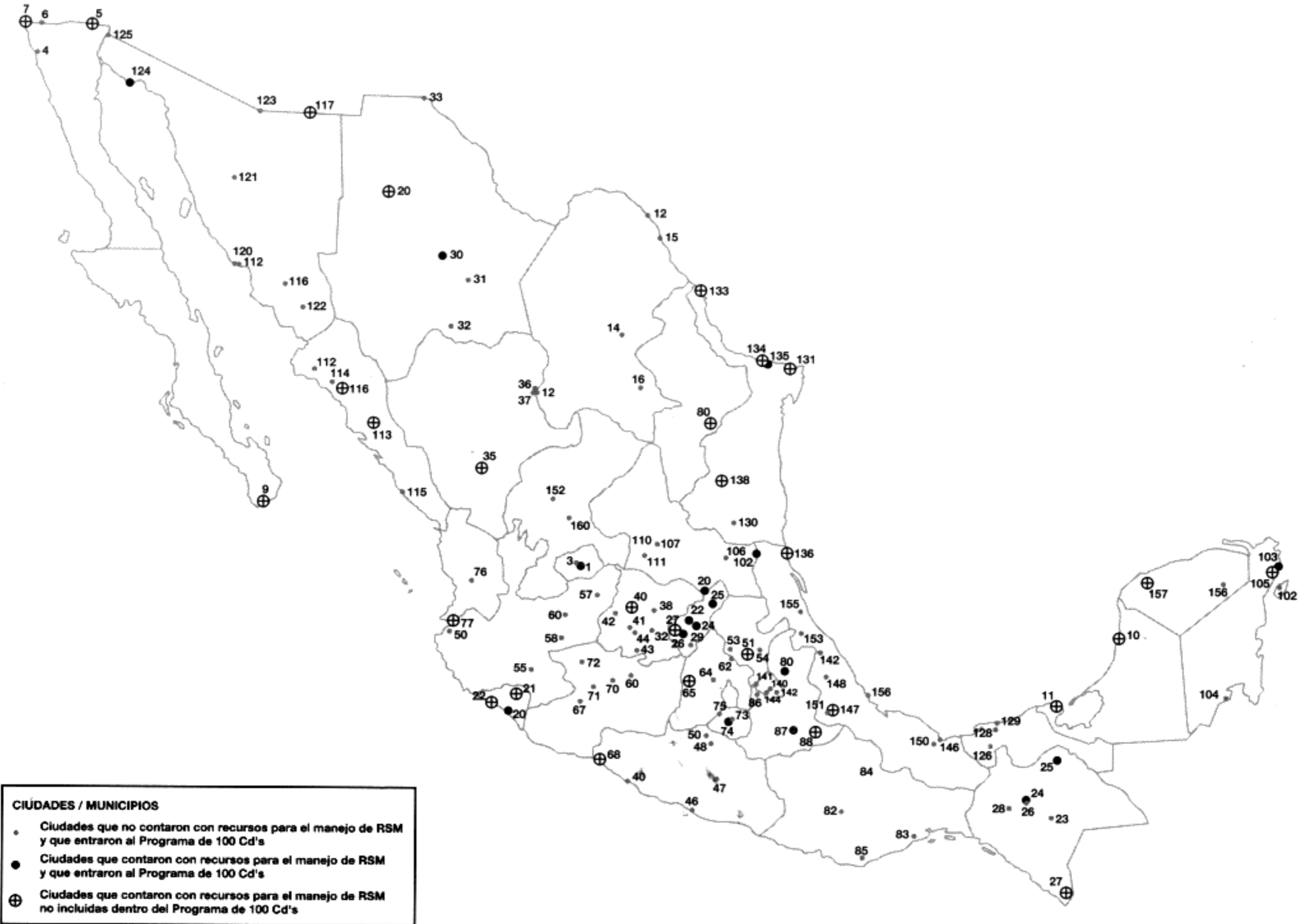


Miles de pesos

- Menos de 100
- de 1,000 a 3,000
- ⊠ de 100 a 1,000
- Más de 3,000

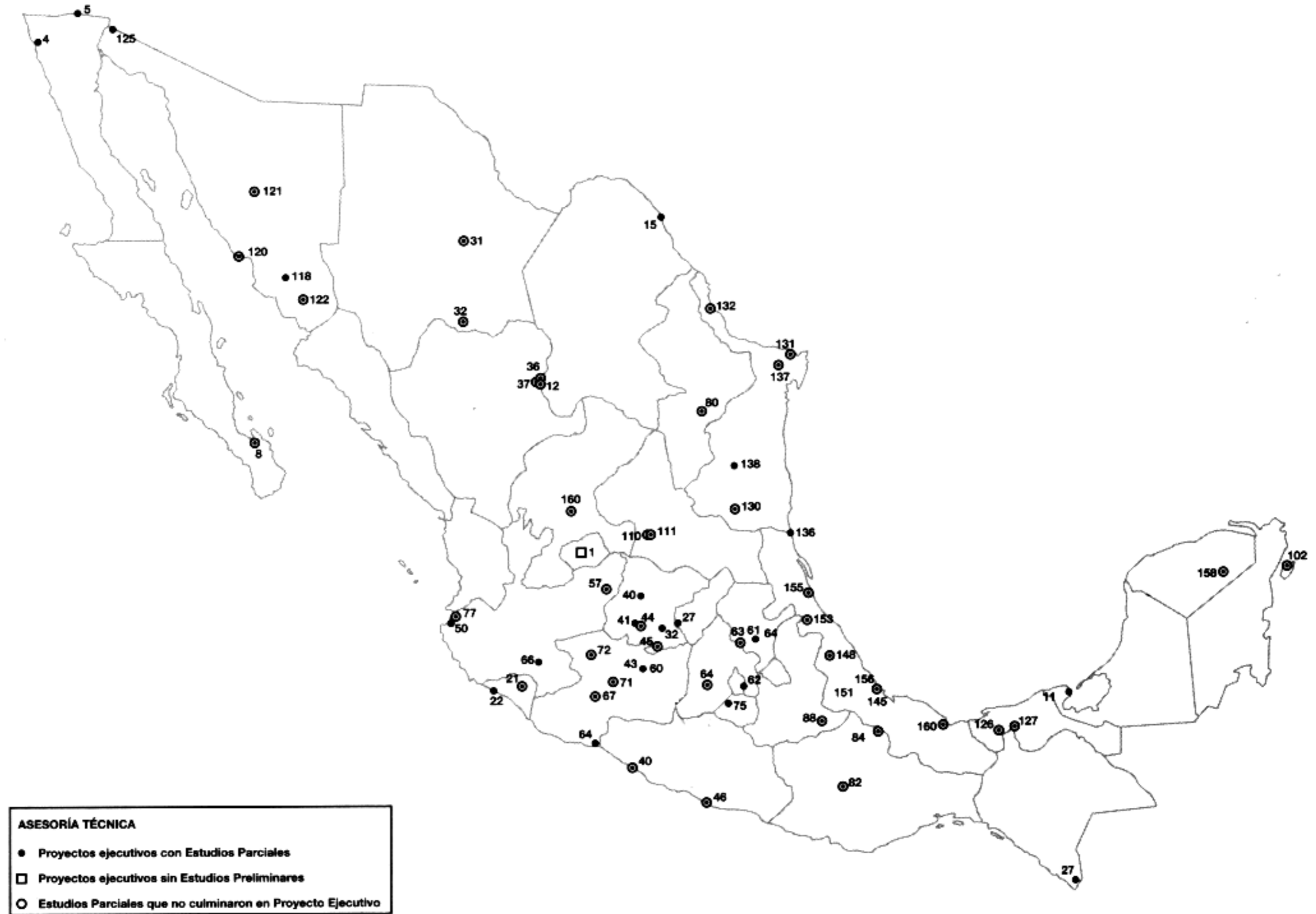
Mapa 2

Municipios y Ciudades participantes en el Programa de 100 ciudades de Manejo de RSM

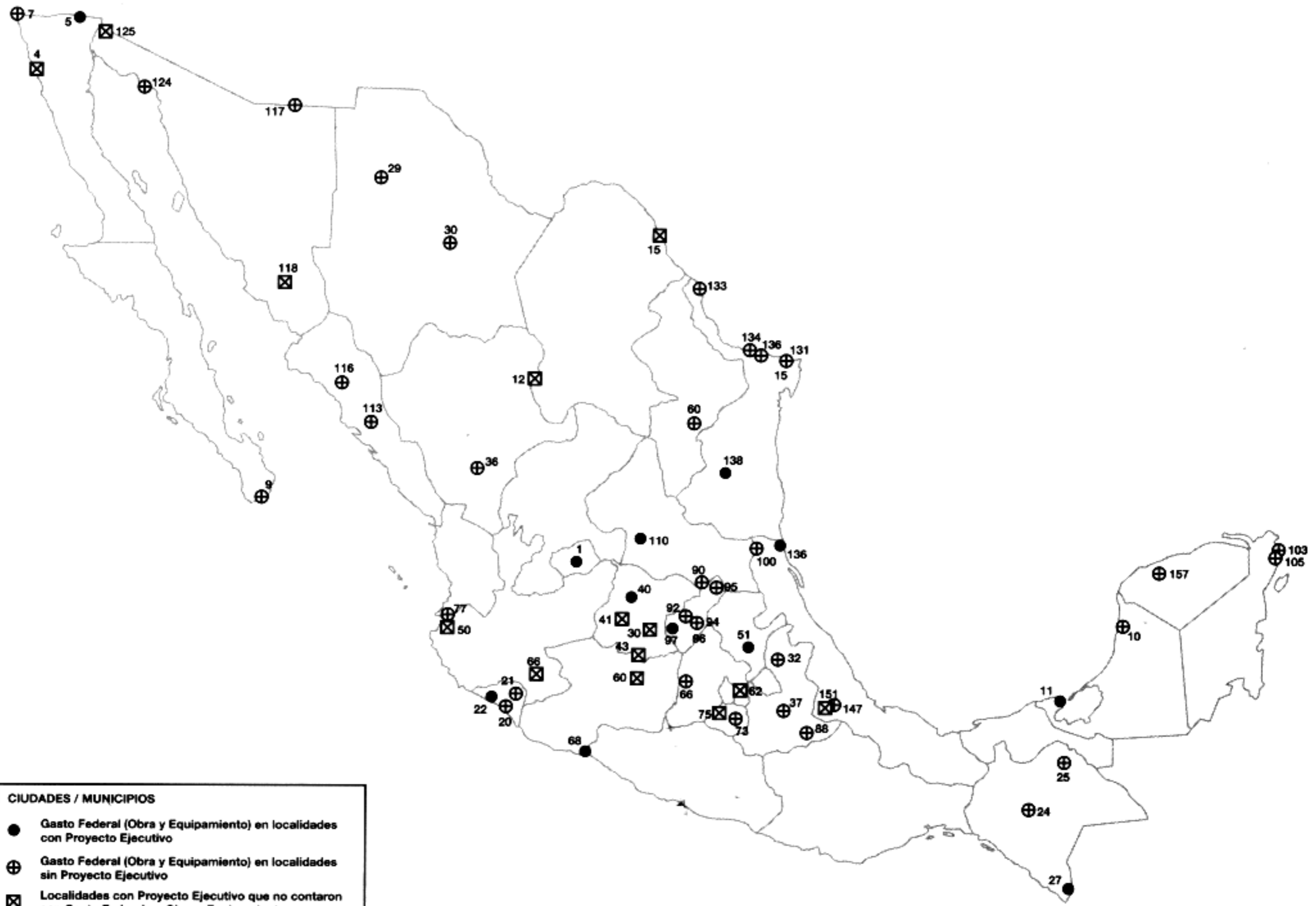


Mapa 3

Estudios y Proyectos Ejecutivos elaborados dentro del Programa de Manejo de RSM



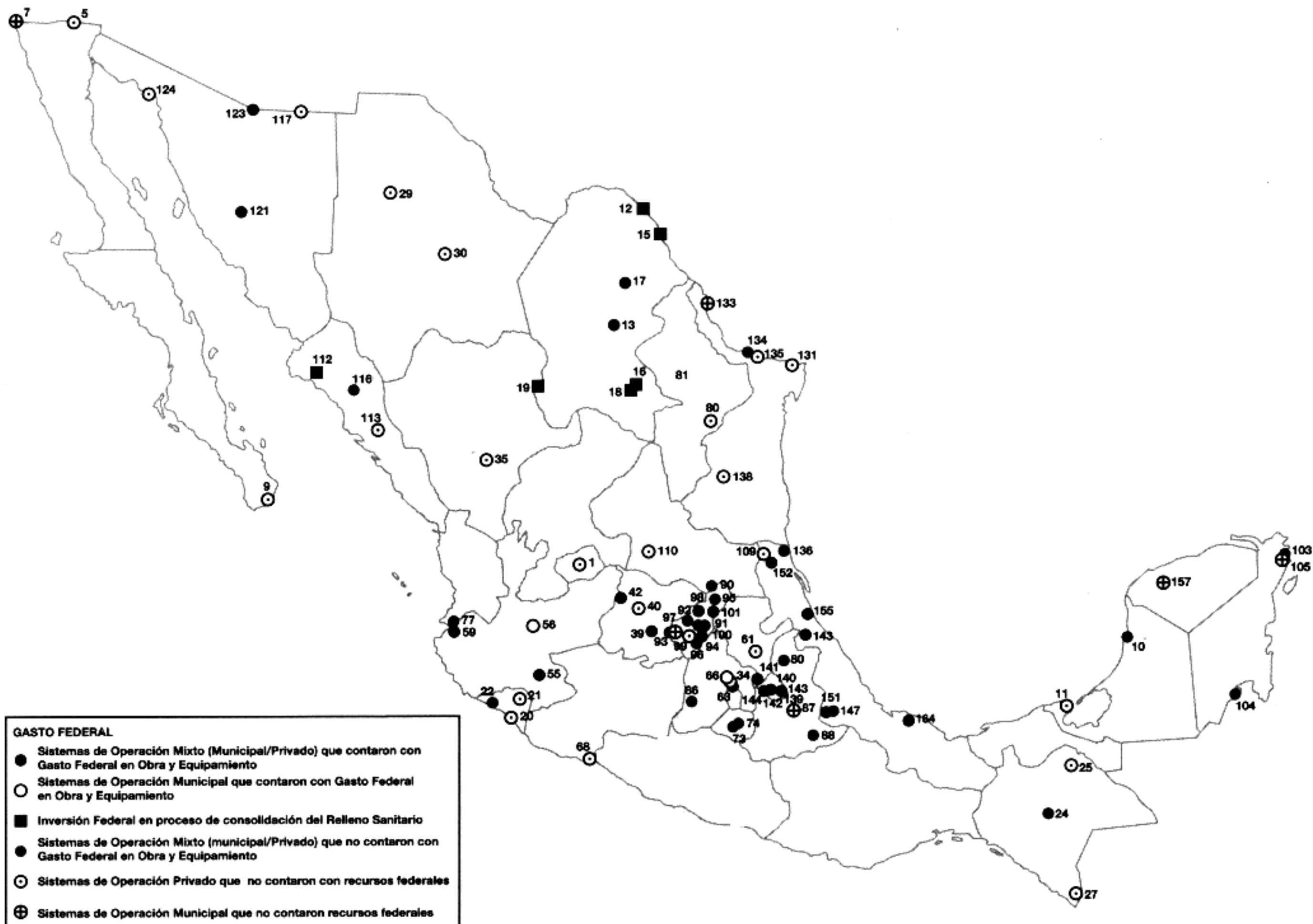
Mapa 4
Obra y Equipamiento - Proyectos Ejecutivos



- CIUDADES / MUNICIPIOS**
- Gasto Federal (Obra y Equipamiento) en localidades con Proyecto Ejecutivo
 - ⊕ Gasto Federal (Obra y Equipamiento) en localidades sin Proyecto Ejecutivo
 - ⊗ Localidades con Proyecto Ejecutivo que no contaron con Gasto Federal en Obra y Equipamiento

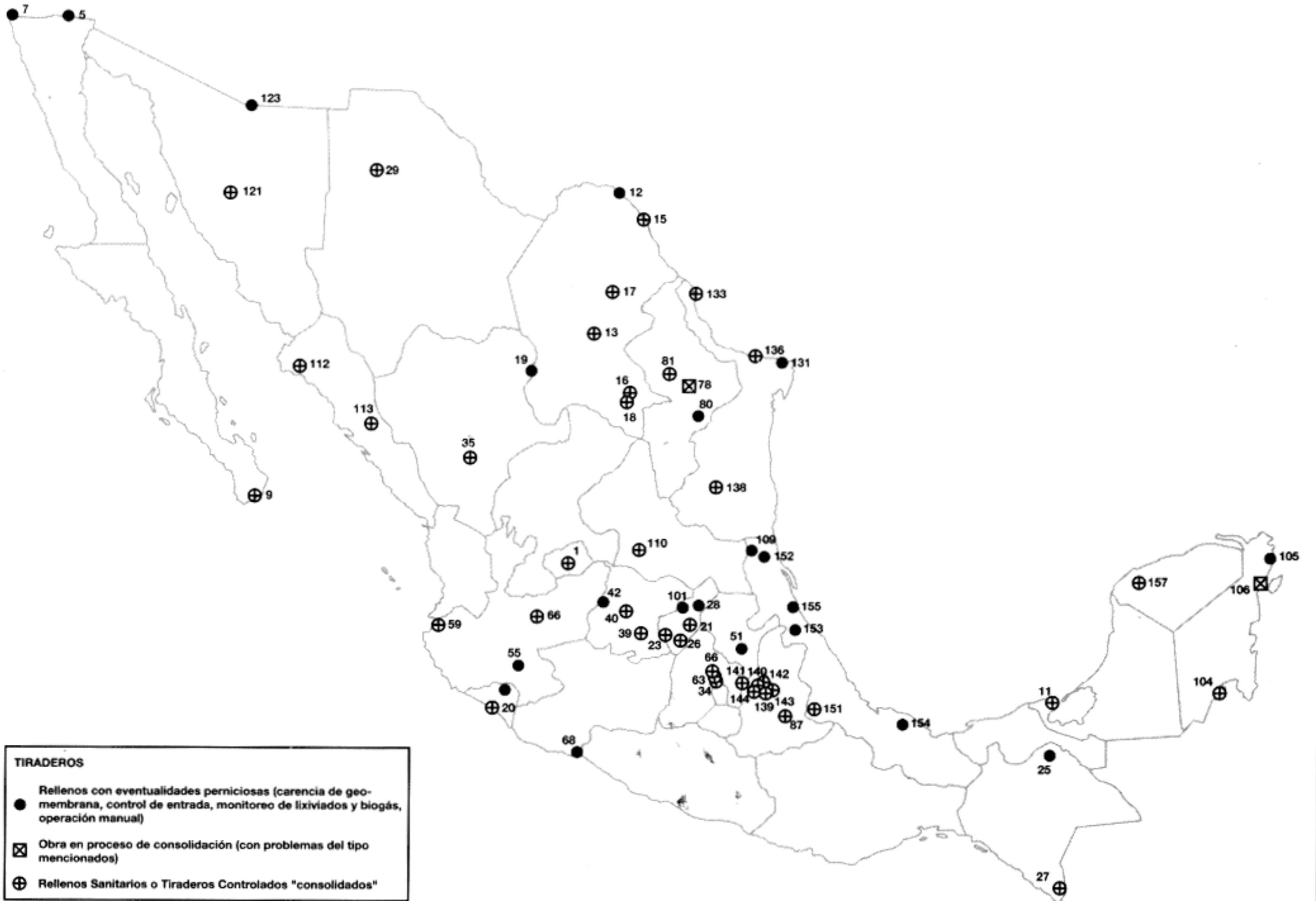
Mapa 5

Inversión Federal y tipo de Operación Municipal de Relleno Sanitario o Tiradero Controlado



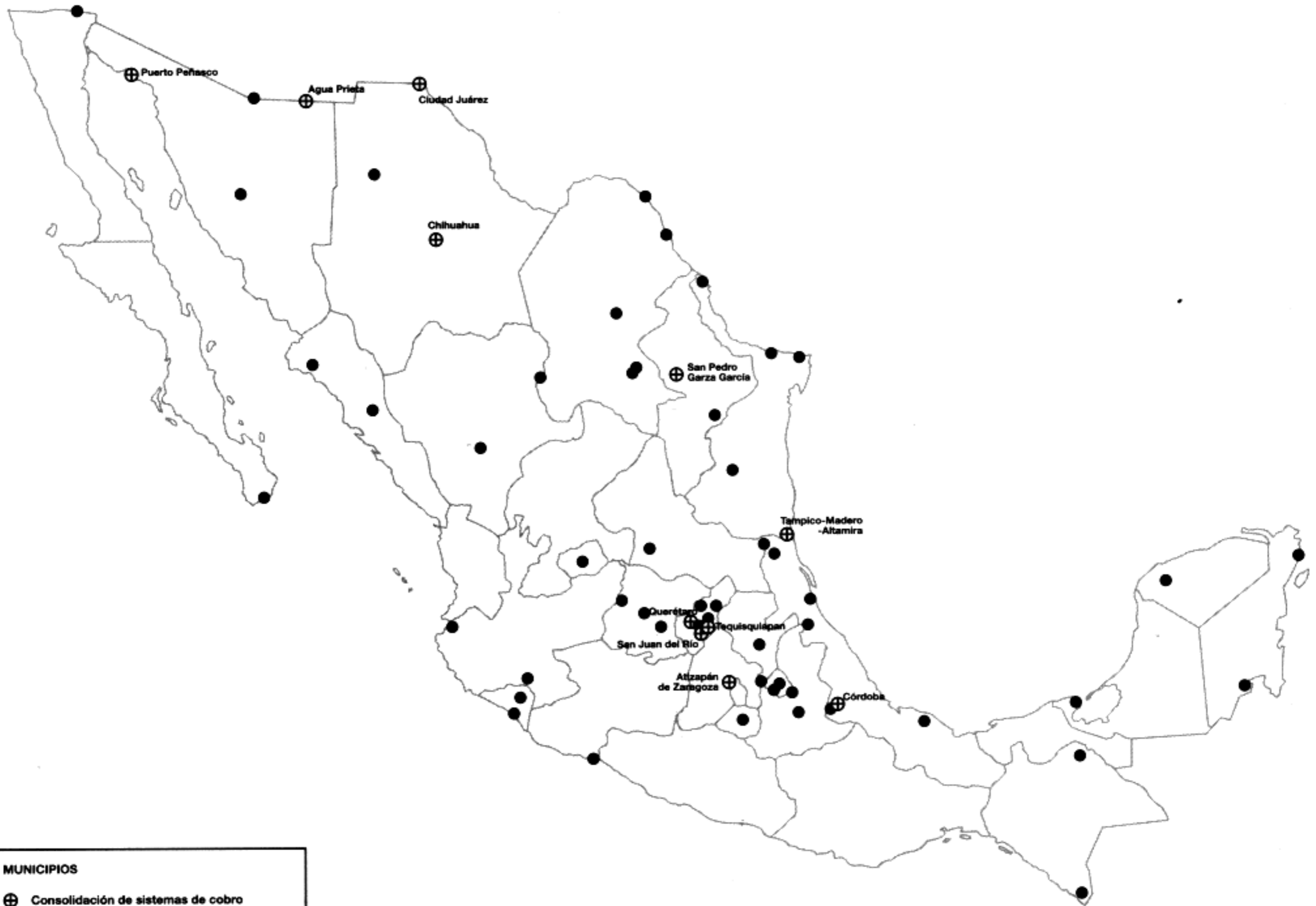
Mapa 6

Tiraderos que muestran irregularidades y que son contabilizados como Rellenos Sanitarios o Sitios Controlados



Mapa 7

Municipios que han consolidado medianamente un Sistema de Cobro (a los comerciantes)

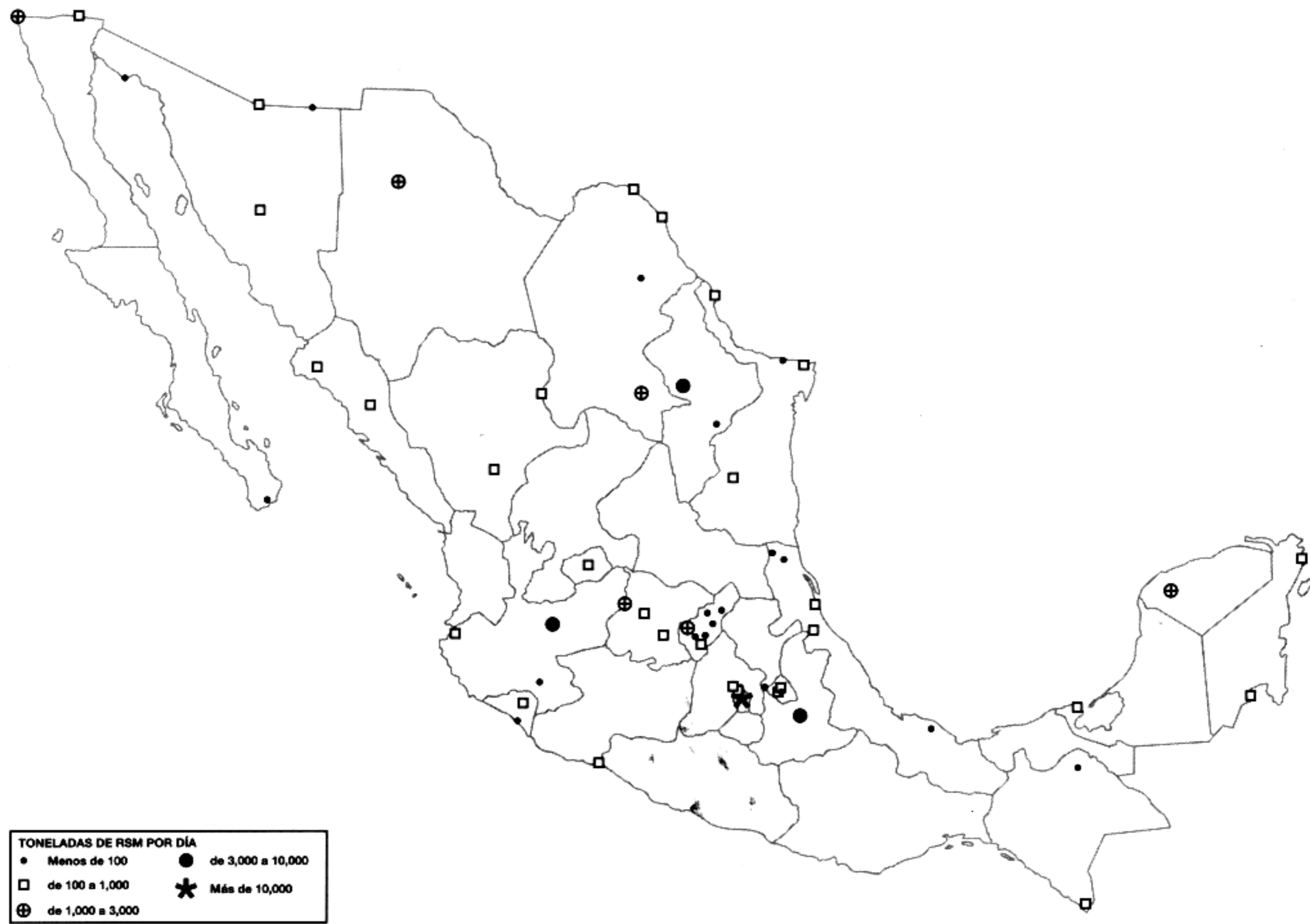


MUNICIPIOS

⊕ Consolidación de sistemas de cobro

● Reellenos Sanitarios / Tiraderos Controlados

Mapa 8
Producción de Basura por Entidad (Ton/Día)



Relación de Ciudades y Referencia Numérica Asociada

CIUDAD	CIUDAD2	CIUDAD	CIUDAD2
1	Aguascalientes, Ags.	81	Monterrey
2	Loma Bonita	82	Oaxaca
3	Aguascalientes-Jesús María	83	Salina Cruz
4	Ensenada	84	Tuxtepec
5	Mexicali	85	Bahías de Huatulco
6	Tecate	86	San Martín Texmelucan
7	Tijuana	87	Puebla
8	La Paz	88	Tehuacán
9	Los Cabos	89	Zacatlán
10	Campeche	90	Arroyo Seco
11	Cd. del Carmen	91	Cadereyta
12	Cd. Acuña	92	Colón
13	Frontera	93	Corregidora
14	Monclova	94	Ezequiel Montes
15	Piedras Negras	95	Jalpan de Serra
16	Saltillo	96	Pedro Escobedo
17	Sabinas	97	Querétaro
18	Satillo	98	San Joaquín
19	Torreón	99	San Juan del Río
20	Armería	100	Tequixquiapan
21	Colima	101	Tolimán
22	Manzanillo	102	Cozumel
23	Comitán	103	Isla Mujeres
24	San Pedro Cholula	104	Chetumal
25	Palenque	105	Cancún
26	San Cristóbal de las Casas	106	Playa del Carmen
27	Tapachula	107	Villahermosa

28	Tuxtla Gutiérrez	108	Cd. Valles
29	Cd. Juárez	109	Ebano
30	Chihuahua	110	San Luis Potosí
31	Delicias	111	Sánchez
32	Hidalgo del Parral	112	Los Mochis
33	Cd. Juárez	113	Culiacán
34	Cd. de México	114	Guasave
35	Durango	115	Mazatlán
36	Gómez Palacio	116	Guamuchi
37	Lerdo	117	Agua Prieta
38	San Miguel de Allende	118	Cd. Obregón
39	Celaya	119	Empalme
40	Guanajuato	120	Guaymas
41	Irapuato	121	Hermosillo
42	León	122	Navojoa
43	Moroleón	123	Nogales
44	Salamanca	124	Puerto Peñasco
45	Uriangato	125	San Luis Río Colorado
46	Acapulco	126	Cárdenas
47	Chilpancingo	127	Villahermosa
48	Iguala	128	Comalcalco
49	Zihuatanejo-Ixtapa	129	Paraíso
50	Taxco	130	Cd. Mante
51	Pachuca	131	Matamoros
52	Tepeji	132	Mier
53	Tula	133	Nuevo Laredo
54	Tulancingo	134	Reynosa-Río Bravo
55	Cd. Guzmán	135	Río Bravo
56	Guadalajara	136	Tampico-Madero-Altamira

57	Lagos de Moreno	137	Valle Hermoso
58	Ocotlán	138	Cd. Victoria
59	Puerto Vallarta	139	Acuamanalapa de Miguel
60	Tepatitlán	140	Apizaco
61	Atizapan de Zaragoza	141	Calpulalpan
62	Chalco	142	Huamantla
63	Tlanepantla	143	Sta. Ana Chiautempan
64	Toluca	144	Tlaxcala
65	Valle de Bravo	145	Boca del Río
66	Cuautitlán	146	Coatzacoalcos
67	Apatzingán	147	Códova
68	Lázaro Cárdenas	148	Xalapa
69	Morelia	149	Martínez de la Torre
70	Pátzcuaro	150	Minatitlán
71	Uruapan	151	Orizaba
72	Zamora	152	Pánuco
73	Ayala	153	Poza Rica
74	Cuautla	154	San Andrés
75	Cuernavaca	155	Tuxpan
76	Tepic	156	Veracruz
77	Bahía de Banderas	157	Mérida
78	Cadereyta	158	Valladolid
79	San Pedro Garza García	159	Fresnillo
80	Linares	160	Zacatecas

CAPITAL Y SUBSIDIO PATRIMONIAL, DESPERTAR NECESARIO: EL RESCATE DEL CAPITAL QUE ESTUVO PASIVO

HUMBERTO GUTIÉRREZ MEJÍA

En los últimos años del siglo pasado era una tesis muy recurrente decir que había llegado el fin de las ideologías. La afirmación de que el debate de las ideas estaba agotado, sugería entonces que había llegado un punto cuyas propuestas y análisis no tenían más alternativas, ¿pero esto realmente ocurrió? Las respuestas a esta interrogante pudieran ser polémicas, pero no cabe duda que en el despertar del nuevo milenio, analistas latinoamericanos plantearon ideas nuevas en torno al capital, y preguntaron osadamente por qué este capital no había beneficiado a muchos millones de habitantes en el mundo, cuyas ideas, además, habían llegado a su fin.

Con todo, se debe reconocer que sobre el capital hay mucho que decir y mucho que proponer hacia adelante. En esta idea, preguntarle al capital triunfante cómo serán las fórmulas para que trabaje en beneficio de la población, que por sus condiciones vive al día con muchas carencias sociales, es un cuestionamiento vigente siempre polémico cuyo deber ser consiste en generar alternativas para activar ese capital, en beneficio de mucha población de escasos ingresos.

El enfoque con el que ha sido tratado el beneficio a la población se ha inclinado más por una perspectiva altamente social, ha sido mínima la perspectiva del impacto económico y mucho menos una visión integral de ambas, lo que sin duda ha influido en la capacidad de respuesta incluyente o integral que pudiera tener cualquiera de las distintas respuestas gubernamentales a las demandas socialmente manifestadas por la población.

Un enfoque limitado de visión integral, explica en parte por qué ha sido inevitable la polémica, incluso en América Latina, en torno al impacto de los programas sociales y su sentido compensatorio de la economía. En Latinoamérica han sido múltiples los casos de distintos fondos sociales basados en la demanda o en problemas regionales, así como en la búsqueda de mecanismos laborales planificados en forma centralizada, que si bien generan beneficios sociales incuestionables, también pudieron ser instrumentados de manera integral para tener efectos económicos en la población.

Así resultan relevantes las experiencias, en las últimas décadas del siglo pasado, de los programas de empleo emergente y la definición de beneficiarios del gasto público durante el régimen del Presidente Pinochet en Chile; el Fondo de Emergencia Social de Bolivia; el

Programa de empleo PAIT en la época del Presidente Alán García en el Perú; o el polémico Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) del Presidente Carlos Salinas en México.

No son pocos los analistas que aceptan que el debate social del capital tiene raíces muy sólidas en la teoría económica. Además, la relación de políticas sociales con el desarrollo económico, se percibe constantemente entre las distintas experiencias nacionales, incluso, comparables en tiempos diferentes. Mencionemos que en Estados Unidos de Norteamérica se reconoce que la base para su desarrollo económico desde la época de los pioneros, tiene una aportación muy importante en los derechos de propiedad legalmente aplicables. Mientras que en el otro lado del mundo, en Rusia, la carencia de este tipo de derechos se puede considerar un factor básico en el fracaso de la post-guerra fría.

Esta comparación experimenta una política social semejante en países diferentes cuyos resultados también son diferentes; las variables nacionales para explicar el análisis de esas divergencias son diversas a partir del modelo económico, contextos políticos, factores culturales, entre otros. Sin embargo, lo importante en este conjunto de ideas es la relación impostergable que deben considerar las políticas públicas entre las necesidades sociales y el despertar económico de la población, en especial de aquella que gana ingresos muy limitados.

¿Polémica o consenso?, los planteamientos actuales sobre el capital, elaborados por analistas como Hernando De Soto, hacen reflexionar a fondo sobre el gran potencial inactivo que, según este pensamiento, poseen los grandes grupos de población que por sus condiciones de vida han estado en la precariedad, incluso por generaciones. Lo que provoca repensar, si realmente los enfoques con los cuales se han atendido los problemas sociales de esa parte de la población, durante los últimos treinta años, han sido bajo la mira más apropiada del capital.

En suma, estos problemas sociales en los países de América Latina no hablan de un fenómeno nuevo en la región. Por el contrario manifiestan tendencias de que el agudizamiento de la pobreza y la desigualdad encuentran explicaciones, muchas veces más lógicas, en factores estructurales como la desigual distribución de la riqueza, las diferencias educativas y culturales, la inequidad de las oportunidades o la falta de una política social eficazmente compensatoria con subsidios que impacten en el beneficio de la población con efectos económicos.

Específicamente, el uso del subsidio ha sido muy recurrente en programas sociales de gobiernos latinoamericanos; debe ser estudiado por la importancia de sus efectos o percepciones por parte de los distintos actores participantes en las políticas públicas. La relevancia de estos fenómenos y la importancia de ese tipo de estudios crece en la medida que la política social latinoamericana tiene retos sociales de gran magnitud para el desarrollo de la región y de cada país en el inicio del milenio.

Los retos ponen de manifiesto que pese a la notable mejoría en los indicadores sociales durante las décadas precedentes (aunque en cifras absolutas el número de pobres aumentó, la proporción de población ubicada debajo de la línea de extrema pobreza había disminuido significativamente) los países latinoamericanos inician un nuevo siglo con grandes rezagos desde el punto de vista social.

Con este tipo de inquietudes en mente, reflexionamos sobre la importancia que tiene el capital por sus posibles efectos, solamente en uno de los tópicos sociales básicos para la población en México: el patrimonio. Claro está, se reconoce que la relación fundamental es entre el capital y la política social, misma que en los países como los latinoamericanos, está conformada por una agenda de tópicos muy amplia y tan diversa cuyo contenido tiene vínculos también diversos con la política económica, en muchas ocasiones, muy difíciles de separar.

Patrimonio, un concepto social con expectativas económicas para la familia

¿Qué es patrimonio?, en la vida cotidiana el patrimonio se ha visto como el sinónimo de la casa, del departamento, del pequeño negocio o la gran empresa de los padres, de las cuentas bancarias, de las joyas o bienes similares que los padres adquirieron en algún momento de su vida, toda vez que este conjunto de bienes son considerados como la propiedad que posee la persona o la familia.

Este conjunto de bienes encierra, en primera instancia, un significado social inmediato para la persona o la familia en México, a partir de su utilidad y como satisfactor; el valor económico queda en segundo plano a modo de expectativas. En algunos casos cuando se trata de obras de arte, cuentas bancarias o joyas, quienes las poseen tienen la satisfacción y *status* de lucirlas, además de tener cierta seguridad de que en algún contratiempo urgente esos bienes pudieran sacarlos del apuro inmediato con el producto de su venta. En otros casos cuando se es dueño de un terreno, local, pequeño negocio o automóvil, no sólo está la misma satisfacción y la misma certeza sobre su venta, sino además la esperanza de sacarle un poco de provecho con usos inherentes a la naturaleza del bien, con el fin de generar algunos ingresos adicionales.

En el caso de la vivienda, el valor social inmediato está en el significado que tiene para la formación de la familia. Los padres procuran la propiedad de una casa, en primer lugar, porque constituye el lugar seguro donde vivirán con sus hijos, en muchos casos el lugar donde crecerán y se desarrollarán cada uno de los miembros de la familia, así como posiblemente el lugar donde habitará otra generación de la misma familia. El valor social se enfatiza cuando esa casa ofrece comodidades cotidianas, como es por ejemplo, el espacio propio de los hijos para dormir, jugar y hacer sus tareas escolares, o el espacio común donde la familia se pueda reunir para un rato de entretenimiento.

Para la sociedad misma, la vivienda tiene también un valor sociológico muy importante. Si la vivienda proporciona un conjunto de satisfacciones individuales a la familia, entonces al

conjunto de familias que viven en comunidad en condiciones similares les proporciona un hábitat con mayores satisfacciones y una convivencia cotidiana con mayor seguridad, e incluso, porque no decirlo, con mayores oportunidades de desarrollo personal para cada uno de los miembros de la familia y de la comunidad.

Con relación al valor económico, la seguridad de ser propietarios de la vivienda sólo ofrece expectativas en la medida que muy ocasionalmente se utiliza para generar ingresos adicionales. Sin embargo, la estadística censal del 2000 parece mostrar un potencial importante en el inventario de viviendas propias en México, que registró más de 16 millones 800 mil, lo que representa el 78 por ciento del inventario habitacional total del país. Lo conveniente es tener un registro más accesible que especifique cuántas viviendas propias del inventario pueden ser consideradas como capital, que usándose como garantía de créditos generen ingresos adicionales; en la actualidad difícilmente puede integrarse esa estadística.

Población y Vivienda en México (miles de unidades)

	1970	1980	1990	1995	2000
Población Total	48,225	66,847	81,250	91,158	97,483
Vivienda Total 1/	8,286	12,074	16,035	19,403	21,513
PROPIA	5,471	8,213	12,487	15,544	16,836
NO PROPIA 2/	2,815	3,861	3,548	3,859	4,677

1/ Para 1980-2000 las Viviendas se refieren a Particulares Habitadas.

2/ Considera la vivienda en Renta, Otra situación y No especificada.

Más revelador resulta si se considera que de esas viviendas propias, el 84 por ciento está totalmente pagada, lo que muestra el potencial latente que existe en el parque habitacional en México. Más aún, si por lo regular las familias sólo tienen las escrituras de su vivienda como prueba de que son los propietarios, falta una cultura familiar que utilice este activo importante para generar nuevos ingresos, así como también falta una actualización del valor del inmueble que ofrezca seguridad a un sistema financiero para que pueda ser aceptada como hipoteca en garantía de préstamos diversos.

En suma, los bienes que constituyen el patrimonio de las personas y de las familias generan más, actualmente, un valor social y sólo expectativas económicas, toda vez que falta concretar el potencial financiero que tiene el uso de esos activos. La práctica parece indicar que el valor social de este conjunto de activos se limita más a darles el

reconocimiento moral de que tienen la posibilidad de hacer frente a cualquier contingencia desfavorable.

En México, las políticas públicas han ofrecido igualmente un concepto más social hacia el patrimonio. Por una parte, la preocupación principal hacia los micro, pequeños y medianos negocios considerados patrimonio ha sido la legalización de ellos y su respectivo apego normativo, ha faltado quizás continuar un proceso que culmine con el impulso financiero de los mismos. Las dependencias gubernamentales han fomentado e instrumentado programas para la titulación de estos negocios, con facilidades para regularizar la situación comercial.

En otros casos, las instituciones del gobierno federal, en el sector social, han realizado acciones en las últimas décadas para entregar títulos de propiedad a miles de familias, con el fin de regularizar la tenencia y otorgando seguridad patrimonial como legítimos dueños; un ejemplo de ello son las acciones realizadas por la Comisión Reguladora de la Tenencia de la Tierra (CORETT). En este caso, la población objetivo para las acciones han sido las familias con ingresos limitados; el sentido social es indiscutible, pero es importante reflexionar si esos títulos son aceptados por el sistema financiero, por ejemplo, como garantía hipotecaria para adquirir un crédito con el cual terminar de construir la casa familiar.

En el caso de la vivienda, a partir de 1993 el Estado mexicano cambia su papel constructor, para concentrar sus esfuerzos en la coordinación sectorial y promoción habitacional. A pesar de impulsar un enfoque financiero con el cambio estructural de los organismos promotores de vivienda y una forma diferente para financiar el acceso habitacional; el espíritu de no perder la vocación social se acentúa y la promoción para que el mercado habitacional se integre se dirige a ampliar la cobertura.

Con esta nueva dinámica habitacional de fin de siglo, la política pública madura su sentido social y su atención a la demanda de la vivienda. Pero, despertar el enfoque económico sugería consolidar el mercado hipotecario y realizar la mejora jurídica necesaria para garantizar la propiedad como capital activo para el sistema financiero. ¿Por qué es importante considerar esto actualmente?, la respuesta está implícita en el tamaño del parque habitacional que tiene el país y, en prospectiva, en la cantidad de unidades que incrementarán ese inventario dentro de tres décadas. En ello, se observa un capital con enorme potencial que no debe estar pasivo.

Se sabe con datos de INEGI 2000 que actualmente, en México hay casi 22 millones de viviendas y se estima que para el año 2030 habrá conforme a las tendencias demográficas un total de 45 millones de hogares. Lo anterior significa que para el 2030 el número de viviendas se tendrá que duplicar con relación al parque habitacional que actualmente existe. Hablar de 23 millones más de viviendas que se sumen a un capital pasivo,

constituiría un tropiezo real de una sociedad; de allí la importancia de emprender acciones desde ahora dirigidas a despertar este capital.

Se tiene como fortaleza que la tasa media anual de crecimiento habitacional en México, para el periodo 1990-2000, es del orden del 3.2 por ciento, muy por encima de la tasa media anual de crecimiento poblacional, que en el mismo periodo, alcanzó el 1.8 por ciento. Además, actualmente en el sector vivienda se están tomando medidas estructurales y de gestión, firmes para que este capital tenga un concepto social y sea un detonador económico, más allá de la simple expectativa.

En esta idea, lograr un proceso productivo que atienda la necesidad social de vivienda requerida anualmente, de manera sostenida y con perspectiva patrimonial económica para los propietarios, implica tomar medidas estructurales en la operatividad del sector en tres ámbitos: el financiero, en el que se promueva el incremento del financiamiento hipotecario en apoyo a la demanda y el capital de trabajo de los constructores; el territorial, donde se requiere un mayor abasto de tierra con infraestructura y servicios donde construir la vivienda y; en el ámbito regulatorio, donde es necesario promover una desregulación del sector que reduzca los costos de transacción y establezca la seguridad jurídica de la tenencia de propiedad y, con ello, facilitar el traslado de dominio de los inmuebles.

Con esta visión, el sector vivienda trabaja con nuevas instituciones básicas desde el año 2001. La Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), que se establece como la entidad del gobierno Federal responsable del sector, encargada de coordinar las actividades de los agentes, instituciones y entidades públicas cuyas actividades inciden en la producción habitacional, así como de ejecutar acciones particulares y específicas en materia de vivienda.

El Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI), órgano de consulta y asesoría del Ejecutivo Federal en materia habitacional, donde participan y confluyen los principales actores en la producción de vivienda; y, Mientras que para su "ejecución" se han preparado la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), fiduciaria en el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda, cuyo objeto es impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de la vivienda, preferentemente de interés social; al incremento de la capacidad productiva y del desarrollo tecnológico relacionados con la vivienda; así como a los financiamientos relacionados con el equipamiento de conjuntos habitacionales.

En suma, el nuevo escenario institucional de fomento y coordinación pública en materia habitacional asume la tarea social establecida en la Constitución de México, mediante las instituciones rectoras del sector -la CONAFOVI y la Secretaría de Desarrollo Social- y a través del conjunto de organismos promotores (INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO,

SHF y los Organismos Estatales de Vivienda) quienes buscan fortalecer su capacidad de respuesta habitacional con esquemas financieros y de crédito accesible, que han mostrado su eficacia a partir de su enorme capacidad de recuperación de cartera y de gestión.

El ahorro, otro de los factores que conforman el patrimonio, mantuvo su vocación social a través del Patronato para el Ahorro Nacional y de la subcuenta de vivienda en el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Con la transformación del Patronato en Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), en el primer año de la administración foxista, este factor comienza a vincularse estructuralmente con otros programas generando la posibilidad de constituir un capital activo que reditúa en nuevos ingresos para la población.

El capital pasivo de la población de escasos ingresos

En México, las reformas al sistema económico y del Estado, como todas las similares que se han adoptado en muchas partes del orbe, se han realizado con objetivos sociales como base; se explican así, como compromisos para elevar sostenidamente los niveles de bienestar de la población. Sin embargo, los esfuerzos han sido insuficientes para reflejar resultados que indiquen que la brecha en la distribución del ingreso de la población ha disminuido. Por esta razón, es importante repensar si la población, en especial la que tiene ingresos escasos que por lo regular son inferiores a los 5 y 3 salarios mínimos, cuenta con algún capital que le brinde oportunidades para elevar su nivel de ingreso.

Es decir, un capital que por diversas razones no puede ser considerado como activo para ser transferible o útil como garantía para préstamos, como contraparte para una inversión o para apalancar cualquiera de los diversos tipos de transacciones productivas que pueden generar ingresos mayores a la población. Si el análisis conduce a planteamientos que indiquen que si existe ese tipo de capital, pero su potencial para generar ingresos está inhabilitado por diversas razones históricas, jurídicas o estructurales, entonces se debe repensar la situación y generar alternativas para abatir esa pasividad del capital.

Con este propósito analítico, al interpretar el censo económico de INEGI, se tiene en principio que en México existen microempresas, pequeñas empresas y medianas empresas. En el primer caso, de acuerdo a la estratificación de empresas publicada en el Diario Oficial de la Federación en 1999, en el sector industrial cada microempresa emplea hasta 30 trabajadores, en el sector comercio hasta 5 y en el sector servicios hasta 20. En el segundo caso, los pequeños negocios industriales emplean entre 31 y 100 trabajadores, los de comercio emplean entre 6 y 20 personas, y los de servicios entre 21 y 50. En el tercer caso, los negocios medianos de la industria emplean entre 101 y 500 trabajadores, los comerciales entre 21 y 100 personas, y los de servicios entre 51 y 100 empleados.

Según INEGI, la pequeña y mediana empresa desempeñan un papel importante en el desarrollo económico de las naciones. Conforme el Censo Económico de 1999, este

segmento representa en promedio el 99 por ciento (considerando que, en general, no se define a la microempresa) del total de empresas en los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), mientras que en los países de América Latina el porcentaje está entre el 95 y el 99 por ciento en promedio (incluida la microempresa). Más en lo específico, la microempresa en Latinoamérica representa entre el 60 y el 90 por ciento de todas las unidades económicas.

Es importante ubicar el peso de las micro, pequeñas y medianas empresas en el desarrollo económico, porque estimaciones estadísticas indican que en México existen más de 6 millones de micro, pequeñas y medianas empresas, que no están registradas formalmente y, consecuentemente, sus activos son entonces un capital que sólo sirve en su dimensión física como herramienta de trabajo pero no tiene un detonador económico que se refleje en el incremento de ingresos.

Por otra parte, la población que ha vivido en lo precario, en México representa hablar de dos de cada tres personas ocupadas y dos de cada cinco hogares con ingresos por debajo de los tres salarios mínimos, quienes poseen en su mayoría cierto capital habitacional que sólo sirve como techo para resguardarse de la intemperie, pero no es aceptado como una garantía para obtener financiamiento productivo. Lo que muestra la dificultad de esta población por costear con su propio ingreso el rescate de su capital patrimonial inactivo.

Hogares y Población Ocupada según Ingresos 2000

Rango de ingresos	Hogares		Población Ocupada	
	(miles)	%	(miles)	%
0 hasta menos 3 s.m.	9'100	40.9	23'152	68.6
3 hasta 5 s.m.	4'994	22.4	4'743	14.1
Más de 5 s.m.	8'144	36.5	3'999	11.9
No especificado	31	0.2	1'836	5.4
	22'269	100	33'730	100

Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda. INEGI

Señalar entonces el potencial inactivo del capital, en particular, de millones de familias que habitan en condiciones de vida precaria, significa reconocer la necesidad de analizar las condiciones y problemas que guarda la propiedad, con el fin de despertar el capital pasivo existente. En ello, por ejemplo, el análisis de De Soto lleva a pensar que el desafío más importante del capital consiste en alcanzar un contrato social que regule la propiedad de modo satisfactorio para toda la población, en especial de esas familias que

han vivido en lo precario. Más aún, lleva a reflexionar qué se debe hacer para motivar a las sociedades a que conformen un sistema legal común que permita a los ciudadanos de un país cooperar para crear capital.

En el fondo se percibe una fuerte preocupación por beneficiar a los grupos de la población que viven en condiciones de pobreza, pero con un enfoque distinto con el que se miró en las últimas tres décadas del siglo. El nuevo enfoque para abatir la pasividad del capital parte de la relación legal que hay entre los activos y la población.

En México, despertar el capital que ha estado pasivo por muchos años, implica, entre otras cosas, reconocer la necesidad de los subsidios a la población que realmente lo requiere. Pero, también, implica la necesidad de mirarlos con otro enfoque. Luego entonces, la pregunta es ¿hacia donde debe direccionarse el subsidio, para despertar el capital que estuvo inactivo?

En el caso del patrimonio, la pregunta puede ser mucho más específica ¿subsidio para que más familias tengan su casa? ¿subsidio para que familias regularicen su propiedad y cuenten legalmente con la seguridad, no sólo de que son los dueños sino también de que la propiedad tiene un valor real? Elaborar respuestas a este tipo de interrogantes que están dirigidas a rescatar el capital patrimonial de muchas familias, es una tarea no sólo de contenido social, sino también económico.

Más aún, si ya se han instrumentado programas para regularizar la tenencia de la tierra y legalizar a la pequeña y mediana empresa, mediante el reparto de millones de certificados de posesión, títulos de propiedad y autorizaciones para operar negocios, toda vez que representan los activos más importantes de la población con ingresos escasos. La dificultad aparece cuando esos documentos de propiedad sólo prueban quien es el dueño del activo y no sirven para obtener un crédito, afianzar una inversión, constituir una hipoteca o cumplir funciones adicionales que generen ganancias. Es decir, como afirman algunos analistas, a diferencia de economías avanzadas ese tipo de documentos legales de propiedad no generan capital ni permiten poner en marcha más producción.

Los títulos de posesión y propiedad que se expiden actualmente en México, difícilmente pueden usarse para transferir valor, porque no dan suficiente seguridad legal. Estos documentos no tienen suficiencia legal en la medida que los derechos que otorgan han sido modificados de facto y no registrados de acuerdo a la ley. Ello muestra carencias del sistema legal y administrativo, ya sea porque la normatividad es demasiado complicada y costosa para que la ciudadanía recurra a ella, o porque hay carencia de procedimientos facilitadores o simplemente porque falta agilidad en los trámites.

Por lo mismo, es muy importante que la capacidad de instrumentar políticas públicas dirigidas a activar el capital pasivo de la población, y en particular a operar una política

de subsidios hacia la población realmente necesitada de ello y sin clientelismos, no sólo debe estar en función a los recursos públicos disponibles, sino además a la respuesta regional de la estructura institucional, a la capacidad de concertación en los tres órdenes de gobierno y al compromiso gubernamental de aislar ese tipo de programas de posibles presiones políticas.

La necesidad del subsidio para el patrimonio

La población en México en su mayoría, según el Censo 2000, mantiene un nivel de ingresos muy escaso que le permite subsistir día con día o, en el mejor de los casos, alcanza limitadamente para atender sus necesidades elementales de alimento, vestido y habitación. El 82.7 por ciento -casi 28 millones- de los 33 millones 700 mil personas ocupadas gana cuando mucho 5 salarios mínimos y el 63.3 por ciento -14 millones- del total de hogares suma ingresos por debajo de los 5 salarios. La pregunta es ¿esta población tiene ingresos que le permitan financiar completamente la capitalización de sus activos?; es decir, pagar la regularización y valoración de sus propiedades, adquirir un inmueble para habitar o usar como negocio, o ahorrar lo suficiente para invertir en un pequeño negocio.

La respuesta es evidente, difícilmente esta población puede financiar por si sola esos gastos. Luego entonces, si se reconoce que existe un capital pasivo que tiene potencial para generar ingresos a esta población con recursos limitados, vale reflexionar la importancia de emprender acciones que acompañen el despertar de ese capital “dormido”. Promover un financiamiento encaminado a compensar con subsidios que la población con ingresos hasta 5 salarios mínimos regularice la propiedad, adquiera inmueble o potencialice sus ahorros, puede significar una inversión sólida para activar el capital en beneficio de este grueso de población.

¿Polémica o no?, con propósitos sociales y económicos resulta una tarea necesaria despertar el capital de la población, en especial de aquella con ingresos insuficientes; abatir su pasividad puede encontrar cauce en la relación legal necesaria de los diferentes activos que se poseen y la misma población, para que puedan ser usados en su propio beneficio. De esta manera, el subsidio se constituye como una alternativa para la capitalización de la gente que posee un capital pasivo, pero no cuenta con los ingresos suficiente para activarlo. Desde luego, el uso de estos subsidios debe estar fuera de toda pugna política o correlación de fuerzas clientelares; el propósito debe ser el impulsar económicamente a aquella población que no se ha visto favorecida con el capital triunfante.

Para este impulso el subsidio se necesita, en primera instancia, hacia la titulación de la propiedad comercial sumado al fomento de una cultura diferente que trate al micro y al pequeño negociante como empresas que pueden incrementar su capital legalmente. Este sector de micronegocios se ha incrementado sustancialmente por diversas razones económicas en la última década; baste observar la proliferación de negocios ambulantes

y, en general, el fuerte crecimiento de la llamada economía informal. En este sentido, más que la combinación de un ahorro de esta población con un subsidio gubernamental, se requiere más una legalización comercial de esos negocios.

El subsidio a la vivienda es otra línea requerida para capitalizar el potencial del patrimonio, según se advierte cuando se cruza la información del nivel de los ingresos de los hogares con la necesidad de financiar 732 mil viviendas anualmente. Cada año en promedio 464 mil hogares necesitarán una vivienda; según el nivel de ingresos, con ahorro y un subsidio gubernamental, 165 mil de ellos en el mejor de los casos podrán adquirir una casa de tipo social con 45 m² de superficie construida. Pero 299 mil hogares que tienen ingresos menores a los 3 salarios mínimos sólo podrán adquirir, con el apoyo subsidiado, una vivienda básica de construcción progresiva sobre los 30 m², cuyos dueños conforme su nivel de ahorro y capacidad de financiamiento posterior podrán ampliar sobre diseño, en tiempos futuros.

Lo que llama la atención son los 9 millones de hogares que actualmente ganan, cuando mucho, 3 salarios mínimos por su incapacidad evidente de autofinanciar su capitalización. Se trata de hogares que ni sumando los ingresos de todos los integrantes de la casa alcanzaría para financiar el mejoramiento jurídico de su propiedad, mediante la titulación o regularización de sus documentos, mucho menos alcanzaría para comprar una vivienda. Por ello, este tipo de población tendrá que ser subsidiada porque su ingreso menor a 3 salarios mínimos los deja fuera de todo crédito hipotecario.

NECESIDAD ANUAL DE SUBSIDIO HABITACIONAL				
Rango de ingresos	Tipo de Vivienda	Hogares (miles)	Promedio anual de casas nuevas*	
0 hasta menos 3 s.m.	Básica	9'100	299,218	Hasta 30
3 hasta 5 s.m.	Social	4'994	164,606	Hasta 45
Más de 5 s.m.	Otros **	8'175	267,760	Más de 46
		22'269	731,584	

* Programa Sectorial de Vivienda 2001 -2006
 ** incluye vivienda económica, media, media alta y residencial
 Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda. INEGI

Por otra parte, el fomento y captación del ahorro representa un potencial importante para despertar el capital patrimonial. Los diferentes instrumentos financieros relacionados con depósitos bancarios, cuentas de cheques, contratos a plazo fijo y pagarés con rendimiento liquidable al vencimiento, constituyen alternativas que se pueden sumar a otros instrumentos populares para impulsar una estrategia que vincule, según el nivel de ingresos, el ahorro de la gente con un subsidio para capitalizar micro y pequeños negocios. La cultura del ahorro en la población de escasos ingresos persiste y debe aprovecharse, baste mencionar como ejemplo las incontables cajas de ahorro y tandas populares que se organizan entre particulares y que posteriormente son utilizadas por sus beneficiados.

Finalmente, en este enfoque, la importancia de despertar el capital tiene, principalmente, como base una necesidad de la población de escasos ingresos para que tenga alternativas y nuevas oportunidades de elevar su nivel de bienestar. Argumentamos que develar los misterios del capital y sus insuficientes beneficios a muchos millones de pobladores, es una tarea que debe utilizar como herramientas las macro políticas públicas; las micro, implican realizar acciones específicas acordes con cada uno de los problema sociales que se atiende. En el caso del patrimonio, más que develar su misterio con una política pública micro, la tarea de estas políticas implican acciones necesarias para despertar el capital que ha estado pasivo por muchos años:

Menos trámites. La población mantiene una escasa motivación y hasta resistencia para realizar los trámites legales correspondientes que pongan al orden sus diversos bienes patrimoniales. Esta resistencia tiene su explicación a partir de la experiencia cotidiana que se vive día con día en las oficinas burocráticas, donde los distintos procedimientos se ven viciados por lo regular con prácticas fuera de la legalidad o con trámites interminables -John y Sussan Purcell estudian las políticas públicas en México y sostienen que su característica es la excesiva regulación-, por esa razón los propietarios deciden recurrir a otras prácticas que consideran más rápidas -instrumentos entre particulares-, sin tomar en cuenta la insuficiencia legal en la que incurren.

En parte, esta práctica explica el déficit legal que existe en los bienes patrimoniales. Por ello, un conjunto de acciones para impulsar el despertar del capital patrimonial tiene que considerar medidas para la desregulación de aquellas disposiciones que sólo "inflan" los procedimientos, con el fin de mantener un marco legal que brinde suficiente seguridad jurídica a la propiedad, pero con procedimientos ágiles para realizar trámites en menor tiempo. El subsidio al mejoramiento jurídico del patrimonio para ser efectivo tiene, obligadamente, que converger con procedimientos administrativos eficientes y seguros.

Menos costos. La serie de disposiciones regulatorias que distinguen el proceso de legalización de los bienes impactan un posible mejoramiento jurídico, de manera que al proceso lento y "engorroso", se suma lo costoso de los trámites. Si bien es cierta

la obligatoriedad tributaria y la determinación de precios y tarifas de los documentos legales que expide el Estado, también resulta cierta la conveniencia de revisar, desde los gobiernos locales, las respectivas legislaciones específicas. La finalidad de ello consiste en buscar la desgravación que incentive las acciones de la población para realizar el mejoramiento jurídico que capitalice su propiedad.

Valor legal. La falta de actualización del valor de las propiedades igualmente repercute en la pasividad del capital. Repetidos son los casos que los títulos de propiedad expedidos por el Estado son rechazados por el sistema financiero -bancos, sociedades de objeto limitado, entre otros- con la explicación de que carecen de seguridad para ser garantía de algún crédito.

Luego entonces, el subsidio al mejoramiento jurídico de la propiedad a personas ocupadas y a hogares que obtienen ingresos equivalentes hasta los cinco salarios mínimos, debe encaminarse a la revisión y legalización tanto de la propiedad como del valor de la misma para ofrecer toda la seguridad que requiere el capital. Resulta una ventaja que los procedimientos para escriturar las nuevas viviendas que se adquieren con la suma del subsidio gubernamental y el ahorro de los beneficiarios, tengan incorporados esa seguridad jurídica de la propiedad.

Confianza en la legalidad. El proceso para realizar el mejoramiento jurídico, debe transmitir la confianza necesaria a los propietarios de que la finalidad es proporcionar la seguridad de su propiedad. Si el propietario desea utilizar el nuevo instrumento como garantía para obtener un crédito, debe tener la suficiente seguridad que le servirá como contraparte para poner un negocio, ampliarlo, edificar su casa o comprar otro inmueble; debe tener la confianza necesaria de que no hay "truco" para mermar o despojarlo de ese capital que costó muchos esfuerzos construir. La claridad es importante para impulsar el uso del capital recién activado y para transmitir la confianza que se requiere para realizar la legalidad correspondiente.

Alternativas al capital. El subsidio al patrimonio tiene que ligarse a los usos posteriores a la legalización y a la adquisición de la propiedad para que ese gasto se transforme en capital activo. Por ello, se requiere ofrecer como alternativas la posibilidad de combinarse con ahorro para un negocio o para una vivienda hacia aquella población con ingresos menores a los cinco salarios mínimos. Hemos revisado que hay un porcentaje considerable de hogares o de población ocupada que difícilmente pueden autofinanciarse totalmente, por lo que se requieren programas institucionales que consideren subsidios para la vivienda, para la titulación de la propiedad y para potenciar pequeños y medianos negocios que posibiliten la activación de ese nuevo capital.

Bibliografía

CARDOZO Brun, Myriam. *El Estudio de las Políticas Públicas en América Latina*; DAP CIDE; México, mayo de 1989.

Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) y Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); *Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006*. México 2001

FREEMAN, Gary P. *National Style and Policy Sector: Explaining Structured Variation*; en *Journal of Public Policy*. No. 5 - 4; 1986.

GONZÁLEZ Tiburcio, Enrique, *Reforma del Estado y política social*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 1990.

GUTIÉRREZ Mejía Humberto; *Los Estilos Nacionales de Policy: La política determina la policy*; en revista Encuentro de la Asociación de Egresados de la Ciencias Políticas y Administración Pública; México, 1998.

GUTIÉRREZ Mejía, Humberto *Solidaridad: Un Estilo Corresponsable de Política Pública*; Tesis de Maestría, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 1992.

HOROWITZ, Donald. *Is There a Third-World Policy Process?*; en *Policy Sciences*; 22; 1989.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); *Censos Económicos 1999*. México 1999.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); *Cuenta Satélite del Subsector Informal de los Hogares, 1993-1998*. México 1999.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*. México 2000.

MEYER, Lorenzo y José Luis Reyna; *Los Sistemas Políticos en América Latina*; Ed. Siglo XXI, Universidad de las Naciones Unidas; 2a. edición; 1992.

OSZLAK, Oscar y O'Donnell, Guillermo. *Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación*; CEDES; documento G.E. CLACSO/No. 4; Buenos Aires, 1981.

PURCELL, John y Kaufman Purcell, Susan. *Mexican Business and Public Policy*; Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1987.

SALCEDO Aquino, Roberto, *Problemática Social de la Vivienda en México*. Federalismo y Desarrollo, BANOBRAS, Revista # 67, México, enero, febrero, marzo de 2000. páginas: 7-17.

SCHTEINGART, Martha y Boris Graizbard (coordinadores), *Vivienda y Vida Urbana en la Ciudad de México. La Acción del INFONAVIT*. Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México, México, 1998, 446 pp.

SCHTEINGART, Martha. *Pobreza, Condiciones de Vida y Salud en la Ciudad de México*. Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México, México, 1997, 824 pp.

SOSA, José. *Gobierno y administración pública en México: apuntes para una discusión abierta*, en Foro Internacional, volumen XL, número 3 (julio-septiembre 2000); pp. 522-551.

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA AGENDA AMBIENTAL MUNICIPAL

ELÍAS HERNÁNDEZ MORALES

Actualmente los municipios deben presentar, en un plazo máximo de entre tres y cuatro meses a partir de la toma de posesión del ayuntamiento, de acuerdo a lo establecido en las leyes estatales de planeación, el Plan de Desarrollo Municipal (PLADEMUN) que recoge las propuestas que en los diferentes ámbitos de su competencia pondrán en marcha cada uno de los 2,427 gobiernos municipales existentes en México. En todos estos documentos existen apartados donde se plantean acciones para actuar en los ámbitos de la prestación de servicios como agua, drenaje y limpia; desarrollo urbano y regulación del uso del suelo; reforestación y cuidado de parques y jardines; y promoción de proyectos productivos con diferentes grados de tecnología. Cabe señalar que todos estos aspectos están íntimamente relacionados con la calidad de vida, la preservación del medio ambiente y la promoción de un desarrollo sustentable.

Conviene recordar que de acuerdo con la propia Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), el desarrollo sustentable se define como el proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del medio ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

Una primera pregunta a responder consiste en señalar si la simple enumeración de una serie de propuestas que tienen impacto sobre el medio ambiente, tal y como lo consignan la mayoría de los PLADES significa que exista una agenda ambiental municipal. Ciertamente en los últimos dieciocho años, prácticamente a partir de la reforma municipal de 1983, de la expedición de la Ley de Planeación y, sobre todo, con la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), los PLADEMUN han incorporado paulatinamente capítulos donde, de manera específica, se habla de promover una cultura ecológica y de calidad de vida, pero que todavía dista mucho de lograr articular una visión local coherente y complementaria que permita responder al reto que plantea adaptar políticas de desarrollo sustentable.

En especial, existen lagunas importantes relacionadas con la creación de espacios de participación social donde se discutan, promuevan e instrumenten corresponsablemente políticas ambientales. Estas instancias son vitales para conformar una cultura ecológica,

formular mejores políticas de gobierno y generar consensos indispensables para llevar a cabo acciones de largo plazo.

Será en el terreno de estas preocupaciones donde centraremos las reflexiones de este documento con la idea fija de contribuir a esclarecer si existe una agenda ambiental municipal, y sobre todo en torno al papel que debe jugar la sociedad tanto en su formulación como en el proceso de gestión, seguimiento y evaluación de las políticas ambientales de alcance municipal.

Delimitación de competencias

Un primer aspecto a considerar se refiere al ámbito de las competencias municipales, que de acuerdo con la LGEEPA son 15 atribuciones en materia ambiental, la mayor parte de ellas concurrentes con los gobiernos estatales. Además hay que señalar que las competencias no atribuidas expresamente a la Federación y los estados se consideran reservadas para los municipios:

Atribuciones municipales en materia ambiental
1. Formular, conducir y evaluar la política ambiental municipal.
2. Aplicar los instrumentos de la política ambiental municipal previstos en las leyes locales.
3. Aplicar disposiciones en materia de prevención y control de contaminación atmosférica.
4. Prevenir y controlar efectos sobre el ambiente derivados de residuos sólidos e industriales.
5. Crear y administrar zonas de preservación ecológica en centros de población.
6. Prevención y control de contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, radiaciones electromagnéticas y lumínica y olores perjudiciales.
7. Prevención y control de contaminación en aguas que se descarguen en drenajes y alcantarillados.
8. Formulación y expedición de programas de ordenamiento ecológico local del territorio, así como del uso del suelo.
9. Preservar y restaurar el equilibrio ecológico en los centros de población, en relación con los efectos de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transportes locales.

10. Participar en asuntos que afecten el equilibrio ecológico de más de dos municipios.
11. Participar en emergencias y contingencias ambientales.
12. Vigilar el cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas en la materia.
13. Formular y conducir la política municipal de difusión e información en materia ambiental.
14. Participar en la evaluación de impacto ambiental de obras o actividades de competencia estatal.
15. Formular, ejecutar y evaluar el Programa Municipal de Protección al Ambiente.

Cabe señalar, que en ninguna de estas atribuciones se menciona la obligación de establecer mecanismos de participación social en la formulación y ejecución de los programas ambientales. Sin embargo, en el Capítulo Quinto de la LGEEPA, así como en los ordenamientos estatales correspondientes, se establece la obligación del gobierno de promover la participación y corresponsabilidad de la sociedad en la formulación de la política ecológica y en la aplicación de sus instrumentos, así como la formulación de acciones de información y vigilancia. Además, se establece que habrá órganos de consulta donde participen instituciones académicas y organizaciones sociales y empresariales que tendrán funciones de asesoría, evaluación y seguimiento en materia de política ambiental.

Instancias de participación social municipal

Desde 1983 en México sigue operando con limitaciones muy serias un Sistema Nacional de Planeación que a nivel estatal promovió la constitución de los Comités de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) y a nivel municipal de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN). Estas instancias siguen vigentes de acuerdo con las Leyes de Planeación de cada entidad federativa, sin embargo, su operación no ha evolucionado lo suficiente como para sustentar esquemas más flexibles de participación social y de gestión descentralizada de programas. De hecho, en buena medida las instancias municipales sólo son convocadas para elaborar el Plan de Desarrollo Municipal (PLADEMUN), y para validar la propuesta anual de inversión municipal.

A partir de 1995 con la creación del Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM) dentro del Ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la Sedesol comenzó a promover la conformación de Consejos de Desarrollo Municipal (CDM) como instancias de participación social encargadas de priorizar las obras y acciones de este

fondo presupuestal. Estas instancias se conformaron con base en una representación comunitaria en cada municipio. Desde el punto de vista legal los CDM funcionaron sin tener sustento jurídico en las leyes orgánicas municipales o leyes estatales de planeación, su único sustento se encontraba en los Convenios de Desarrollo Social. Cabe señalar que esta situación generó en muchos casos duplicidades con las instancias reconocidas legalmente: los COPLADEMUN.

En 1995 se lograron constituir un total de 2,180 CDM, es decir en el 90.1 por ciento de los municipios del país se contaba con estas instancias de participación. Para 1996, esta cifra disminuyó a 1,929 consejos; y en 1997 había 1,784. Es importante mencionar que esta instancia tuvo cierto éxito en su adopción ya que era un requisito para la transferencia de los recursos del FDSM.

En 1998, con la creación del Ramo 33 del PEF, los gobiernos estatales comenzaron a retomar la figura de los COPLADEMUN como instancias rectoras del gasto público municipal. En ese año hubo 1,758 CDM y 661 COPLADEMUN. Desde entonces, la tendencia ha sido a promover la reactivación de las instancias legalmente reconocidas a nivel municipal desde la conformación del Sistema Nacional de Planeación en 1983.

Instancias de planeación del desarrollo municipal 1995-2000

Año	No. de Municipios	No. de CDM	No. de COPLADEM
1995	2,396	2,180	216
1996	2,415	1,929	486
1997	2,418	1,784	634
1998	2,419	1,758	661
1999	2,427	1,335	1,121
2000	2,427	1,335	1,121

* A partir de 1999 se reportan siete estados donde existen ambas figuras de participación; asimismo falta incluir 106 consejos que tienen otro nombre: Consejo de Desarrollo para el Bienestar Social (Tamps.); Consejos de Participación Ciudadana (Edo. Méx) y CODEMUN (Q. Roo)

Cabe señalar, que actualmente los COPLADEMUN son la instancia en la que se apoyan la mayor parte de los programas federales de alcance municipal, incluido el gasto del Ramo 33 del PEF, así como de los programas promovidos en materia ambiental. Su principal deficiencia es que su integración y funcionamiento no ha sido institucionalizada con un claro sentido participativo. De hecho son escasos los municipios que cuentan con un reglamento interno del COPLADEMUN donde se establezca quiénes lo integran y como serán representadas las comunidades. Asimismo, sus funciones han estado limitadas a aspectos consultivos de validación de iniciativas del cabildo. Son instancias

que deberían tener mayor autonomía de la administración municipal e incentivos para su profesionalización, de tal manera que se convirtieran en grupos de trabajo que conjuntamente con las Comisiones Internas de los Ayuntamientos integradas por los regidores, generarán iniciativas a partir de un mayor involucramiento en el seguimiento y evaluación de la gestión municipal.

Por otra parte, en el caso de las instancias de participación social promovidas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), destacan por su alcance microregional, los Consejos Regionales de Desarrollo Sustentable (CDRS) establecidos en las regiones prioritarias del país para promover la participación social en las políticas públicas sobre el medio ambiente y recursos naturales. Estas instancias forman parte de los Consejos de Desarrollo Regional (CDR) constituidos desde 1998 como parte de la estrategia interinstitucional para darle integralidad a los programas federales, estatales y municipales, así como para concertar acciones con el sector social y privado en las regiones de atención prioritaria.

Dentro de su estructura los CDRS, tienen una Comisión para el Desarrollo Municipal donde participan representantes comunitarios, presidentes municipales y responsables de las áreas social y productiva de las administraciones municipales. Además de ellas, participan las organizaciones sociales productivas de la región y organizaciones civiles con trabajo en esos municipios. Según la publicación *Una Experiencia en Curso. La Participación Social en la SEMARNAT*, en 1999 se habían constituido 8 de estos Consejos, pero en las cifras del Programa de Trabajo 2000 de la SEMARNAT se habla de 62 CDRS.

A nivel nacional la estrategia de impulsar los CDR hasta diciembre del año 2000, logró constituir un total de 52 consejos que operaron con diferentes resultados ya que no siempre lograron darle una perspectiva intersectorial al desarrollo regional. Esto significó que recabaron propuestas de inversión no sólo en temas ambientales, sino de desarrollo social, agropecuario, educativo, salud e infraestructura básica. El principal problema que enfrentaron estas instancias fue el no haber logrado un reconocimiento formal de las autoridades estatales y municipales como instancias para decidir inversiones regionales porque no hubo una bolsa de recursos específica para este propósito y los paquetes regionales de inversión llegaban etiquetados. Ante ello, los CDR validaron acciones decididas en los Subcomités de Atención a Regiones Prioritarias (SARP) de los COPLADE.

CDR constituidos mediante coordinación interinstitucional (2000)

No	ESTADO		REGION	FECHA
1	CAMPECHE	1	MAYA	3 de mayo de 1999
2	CHIAPAS	1	SIERRA	13 -21 de julio de 1999
		2	LAS CAÑADAS	4 de agosto de 1999
		3	SELVA	junio de 1999
		4	ALTOS	4 de agosto de 1999
		5	NORTE	
3	CHIHUAHUA	1	TARAHUMARA	23 de marzo y 8 de abril de 1999
		2	DEL DESIERTO	22 de abril de 1999
		3	DE LA LLANURA	22 de abril de 1999
4	DURANGO	1	LAS QUEBRADAS	22 de abril de 1999
		2	INDÍGENA SUR	11 de junio de 1999
5	GUANAJUATO	1	SIERRA GORDA	marzo de 1998
6	GUERRERO	1	FILO MAYOR	10 de noviembre de 1996
		2	LA MONTAÑA	5 de julio de 1996
7	HIDALGO	1	SIERRA GORDA	9 de julio de 1999
		2	HUASTECA	13 de julio de 1999
		3	OTOMÍ TEPEHUA	8 de julio de 1999
		4	VALLE DEL MEZQUITAL	16 de julio de 1999
		5	OTROS MUNICIPIOS	15 de julio de 1999
8	JALISCO	1	SIERRA NORTE	29 de abril de 1999
9	MÉXICO	1	SUR	27 y 28 de abril de 1999
10	MICHOACÁN	1	MESETA PURÉPECHA	29 de abril de 1999
		2	TIERRA CALIENTE	21 de julio de 1999
		3	COSTA	6 de agosto de 1999
11	NAYARIT	1	SIERRA DEL NAYAR	29 de abril de 1999

12	OAXACA	1 2 3	MIXTECA COSTA CHATINA SIERRA JUÁREZ	30 de julio de 1999 28 de julio de 1999 4 de septiembre de 1999
13	PUEBLA	1 2 3	SIERRA NEGRA MIXTECA POBLANA SIERRA NORTE	24 de abril de 1999 24 de abril de 1999 22 de abril de 1999
15	SAN LUIS POTOSÍ	1	HUASTECA	11 de junio de 1999
16	SINALOA	1	LOS ALTOS	15-17 de marzo de 1999
17	TAMAULIPAS	1 2 3 4 5	SUROESTE CENTRO CAÑERA NOROESTE I NOROESTE II	14 de abril de 1999 24 de abril de 1999 6 de mayo de 1999 16 de abril de 1999 22 de abril de 1999
18	VERACRUZ	1 2 3 4	SIERRA DE SOTEAPAN ZONGOLICA HUASTECA UXPANAPA	28 de julio de 1999 28 de abril de 1999 9 de julio de 1999 19 de agosto de 1999
19	YUCATÁN	1 2 3 4 5 6 7 8	ORIENTE II LITORAL VII I LITORAL ORIENTE III LITORAL CENTRO IV CENTRO V CENTRO SUR VI INFLUENCIA VIII SUR PONIENTE	6 de julio de 1999 5 de julio de 1999 29 de julio de 1999 29 de julio de 1999 29 de julio de 1999 29 de julio de 1999 29 de julio de 1999 29 de julio de 1999
20	ZACATECAS	1	SEMIDESIERTO	15 y 25 de mayo de 1999
	TOTAL	52	REGIONES CONSTITUÍDAS	

Actualmente el Programa de Atención a las 250 microregiones más marginadas del país conocido como Contigo Manos a la Obra, aún no define si tendrá una instancia formal de participación social comunitaria, hasta el momento se ha concentrado en recabar las demandas sociales más importantes de las comunidades definidas como Centros Estratégicos Comunitarios (CEC) y en dinamizar la coordinación interinstitucional para propiciar una respuesta rápida a estas demandas. Para ello, las necesidades captadas en las asambleas se transforman en perfiles de proyecto con base en su viabilidad técnica, normativa y financiera, determinada conjuntamente con el apoyo del Equipo Técnico

Interinstitucional. Con estos resultados se integra el Programa de Desarrollo Local, que es una primera propuesta de acciones con una visión de desarrollo local y regional a mediano y largo plazos.

Una de las diferencias más importantes con la estrategia de los CDR es que ahora se redujo el foco de atención a cerca de 5.5 millones de personas de 476 municipios, cuando el programa anterior abarcaba a 16.8 millones de personas en 993 municipios de 39 regiones prioritarias. El Programa Contigo Manos a la Obra se propone en el mediano plazo ampliar su cobertura, primero, hacia el resto de los municipios indígenas del país que registran condiciones agudas de marginación y pobreza (371 están incorporados ya en la primera etapa) y, posteriormente, hacia el total de los municipios que integran las 39 Regiones de Atención Prioritaria.

Esta mayor focalización puede ser benéfica si permite concentrar esfuerzos con un modelo adecuado de gestión presupuestal que a la fecha sigue levantándose como uno de los obstáculos más serios en la construcción de un modelo de desarrollo microregional más eficaz.

Por otra parte, también promovidos por SEMARNAT se encuentran los Comités Municipales de Reforestación que se desempeñan en pequeños ámbitos territoriales y en torno a temas específicos (recuperar y conservar la frontera forestal), pero de enorme relevancia ambiental. Además existen los Comités Municipales de Prevención y Combate a Incendios Forestales y los Comités de Vigilancia Social de Recursos Naturales y Pesqueros, de estos últimos se estima que hay aproximadamente 232 comités estatales y municipales.

Instancias de Participación Social promovidas por SEMARNAT (1999)

- Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable.
- 4 Consejos Consultivos Regionales para el Desarrollo Sustentable.
- Consejo Consultivo Nacional de ANP.
- 27 Consejos Técnicos Asesores de ANP.
- Consejo Técnico Consultivo Nacional Forestal (Conaf).
- 29 Consejos Técnicos Consultivos Forestales Regionales.
- 32 Comités Estatales de Reforestación.
- Consejo Consultivo Nacional para la Restauración y Conservación de Suelos.
- Comité Nacional de Pesca y Recursos Marinos.
- Comité Consultivo Nacional de Normalización de Pesca Responsable.
- 11 Comités Estatales de Pesca y Recursos Marinos o Pesqueros.
- 7 Consejos de Cuenca.
- 5 Comisiones de Cuenca.
- 15 Comités Técnicos de Aguas Subterráneas (Cotas).
- Cuenca propia del lago de Chapala.
- Consejo Directivo de la Red para el Desarrollo Sostenible: Programa "Fortalecimiento de la Sociedad Civil". PNUD-Semarnap.
- 64 Consejos Regionales de Desarrollo Sustentable.
- 3 Comités para el Mejoramiento de la Calidad del Aire.
- Comisión Ambiental Metropolitana.
- Consejo Asesor de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocef).
- Comité Consultivo Nacional no Gubernamental del ACAAN.
- 476 Comités de Vigilancia Social Participativa (Profepa).

Estas instancias se justifican en tanto son indispensables para hacer compatible el crecimiento económico con la protección ambiental ya que permite construir esquemas de corresponsabilidad ciudadana en el diseño y vigilancia de las políticas públicas relativas al medio ambiente, y sobre todo, promover que las políticas de desarrollo en todas sus vertientes incorporen criterios medioambientalistas.

Dentro de los factores que de alguna manera han propiciado la mayor apertura de espacios de participación a nivel local se encuentran: a) surgimiento de grupos sociales que se organizan expresamente para gestionar y realizar programas de desarrollo, difusión, capacitación e investigación aplicada, esto sobre todo en el tema del medio ambiente a través de organizaciones civiles y algunas organizaciones de base ligadas a colonos en zonas urbanas; b) formación de una vigorosa corriente internacional ligada a las recomendaciones del PNUD y del propio Banco Mundial, así como de la corriente de las políticas públicas, que propone incluir a los grupos sociales en la formulación y el seguimiento de la aplicación de las políticas públicas; y c) nuestra transición política hacia una mayor democratización ha permitido paulatinamente cambiar estilos de gobierno

municipal cerrados y excluyentes por unos más abiertos donde la participación es uno de los principales activos de la gestión gubernamental.

Hacia una agenda ambiental municipal

Dentro de las acciones que actualmente están promoviendo los municipios como parte de sus objetivos y estrategias en materia ambiental se encuentran:

- Formular y aplicar una política ambiental fundamentalmente a través de la integración de un Diagnóstico Ambiental Municipal (Oaxaca, Oax.) y/o Memoria Administrativa Municipal en Materia Ambiental, así como un Programa Municipal de Ordenamiento Ecológico (Monterrey, N.L.) y un Plan Maestro de Áreas Verdes (Durango, Dgo.)
- Elaborar y aplicar el Reglamento Municipal de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental (Nacional)
- Aplicar Programas de Verificación Vehicular a los autobuses urbanos de pasaje (Oaxaca, Oax.)
- Aplicar programas de Control de Descargas de Agua Residual para protección de cuerpos acuíferos, así como promover la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales (Oaxaca, Oax., Durango, Dgo.)
- Establecer Programas contra la Contaminación Visual y Auditiva (Oaxaca, Oax.)
- Realizar campañas y programas de reforestación (Nacional)
- Instrumentar un programa de evaluación y dictamen del impacto ambiental derivado de obras públicas (Oaxaca, Oax, Benito Juárez, Q.Roo)
- Elaborar un programa para aplicar la normatividad en el manejo de los residuos sólidos no peligrosos, así como instalar recolectores para separar la basura y promover su reciclamiento (Oaxaca, Oax.); y construir rellenos sanitarios (Chilpancingo, Gro)
- Promover programas de difusión de valores ambientales y medidas preventivas y de conservación de recursos naturales para fomentar una cultura ecológica (San Pedro Garza García, N.L.)
- Desarrollar sistemas de administración ambiental para la microindustria que reduzca la contaminación (Monterrey, N.L., Durango, Dgo)
- Diagnosticar la fragilidad ecológica de las áreas no urbanizadas para normar los criterios de crecimiento del Plan Director de Desarrollo Urbano Municipal y Planes Directores de Centros de Población (Monterrey, N.L., Benito Juárez, Q.Roo)
- Publicar página del área municipal responsable de la protección ambiental en Internet (Monterrey y San Pedro Garza García, N.L.)
- Brindar orientación e información ecológica-ambiental a los inversionistas (Benito Juárez, Q.Roo)
- Participar en los Subcomités Municipales de Ecología que se instalarán a instancia del COPLADE (Guerrero)
- Integración de Comités Ecológicos y de Voluntarios para Contingencias (San Pedro Garza García, N.L.)
- Recuperación, conservación, limpieza y mejoramiento de lagos y ríos con la participación social (Durango, Dgo.)

- Eliminar focos de contaminación mediante el entubamiento de ríos donde se descargan aguas residuales (Durango, Dgo)
- Elaboración y expedición de normas técnicas ecológicas en materias de competencia exclusiva del municipio (Atoyac de Álvarez, Gro)
- Promoción de Proyectos de Ecoturismo (José Azueta, Gro.)

Todas estas acciones constituyen el núcleo de las propuestas municipales en materia ambiental contenidas en los PLADES. Estas iniciativas se encuentran agrupadas normalmente en los capítulos de desarrollo urbano y ecología, en pocos casos todavía, se elaboran secciones especiales sobre protección al medio ambiente y equilibrio ecológico.

Un aspecto a resaltar es que en este análisis nos circunscribimos a elementos prescriptivos, donde no podemos evaluar si efectivamente estas acciones se llevaron a cabo, ni mucho menos señalar los resultados de su instrumentación o algunos indicadores que nos permitan establecer el grado de avance obtenido en las agendas propuestas en estos documentos oficiales. Esto está relacionado con un problema central para el tema ecológico en nuestro país: hasta donde conocemos plenamente el impacto de los programas ambientales municipales. Se proponen y llevan a cabo acciones, pero no hay recursos, tecnología o instancias suficientes para monitorear y medir impactos para saber en qué medida estamos logrando ser sustentables.

Sin duda, la mayor parte de las propuestas municipales van en el sentido de promover acciones correctivas y de control ante el deterioro ambiental, y en menor medida se dirigen a promover cuestiones educativas o de prevención. Esto se debe a que las responsabilidades derivadas de la prestación de los servicios públicos municipales sigue constituyendo el núcleo central de la acción administrativa municipal.

La agenda ambiental municipal tiene la característica de ser muy limitada en la existencia de espacios de participación social que influyan en la selección de los temas a discutir, su inclusión se limita a participar en campañas de limpieza y reforestación, o en el mejor de los casos a opinar a través del COPLADEMUN. Sin duda, los niveles e instancias de participación social existentes a nivel nacional y regional, contrasta con las pocas iniciativas propiamente locales para generar instancias innovadoras en un tema donde se supone que el atractivo local debe ser mayor por tratarse de preservar el entorno inmediato de vida.

Retos de la participación social

Durante los últimos cuatro años, uno de los avances más significativos y perdurables que seguramente se han gestado en nuestro país en materia de federalismo, consiste en haber descentralizado recursos y funciones a estados y municipios. De una estructura de gastos que señalaba que en 1998 por cada peso que gastaba la Federación los estados

y municipios gastaban 0.53 centavos, hemos pasado en el año 2000 a una estructura de 1.47 por cada peso que gasta la Federación.

Estos mayores recursos corresponden a una transferencia de funciones sobre todo para mejorar servicios básicos como agua potable, alcantarillado, letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias populares, infraestructura básica productiva y rural; seguridad pública, educación básica, normal, tecnológica y de adultos; desayunos escolares, apoyos alimentarios y asistencia social (conceptos incluidos en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación). Esta tendencia a la descentralización, tiene sustento en la idea de que las autoridades locales son más eficientes para ejercer el gasto, ya que conocen mejor las demandas sociales y pueden reducir costos de operación. Sin embargo, para hacer realidad este supuesto se requiere, la amplia participación corresponsable de autoridades de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad. Es necesario que las nuevas responsabilidades locales vayan acompañadas de nuevas formas de gestión que amplíen la comunicación y participación de la sociedad organizada.

Tenemos que trabajar en el marco de un federalismo renovado, para garantizar que la descentralización se traduzca en una llave efectiva que abra las puertas del progreso y del bienestar para las comunidades. Esta transparencia, eficiencia e imparcialidad sólo se puede alcanzar mediante la organización y participación de las comunidades y organizaciones en la formulación y ejecución de las políticas municipales.

Se requiere profundizar la descentralización a nivel comunitario, a través de una mayor organización autogestiva que paulatinamente asuma las nuevas responsabilidades municipales, a través de incorporar a la comunidad en la gestión de sus servicios.

Ciertamente las formas de participación social en los programas de gobierno deben evolucionar desde las funciones consultivas ocasionales hacia aspectos más cualitativos como la operación, el seguimiento, la evaluación, e incluso la posibilidad de retroalimentar el propio diseño de los programas. Además, esta participación se volverá más participativa y actuante en la medida que los grupos sociales se profesionalicen y capaciten.

A nivel municipal aún existen importantes limitaciones para lograr abrir las administraciones al escrutinio público, sobre todo porque legalmente no se han impulsado reformas que modernicen y adecuen las instancias de representación social. Todavía la mayor parte de los comités existentes, tales como los COPLADEMUN o CDM son instancias consultivas y de priorización que no tienen una vida orgánica permanente que permita incidir con mayor eficacia en los resultados de los programas de gobierno.

Además, los niveles de democratización local en el país son todavía muy heterogéneos con lo cual es difícil generalizar sobre los avances en la participación social. Incluso probablemente esta heterogeneidad se acentuará si consideramos que legalmente se han ido reconociendo prácticas de usos y costumbres comunitarias, que le darán un

toque único a nuestra construcción democrática. Aunque también hay que reconocer que probablemente sea en las comunidades indígenas donde se presente con mayor intensidad la participación social, ciertamente todavía con algunas limitaciones para las mujeres.

Por otro lado, aun cuando se promovió la figura de los regidores de ecología y la conformación de una Comisión del Ayuntamiento dedicada a analizar los temas ambientales, no dejan de ser parte del aparato de gobierno donde, sobre todo, por la forma de elegir las planillas municipales no se garantiza que este regidor tenga una razonable representatividad social o al menos adquiera la obligación de informar periódicamente a su electorado sobre las acciones ambientales.

En todo el tema ambiental es necesario trabajar intensamente para integrar la visión estratégica de las instancias locales con las prioridades nacionales. Las agendas locales no pueden estar desfasadas de la agenda nacional; preocupaciones de los municipios deben ocupar un lugar central en las prioridades federales.

Lo anterior implica la necesidad de insistir en la innovación administrativa para introducir nuevas figuras participativas que aprovechen la existencia de redes organizativas que den paso a una nueva vinculación entre gobierno y sociedad. Si el desarrollo sustentable es fundamentalmente una preocupación por darle viabilidad a las generaciones futuras, la participación social de la actual generación es indispensable para garantizar la sobrevivencia de la especie.

Cuando se acabe de comprender que la calidad de vida depende sobre todo de buenas gestiones municipales y que en ello, la participación social es un elemento indispensable; entonces podremos organizar con mayor eficiencia a nuestras instituciones; y responder mejor a las renovadas esperanzas de un futuro mejor para todos los mexicanos.

Bibliografía

Arroyo, A y Monroy, M., (1996), *Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio 5 Años de lucha (1991-1996)*. México, RMALC. (Folleto 100 páginas)

Arroyo, A. y Calderón, J Coordinadores (1993), *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte -Análisis Crítica y Propuesta*, México, RMALC. (Libro 300 páginas, agotado, disponible en versión electrónica en RMALC)

Arroyo, A. y Peñaloza, A., Coordinadores (1997), *Espejismo y Realidad: el TLCAN tres años después. Análisis y Propuesta desde la Sociedad Civil*. México, RMALC, Centro de

Estudios para el Campo Mexicano, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, Red Mexicana de Cabildeo por el Desarrollo, DECA Equipo Pueblo, Asociación Nacional de Industriales de la Transformación, Asociación Nacional de Uniones de Crédito del Sector Rural, Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras, Frente Democrático Campesino. Pp. 200

Asbjorn Eide. *Derechos humanos, sociedad mundial y comunidades particulares*, en: Patricia Morales (coord.) *Pueblos indígenas, derechos humanos e interdependencia global*. S XXI, México 2001.

Banco Interamericano de Desarrollo, "México y BID firman préstamos por 1,600 millones de dólares para lucha contra la pobreza, descentralización y capacitación laboral. En vísperas de la Reunión Anual de las Asambleas de Gobernadores del BID y la Corporación Interamericana de Inversiones", Comunicado de prensa, 10 de marzo del 2002, <http://www.iadb.org/exr/PRENSA/2002/cp6202c.htm>, (Consulta: 8/05/2002).

Carpizo M., Jorge, *Los nuevos Derechos humanos*, en Clásicos mexicanos de los derechos humanos, de la constitución vigente a nuestros días. Tomo I, CNHD, México

Castells, Manuel. (1999) *La era de la información. El poder de la identidad*. Tomo II, Ed. S XXI, México

Chonchol, Jacques (2001) *La cara oculta de la globalización*. <http://www.nodo50.net/hijos-madrid/documentos/chonchol.html>.

Kooiman Jan (ed.) *Modern Governance*, Sage, Londres, 1994

Merino Mauricio, *Los municipios de México: más allá de la democracia*, en Méndez José Luis, (comp.), *Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas*, México, El Colegio de México, 2000 pp. 609

Parker, Susan W. y John Scout. *Evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) 2000 a partir de Indicadores de Seguimiento, Evaluación y Seguimiento 1998-2001*, Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE), 12 de octubre de 2001, Resumen ejecutivo y antecedentes generales, en *Evaluación del Progresá por el CIDE*, <http://www.sedesol.gob.mx/>

Santa-Ana Godoy, Gustavo (2000). *La participación ciudadana y el poder real*, Cuadernos de Análisis No. 3, Estado, Política y Sociedad", Agosto.

<http://www.progresá.gob.mx/>

<http://www.progresá.gob.mx/>

<http://www.sedesol.gob.mx/contigo.htm>,

ANIMADORES SOCIALES: UNA ESTRATEGIA INCLUYENTE PARA EL DESARROLLO COMUNITARIO

PATRICIO CANTÓN / LUIS HOYO

*Los animadores sociales como
sujetos de identidad y propuesta
en el desarrollo humano y social.
Una estrategia democrática para
la superación de la pobreza.*

El espacio local y los procesos de desarrollo

Los procesos de desarrollo vividos en nuestro país en las tres últimas décadas, han ido generando una cada vez más creciente valoración del territorio. El espacio local ha ido revelando una rica e insospechada diversidad de contenidos: unidad geográfica que conforma identidades sociales, históricas y culturales; espacio de hábitat, de empleo y producción, de vida; Lugar de prácticas e interacciones sociales cotidianas, en el que se producen y reproducen formas de organización para enfrentar problemas comunes. A medida que se va profundizando en el concepto de "lo local" y se va enriqueciendo su lectura, se van perfilando dos dimensiones que vinculan los espacios locales con el proceso de desarrollo.

En primer lugar, el territorio local es un lugar que, por la cotidianeidad y cercanía de las interacciones sociales, aparece como un espacio natural de organización para identificar problemas comunes e incidir sobre ellos utilizando los recursos disponibles en la localidad. Así, el espacio local surge como un nivel a considerar en la resolución de problemas y como un espacio que posee un importante potencial para el diseño y puesta en práctica de políticas para el desarrollo.

En segundo lugar, el espacio local es el escenario en el que intervienen una gran diversidad de protagonistas o actores sociales, individuales y colectivos, que, aunque comparten un

En México existe una rica tradición de expresiones locales y regionales; una experiencia y una memoria colectiva territorial que se ha expresado de muy diversas maneras. Como complemento a esto, tanto los procesos y reformas llevadas a cabo en los últimos años, como las propias experiencias de organización popular en el ámbito local, han aportado nuevos impulsos a la valoración de los procesos sociales, económicos y políticos locales, al mismo tiempo que han contribuido a la conformación de una diversidad de animadores (individuales, colectivos, institucionales), que realizan una parte significativa de su quehacer con relación al espacio local.

Los animadores Sociales

Bajo el término “animador social” se incluyen todos aquellos agentes que, en los campos político, económico, social y cultural, son portadores de propuestas que apuntan a capitalizar mejor las potencialidades locales. A partir de esta definición, se pueden plantear algunas características que los tipifican:

Identidad: el actor debe sentirse parte de la sociedad local, identificarse con ese entorno y reconocerse en su historia y en su sistema de normas y valores.

Iniciativa: no es suficiente que dicho actor se reconozca como parte del ámbito local, es preciso que sea portador de una propuesta, individual o de grupo, destinada a un mejor aprovechamiento de los recursos locales.

Desde luego, las comunidades del país no son un espacio cultural, social, ecológico y económico homogéneo, sino un ámbito de interacción entre los diversos animadores sociales, que son portadores de propuestas distintas y, muchas veces, antagónicas, sean éstas de origen institucional, público, social o privado. Por lo tanto, el animador que propone una acción, debe ser capaz de convencer a los otros protagonistas de la viabilidad y pertinencia de su proyecto, de los beneficios que aportará al desarrollo y, especialmente, de demostrar su valor alternativo con respecto a los otros proyectos.

A partir de esto, puede afirmarse que el logro de los objetivos de desarrollo desde el nivel comunitario requiere, fundamentalmente, de dos cosas: del surgimiento y promoción de animadores sociales con iniciativa y de la capacidad que éstos tengan para generar propuestas pensadas para ser confrontadas, articuladas y concertadas con otros actores.

De la posibilidad de que los animadores sociales asuman conjuntamente las acciones en favor del desarrollo, apoyándose en los recursos de su territorio, dependerá fundamentalmente el aporte e incidencia de los proyectos de desarrollo regional y local. Esta vinculación entre desarrollo regional, local y concertación se fundamenta en dos consideraciones:

- 1) Cada animador, por separado, no puede dar respuesta al conjunto de sus problemas; en la medida en que suma esfuerzos, aumenta la posibilidad de darles solución.
- 2) La capacidad para proponer políticas y acciones concertadas aumenta a su vez la posibilidad de incidir en los procesos de decisión de los niveles superiores; conformándose en una manera de trascender las limitaciones.

Se puede dar cuenta de diferentes perfiles de *animadores sociales*, entre los que se cuenta a diversas formas organizativas de la comunidad, así como a organizaciones de comerciantes, industriales, profesionistas, iglesias, municipios, organizaciones no gubernamentales. y sus representantes, así como a los diferentes operadores institucionales de los tres órdenes de gobierno.

Como ya hemos visto, la posibilidad de que los espacios comunitarios se constituyan en un significativo aporte para resolver los problemas del desarrollo, dependerá en buena medida de las iniciativas de estos animadores sociales y de su capacidad para concertarse en torno a la resolución de dichos problemas. Esto plantea la urgente necesidad de conocer a dichos animadores sociales e identificar su potencialidad -y su limitación-, para generar iniciativas y para asumirlas de manera conjunta.

La heterogeneidad de los espacios comunitarios no sólo se expresa en la diversidad de proyectos e intereses de los distintos animadores, sino también en su desigual identificación con su entorno. Entre ellos, el animador que aparece con una mayor identificación con el territorio es el municipio, ya que, por su condición de gobierno comunal, está llamado a representar el conjunto de intereses de la comunidad, al mismo tiempo que su capacidad y recursos para la actividad de planificación le otorga capacidad para recoger propuestas y poner en práctica políticas y programas, capacidad claramente superior a la de otros animadores.

El animador comunitario. Se identifica naturalmente con el espacio comunitario y su quehacer depende en buena medida de su permanencia en ese territorio y de la existencia de una historia construida en él. No es casual que las organizaciones comunitarias que tienen una mayor presencia territorial sean precisamente aquellas que poseen una tradición de organización y de acciones constituidas en ese espacio (mayordomías, tequios, comités, etcétera), el cual reconocen y asumen como propio. Por otro lado, están los miembros de la comunidad que han sufrido procesos de erradicación, procesos que han tenido, como uno de sus efectos principales, el quiebre de identidades ya construidas, el desarraigo. De ahí que uno de los retos a enfrentar es el desarrollar formas de construir identidad allí donde se ha perdido. Una de las vías para lograrlo es el estímulo al desarrollo de una capacidad propositiva que haga de las organizaciones comunitarias un interlocutor válido y un animador con presencia en su región y localidad.

Hay otro tipo de animadores sociales, como los sindicatos, que no aparecen con una intención clara de asumirse como tales, ya que en ellos predomina la lógica nacional por encima de la territorial. Sin embargo, en la historia del movimiento sindical, aparecen vinculados a actividades que no eran estrictamente salariales, sino con una visión local, como por ejemplo las actividades culturales, la prensa popular, etcétera. A pesar de esto, conviene recordar que existen posibilidades reales de desarrollar un sindicalismo territorial con una perspectiva del sindicato como un animador local relevante. Es necesario pensar en cómo insertar al animador sindical en la realidad comunal, estimulando, por ejemplo, la elaboración de propuestas que, además de las reivindicaciones netamente laborales, incorporen demandas y propuestas culturales, de salud, de educación, de capacitación, de vivienda, de recreación, etcétera.

En el caso de los comerciantes, existe una tradición organizativa nacional que se expresa a nivel local a través de las Cámaras. En particular, los pequeños comerciantes aparecen muy ligados al lugar en el que han desarrollado por mucho tiempo su actividad, y poseen una identidad localista que es necesario considerar. Por ejemplo, rescatar su identificación con el territorio local para estimular la iniciativa y la elaboración de propuestas que expliciten sus intereses específicos con relación a dicho espacio, es decir, convertirlos en otro animador social.

Un actor que está emergiendo en el ámbito local y que, en algunos casos, está desplazando a los comerciantes, son las organizaciones de industriales, si bien esto no se da de manera uniforme ni en todos los municipios. En la medida en que se va institucionalizando su intervención a nivel local, los industriales van apareciendo como un animador que puede jugar un papel importante y significativo en términos de las iniciativas locales.

Otro animador que, poco a poco, se va perfilando con capacidad para adquirir presencia a nivel comunitario y regional, son los profesionistas, particularmente los vinculados a la salud y la educación. Tanto unos como otros han sido obligados a “pensar comunitariamente” su quehacer, sin que hayan desarrollado del todo, hasta ahora, una identificación con ese ámbito y sin que hayan elaborado una propuesta respecto a su inserción e intereses en dicho espacio.

Un actor que ha ido emergiendo y cobrando importancia, sobre todo en los últimos quince años, son las llamadas organizaciones no gubernamentales u organizaciones de la sociedad civil, que representan intereses muy diversos y que, en general son un valioso apoyo para subsanar las deficiencias del gobierno, y que pueden ser un peso específico y una aportación muy importantes como animadores sociales.

Están también las iglesias, como un animador siempre presente y nunca despreciable, que también poseen un gran peso a nivel local y manifiestan su influencia de múltiples

formas. Ellas poseen, como ningún otro animador, la capacidad de impulsar el desarrollo de las iniciativas locales, por lo que es muy importante tomarlas en cuenta, como un recurso imprescindible, en cualquier acción de desarrollo que se emprenda.

La concertación como instrumento facilitador de los procesos de desarrollo.

El enorme potencial del espacio comunitario, en términos de su capacidad para elaborar y poner en práctica políticas de desarrollo, está estrechamente vinculado a la existencia de animadores sociales con iniciativa. Sin embargo, no basta con que los diversos animadores elaboren propuestas de solución a sus problemas, sino que es preciso, también, que dichas propuestas sean pensadas en la perspectiva de la concertación, es decir, que dichas propuestas sean pensadas para ser confrontadas, discutidas, negociadas y concertadas con otros protagonistas.

La concertación no es, entonces, un proceso que niega la diversidad, sino un proceso que la asume y que plantea la necesidad de negociar, de confrontar ideas, proyectos e intereses. La identidad deja de ser algo estático que se produce y reproduce al margen de la relación con otros, con "el otro", y pasa a ser algo dinámico que se va definiendo y redefiniendo en la propia relación, en la confrontación con otros que, aunque tengan distintas lógicas, tienen también puntos de encuentro y, sobre todo, comparten problemas comunes, que hacen posible concertarse.

Los espacios y áreas para la negociación y concertación del desarrollo

Cuando se piensa en la posibilidad de acciones concertadas en el espacio comunitario, es la diversidad de intereses y proyectos que sustentan los diversos protagonistas que allí se relacionan y que muchas veces son conflictivos. Preguntas tales como ¿es posible generar puntos de encuentro entre el sector empresarial formal y los pequeños talleres productivos populares?, o bien, ¿hasta dónde pueden concertarse el municipio y las organizaciones sociales de su entorno inmediato? Si realmente se pretende hacer viable la concertación local, es necesario plantearse preguntas como éstas. Frente a esta heterogeneidad de racionalidades y lógicas, una alternativa a considerar es la detección de áreas problemáticas que aparezcan con un potencial de concertación, tales como producción y empleo, salud, educación y comercialización.

El área de producción y empleo es una de las que aparece con mayor capacidad para articular a diversos protagonistas. Una cuestión clave aquí es que no se puede seguir pensando el problema del empleo y de la producción local al margen de la pequeña y mediana industria localizada en dicho territorio. Existe hoy conciencia generalizada de que uno de los problemas más graves que enfrentan las organizaciones productivas sociales es la comercialización de su producción, es decir, cómo trascender el nivel de la sobrevivencia y alcanzar una rentabilidad significativa.

Frente a esto, la pequeña y mediana industria local aparece con un potencial de articulación

con los microtalleres, en términos de encadenamientos productivos (fabricación de piezas, de partes, de accesorios; prestación de algunos servicios, etcétera) que merece ser explorada y estimulada. Para los pequeños talleres, esta vinculación significaría mayores volúmenes de producción, continuidad de las ventas y la posibilidad de trascender la emergencia para crear formas de producción rentables y permanentes. Para la pequeña y mediana industria, esto podría significar el abastecimiento de insumos y de servicios en condiciones más ventajosas. Para el conjunto de la sociedad, se iría traduciendo en el fortalecimiento de una base productiva local y el consiguiente aporte de ésta a la solución de los problemas de empleo y producción.

Al interior de esta área, parece también importante evaluar la experiencia en términos de qué problemas resolvieron y cuáles fueron sus limitaciones. Pensar, por ejemplo, en cómo aprovechar la capacidad del municipio para diseñar programas de empleo encaminados a resolver problemas de equipamiento e infraestructura, construcción de áreas verdes, etcétera, necesidades locales que son sentidas por todos y que pueden ser asumidas desde una perspectiva productiva que genere adecuados niveles de remuneración y trascienda el mero subsidio del desempleo.

El área de comercialización es otro campo a explorar. Pensar en qué potencialidades hay para vincular la producción de los pequeños talleres con las demandas del mercado local, cómo vincular esa producción con el comercio local. En algunas comunidades se han realizado experiencias de "comprando juntos" (comités, consejos o cooperativas de abasto), que han llegado a acuerdos con comerciantes locales que han permitido a éstos últimos asegurarse mayores volúmenes de venta y a los integrantes de los comités de abasto, la posibilidad de obtener mejores precios.

El municipio: Espacio óptimo de negociación y concertación de los animadores sociales

En el escenario local, el gobierno municipal aparece con mayor capacidad para generar concertación. En primer lugar porque, por su condición de gobierno comunal, se presupone que tiene, de por sí, una visión global de la comunidad en términos de necesidades, problemas y recursos. En segundo lugar, y en tanto es el lugar al que acuden todos los animadores a plantear sus demandas y propuestas específicas, el municipio está en condiciones inmejorables para elaborar políticas, programas y planes que den respuesta al conjunto de necesidades de la comunidad y, al mismo tiempo, permitan concertar las acciones.

Por su parte, el papel que pueden jugar las organizaciones de la sociedad civil está estrechamente vinculado a la acción del municipio. Esta instancia podría llegar a tener la representación amplia de los intereses de la comunidad y constituirse en el canal principal para la participación en las tareas de desarrollo social.

Potenciar vías para canalizar las propuestas de la comunidad para su desarrollo es una idea que debe ser mantenida y enriquecida en la perspectiva de hacer del municipio (de las microregiones en la perspectiva actual) un espacio de encuentro y de concertación de la pluralidad de los animadores sociales y sus proyectos.

Por todas estas razones, un proceso organizativo en las microregiones está llamado a constituirse en un espacio real de encuentro, de convocatoria y de concertación, que impulse propuestas integradoras y articuladoras que, además de expresar los intereses de todos los animadores sociales, los convoque y organice para asumir juntos la solución de los problemas comunes. Esto es posible porque su propia naturaleza les permite abarcar un radio de acción territorial y porque su experiencia acumulada de organización, les permitiría asumir un papel importante en términos de la promoción y articulación de proyectos diversos.

LECTURAS RECOMENDADAS

Salvador Parrado Díez, *Sistemas administrativos comparados*, Madrid, Tecnos-UPF, 2002, 266 pp.

Reseña de Omar García Ponce

Es un estudio sobre las características de los sistemas administrativos de seis países que responden a las cuatro tradiciones estatales básicas del mundo occidental: Francia e Italia (tradición napoleónica), Alemania (prusiana), Suecia (escandinava), Reino Unido y Estados Unidos (anglosajona). Los casos se analizan de manera individual y en el capítulo final se presenta una comparación, aunque bastante superficial.

La hipótesis central del libro es que las tensiones que han afectado a los Estados en los últimos dos decenios – internacionalización de la economía, presión democrática, integración regional, entre otras– han ocasionado que los sistemas administrativos sufran fragmentaciones en los ámbitos funcional y territorial. El primer tipo de fragmentación implica que las estructuras burocráticas monolíticas ya no sirven para producir y gestionar los servicios públicos, por lo que es necesario separar las funciones de planificación y ejecución. El segundo tipo de fragmentación se refiere a la transferencia de competencias de los niveles nacionales de gobierno a las entidades locales.

Las ideas más importantes del autor giran alrededor de tres preguntas: 1) ¿Cuál es el grado de fragmentación alcanzado por los sistemas determinados? 2) ¿Cuáles son los principales mecanismos de coordinación y

cohesión que los distintos sistemas han implementado para enfrentar la gestión pública fragmentada? y 3) ¿En qué medida se ha propiciado una convergencia institucional de los sistemas?

La respuesta del autor a la primera pregunta es que los seis sistemas administrativos se han fragmentado, pero que la naturaleza de dicho fenómeno es distinta en cada caso. En términos de fragmentación funcional, Francia e Italia se encuentran en el extremo inferior, ya que se caracterizan por tener administraciones centrales poco flexibles, basadas en procesos jerárquicos de toma de decisiones.

Ambos países han llevado a cabo reformas orientadas a flexibilizar sus administraciones centrales y a separar la planificación de la ejecución, pero los avances no han sido muy significativos. En Francia, por ejemplo, durante la etapa de expansión del Estado de Bienestar proliferaron dos entes públicos con cierta autonomía financiera y de gestión: el *établissement public* y la agencia reguladora independiente. Estos organismos han flexibilizado la administración central, pero no han logrado una fragmentación funcional mayor debido a que su autonomía sigue limitada por la tutela ministerial.

El caso alemán puede ubicarse junto al francés y al italiano, ya que su administración federal también responde a un modelo

jerárquico de adopción e implementación de decisiones y los cambios que ha sufrido ésta han sido incrementales. Sin embargo, en el sistema alemán hay una diferencia esencial: la administración territorial de los asuntos federales es efectuada por los *Länder* o los niveles inferiores de gobierno.

En el otro extremo se encuentra el sistema sueco, que desde principios del siglo XIX ha separado las funciones de planeación e implementación mediante agencias ejecutivas independientes de los ministerios para proveer los servicios públicos. Los sistemas británico y estadounidense se encuentran en medio del espectro. En el Reino Unido se han emprendido recientemente reformas administrativas inspiradas en el modelo sueco, las cuales han fragmentado funcionalmente el sistema. Esas reformas han consistido, esencialmente, en establecer agencias públicas autónomas controladas mediante un contrato en el que se estipulan sus obligaciones y objetivos. Además, estas reformas han dado lugar a la competencia entre agencias públicas y organizaciones privadas por la provisión de servicios públicos. Como en Suecia, en Estados Unidos el establecimiento de agencias públicas es parte de su modelo originario. Sin embargo, la fragmentación funcional del sistema estadounidense es menor debido a que las agencias siguen las directrices impuestas por el presidente y sus recursos están controlados por el congreso.

Con relación al ámbito territorial, Francia, Italia y Reino Unido son los países menos fragmentados. En los tres casos, más de 75% del gasto público se concentra en la administración central. Alemania y Estados Unidos, en cambio, otorgan 37.5 y 48.8%,

respectivamente, del gasto público a los niveles subnacionales de gobierno. Suecia, pese a ser un Estado unitario, también presenta un alto grado de fragmentación territorial. Esto se debe, en buena medida, a que las reformas más importantes del sector público sueco se han enfocado en transferir competencias estatales al ámbito local.

Parrado analiza los mecanismos de coordinación y de cohesión que se han implementado para enfrentar la gestión pública fragmentada desde dos perspectivas: 1) la capacidad del Poder Ejecutivo para coordinar la adopción e implementación de decisiones; 2) las relaciones intergubernamentales. Sobre el primer aspecto, el autor dice que en el Reino Unido y en Estados Unidos la cúpula del Poder Ejecutivo es más efectiva para coordinar la adopción de decisiones que la implementación de éstas. En el caso británico, por ejemplo, la Unidad de Innovación y Rendimiento del *cabinet office* se coordina con la Unidad Política de la Oficina del Primer Ministro para dar seguimiento a la implementación de políticas públicas en los ministerios y en las agencias. Sin embargo, este mecanismo es bastante frágil, debido a la fragmentación del Poder Ejecutivo y a la debilidad de su estructura administrativa de apoyo —que cuenta solamente con 200 personas.

En los sistemas francés, alemán, italiano y sueco se ha procurado coordinar tanto la adopción de decisiones como la implementación de las mismas, pero los instrumentos hasta ahora utilizados son insuficientes. En Francia las tensiones entre los *grands corps* generan problemas de coordinación ministerial y en Alemania,

la división de las sedes ministeriales entre Bonn y Berlín exige nuevos mecanismos de supervisión de los programas públicos. La coordinación en Suecia proviene de la iniciativa de las agencias y es más efectiva, pero se basa en mecanismos informales.

Analizar las relaciones intergubernamentales en estos sistemas administrativos es fundamental para identificar las respuestas que se han generado para enfrentar la fragmentación territorial. El autor se enfoca en los mecanismos diseñados para coordinar las distintas instancias de gobierno tanto vertical como horizontalmente. Alemania y Estados Unidos integran los distintos órdenes de gobierno en la cámara legislativa federal de naturaleza territorial, es decir en el *Bundesrat* y en el Senado, respectivamente. En el caso alemán, además de que los *Länder* pueden participar en la adopción de decisiones mediante el *Bundesrat*, éstos han institucionalizado sus propios mecanismos de coordinación horizontal: por ejemplo, las conferencias sectoriales y las conferencias de los presidentes de los *Länder*.

En Francia y Suecia, los distintos órdenes de gobierno se integran por medio de los delegados del gobierno en la periferia. Éstos desempeñan dos funciones centrales: 1) como agentes del gobierno central coordinan la administración periférica estatal; 2) como representantes de la periferia hacen llegar las demandas locales al centro. El Reino Unido e Italia no tienen mecanismos para coordinar los niveles de gobierno, ya que en sus sistemas predominan las relaciones jerárquicas entre los ámbitos central y local. Pero la subordinación del poder local al nacional en estos casos no está exenta de fricciones. Las entidades locales británicas

constantemente reniegan del unilateralismo del gobierno nacional, especialmente cuando éstas son del partido de oposición.

Finalmente, Parrado se pregunta en qué medida las tensiones sobre los Estados han originado respuestas institucionales convergentes. La respuesta es clara: las diferencias superan a las similitudes. Y más radicalmente aún, la singularidad caracteriza a cada uno de los sistemas analizados. En otras palabras, la hipótesis de la que parte el libro se debilita, ya que la relación causal entre las tensiones a las que se han enfrentado los Estados en los últimos dos decenios y el grado de fragmentación de los sistemas administrativos no es tan clara. Si bien el paradigma de la Nueva Gestión Pública ha producido algunas respuestas similares, la mayor parte de la evidencia muestra que el grado y la forma de fragmentación dependen, sobre todo, de la tradición administrativa y de la inercia histórica de las instituciones de cada sistema: el sistema francés, pese a todas sus reformas, sigue estando muy centralizado y el alemán ha estado fragmentado territorialmente desde hace mucho tiempo.

En suma, el texto de Parrado es demasiado descriptivo. Es útil para conocer el funcionamiento de los seis sistemas administrativos analizados, pero como estudio comparado no aporta mucho. De poco sirve al autor observar los sistemas administrativos a través de las cuatro tradiciones estatales, ya que aun en los casos ubicados bajo una misma tradición —por ejemplo Estados Unidos y el Reino Unido— las diferencias son más importantes que las convergencias. Un par de preguntas

interesante quedan para la reflexión: ¿Cómo servir la comparación para explicarlas?
se explican esas diferencias? ¿Nos puede

LECTURAS RECOMENDADAS

Gustavo Verduzco, *Organizaciones no lucrativas: Visión de su trayectoria en México*. México, Centro Mexicano para la Filantropía - El Colegio de México, 2003. 164 pp.

*Reseña de José Del Tranco**

En los últimos años hemos visto resurgir con tanto vigor, como falta de rigurosidad, el término gramsciano de “sociedad civil”, para englobar dentro de sí una multiplicidad de significados: asociaciones civiles con y sin fines de lucro, grupos organizados en torno de identidades comunitarias, culturales o religiosas independientes del gobierno y de las corporaciones económicas, fundaciones –que sí dependen de empresas y/o gobiernos-, identidades multinacionales creadas por ciudadanos de distintos países hermanados en pro o en contra de diversos intereses -cuyo ejemplo más reciente y concreto son los llamados “globalifóbicos”.

Identificar a la “sociedad civil” con el “Tercer Sector” –aquellas organizaciones que no estarían claramente identificados con, ni dependerían económicamente de corporación política o económica alguna, y por ello serían “terceras”- proviene de la tradición norteamericana y se explica por el hecho de que -tal como señala Gustavo Verduzco- en Estados Unidos, “las relaciones mercantiles invaden de una manera intensa, los espacios más remotos de significación”. Ello implica concebir a la sociedad como ente separado, el vértice que faltaba al triángulo de poder represen-

tado por la economía, y la política. Desde esta perspectiva, se refleja la vida social en forma parcial, dividida, sin hacer hincapié en los vínculos que unen la vida individual y los diversos ámbitos –políticos, económicos, culturales- donde ésta se desarrolla. La conclusión lógica de esta corriente es que los problemas asociados a la vulnerabilidad social de los individuos ya no son políticos o económicos; deben ser resueltos a través de iniciativas independientes que provengan exclusivamente de la organización de la “sociedad civil”, es decir del “Tercer Sector”.

En la obra de G. Verduzco se demuestra cómo dicho enfoque reduce excesivamente el mosaico de organizaciones que podemos encontrar en sociedades como la mexicana, cuyas particularidades no se dejan asir fácilmente por tales categorías. En un intento por romper con tal enfoque, realiza un recorrido por las distintas instituciones –reglas- y organizaciones –actores- que cumplieron algún papel en la resolución colectiva de problemas individuales durante distintas etapas de la historia mexicana. El libro resulta innovador en la medida en que está construido sobre un rápido pero exhaustivo análisis que incluye distintos períodos de la historia mexicana, incluyendo

* Maestro en Economía Social y Dirección de Instituciones sin Ánimo de Lucro Universidad de Barcelona, Promoción 2002

la Era Prehispánica y explícitamente evita comparar valorativamente formas de organización social ocurridas en tiempos y estadios de desarrollo que nada tienen en común.

Siguiendo al autor, hay que decir, por un lado, que las instituciones en México se han diseñado y clasificado históricamente, no desde una perspectiva de lucro sino desde un punto de vista funcional, de acuerdo a la misión para la que fueron creadas. Así, las organizaciones mexicanas son religiosas, gremiales, culturales o deportivas; pero no existe una división analítica clara ni consciente respecto de su ánimo de lucro –entendido como la búsqueda de rentabilidad económica. Por otro lado, y a diferencia de los procesos sociales de los que da cuenta el emergente enfoque del “Tercer Sector”, la historia de la “solidaridad social” en México está íntimamente relacionada con el papel del Estado –en sus distintas versiones: Colonial, Liberal, y Revolucionario- y en especial, de la Iglesia Católica. Autores como C. Yañez, E. Florescano e I. Gil Sánchez o R. Pastor argumentan que ello obedece a las características de la Conquista y a la profundización de la tradición hispana de debilidad en la separación de lo público y lo privado. En este sentido, el Tercer Sector, entendido como aquellos sectores de la sociedad civil organizados –formal e independientemente de las autoridades políticas o religiosas- para la resolución colectiva de problemas individuales, y que no evidencian ánimo de lucro, tiene en México una muy corta vida.

Es necesario resaltar, para adentrarnos en la historia, que aquellos problemas privados que la sociedad hacía suyos –la

enfermedad, la orfandad, la indigencia o la muerte- eran resueltos en forma muy diferente antes y después de las dramáticas transformaciones introducidas durante la colonización española en las prácticas de las civilizaciones indígenas. Y cómo, a su vez, esta influencia española atraviesa toda la historia del México moderno, en especial a partir del rol desempeñado por la autoridad religiosa –la Iglesia Católica-.

Si bien, la Reforma Liberal del siglo XIX intentó secularizar las actividades vinculadas a la solidaridad social, el Estado era aún una organización muy débil financieramente y la cobertura que podía brindar era muy insuficiente, comparada con la beneficencia privada, y mucho más con respecto a la de la Iglesia. A pesar de que la tendencia secularizante no cambia sino que más bien se agudiza con la Revolución de 1910, es hasta la década de 1930 cuando el Estado comienza a monopolizar lo que hoy conocemos como la política social. Bajo el gobierno de Cárdenas “se crearon enormes departamentos gubernamentales que controlaron los servicios básicos de educación, salud, y vivienda, y la beneficencia pública como tal, pasó a un muy segundo plano, relegada al ‘voluntariado nacional’, formado por esposas de los funcionarios públicos. En contrapartida se fueron haciendo aún más débiles las estructuras organizativas de la sociedad civil, al haber sido corporativizados por el gobierno, los diversos segmentos populares del país”.

Finalmente, en el último cuarto del siglo XX hubo dos hechos que desencadenaron el despertar de la conciencia social. Uno, estructural, fue la crisis económica que

atravesó la década de los años 80. El segundo, puntual y más dramático, fue el terremoto de 1985, que causó un sinnúmero de víctimas en la Ciudad de México, y en Ciudad Guzmán, estado de Jalisco. Por ese tiempo, las actividades preventivas y de fomento al desarrollo comunitario crecieron gracias al nacimiento de nuevas organizaciones no gubernamentales orientadas a la salud, la educación, y más tarde, a los derechos humanos y la ecología. En este contexto, los gobiernos priístas de la última década (Carlos Salinas de Gortari 1988-1994 y Ernesto Zedillo 1994-2000) debieron enfrentar nuevas demandas sociales, en especial de los sectores campesinos e indígenas, a los que se sumaron luego movimientos estudiantiles y urbano populares, que veían suelo fértil para sus reclamos ante la crisis de mediación que evidenciaba el sistema político de partido único.

Paralelamente y como consecuencia de este proceso y de los devastadores efectos de las recurrentes crisis económicas, el sector privado empresarial comenzó a diseñar fundaciones de todo tipo tendientes a paliar la crítica situación social de muchas comunidades.

Los grandes trazos pintados por esta obra muestran, entonces, que no han sido sólo el Estado y la Iglesia quienes asumieron

para sí la misión de asistir a los más necesitados. Muchas organizaciones a lo largo de la historia mexicana, y más allá de la hegemonía espiritual y política construida por el Estado Colonial en clara asociación con la Iglesia, han mostrado una buena capacidad de movilización de recursos privados con fines públicos. Desde los "Calpulli" de los aztecas, pasando por las "cofradías" de la época colonial, las organizaciones de beneficencia privadas de extranjeros y nacionales en el siglo de la independencia, las mutuales y cooperativas de ahorro obreras y campesinas, o las fundaciones empresarias en el pasado siglo XX, todas ellas constituyen iniciativas sociales independientes de los poderes constituidos y tendientes a incrementar cualitativa y cuantitativamente la solidaridad social. Es cierto que ninguna de ellas –excepto las últimas–, han perdurado en el tiempo, y sí han estado sujetas a los vaivenes de la situación política y religiosa. Sin embargo, constituyen un buen punto de partida, en términos de su valor como experiencias históricas, para pensar que el Tercer Sector en México puede adquirir, en poco tiempo, importantes dimensiones, tanto desde su capacidad de cobertura, como en sus efectos benéficos sobre la situación –que adquiere en muchos casos tintes dramáticos– de desventaja social en distintos sectores de la sociedad mexicana.

LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

H. Congreso de la Unión - Cámara de Diputados
Secretaría General
Secretaría de Servicios Parlamentarios
Dirección General de Bibliotecas
Subdirección de Documentación Legislativa - Sistematización Electrónica de Información
LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL – Nueva Ley D.O.F. 20/01/2004
**Cámara de Diputados del
H. Congreso de la Unión**

**LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL
TEXTO VIGENTE**

Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-
Presidencia de la República. VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente
DECRETO

“EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

ARTÍCULO ÚNICO. Se crea la Ley General de Desarrollo Social.

LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

**TÍTULO PRIMERO
DE LAS DISPOSICIONES GENERALES**

Capítulo I

Del Objeto

Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional, y tiene por objeto:

I. Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social;

II. Señalar las obligaciones del Gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social;

III. Establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal;

IV. Determinar la competencia de los gobiernos municipales, de las entidades federativas y del Gobierno Federal en materia de desarrollo social, así como las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado;

V. Fomentar el sector social de la economía;

VI. Regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales;

VII. Determinar las bases y fomentar la participación social y privada en la materia;

VIII. Establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social, y

IX. Promover el establecimiento de instrumentos de acceso a la justicia, a través de la denuncia popular, en materia de desarrollo social.

Artículo 2. Queda prohibida cualquier práctica discriminatoria en la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas para el desarrollo social.

Artículo 3. La Política de Desarrollo Social se sujetará a los siguientes principios:

I. Libertad: Capacidad de las personas para elegir los medios para su desarrollo personal así como para participar en el desarrollo social;

II. Justicia distributiva: Garantiza que toda persona reciba de manera equitativa los beneficios del desarrollo conforme a sus méritos, sus necesidades, sus posibilidades y las de las demás personas;

III. Solidaridad: Colaboración entre personas, grupos sociales y órdenes de gobierno, de manera corresponsable para el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad;

IV. Integralidad: Articulación y complementariedad de programas y acciones que conjunten los diferentes beneficios sociales, en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Social;

V. Participación social: Derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social;

VI. Sustentabilidad: Preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, para mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras;

VII. Respeto a la diversidad: Reconocimiento en términos de origen étnico, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, las opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra, para superar toda condición de discriminación y promover un desarrollo con equidad y respeto a las diferencias;

VIII. Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades: Reconocimiento en el marco constitucional a las formas internas de convivencia y de organización; ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos; elección de sus autoridades o representantes; medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales; elección de representantes ante los ayuntamientos y acceso pleno a la jurisdicción del Estado, y

IX. Transparencia: La información relativa al desarrollo social es pública en los términos de las leyes en la materia. Las autoridades del país garantizarán que la información gubernamental sea objetiva, oportuna, sistemática y veraz.

Artículo 4. La aplicación de la presente Ley corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de sus dependencias y organismos, a los poderes ejecutivos de las entidades federativas y a los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias; así como las que les competen, de acuerdo a sus atribuciones, al Poder Legislativo.

Artículo 5. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

I. Beneficiarios: Aquellas personas que forman parte de la población atendida por los programas de desarrollo social que cumplen los requisitos de la normatividad correspondiente;

II. Consejo Consultivo: Consejo Consultivo de Desarrollo Social;

III. Consejo Nacional de Evaluación: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social;

IV. Comisión Intersecretarial: Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social;

V. Comisión Nacional: Comisión Nacional de Desarrollo Social;

VI. Grupos sociales en situación de vulnerabilidad: Aquellos núcleos de población y personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar;

VII. Secretaría: Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal;

VIII. Sistema Nacional: Sistema Nacional de Desarrollo Social;

IX. Organizaciones: Agrupaciones civiles y sociales, legalmente constituidas, en las que participan personas o grupos sociales con el propósito de realizar actividades relacionadas con el desarrollo social, y

X. Padrón: Relación oficial de beneficiarios que incluye a las personas atendidas por los programas federales de Desarrollo Social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normatividad correspondiente.

TÍTULO SEGUNDO DE LOS DERECHOS Y LAS OBLIGACIONES DE LOS SUJETOS DEL DESARROLLO SOCIAL

Capítulo Único

Artículo 6. Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 7. Toda persona tiene derecho a participar y a beneficiarse de los programas de desarrollo social, de acuerdo con los principios rectores de la Política de Desarrollo Social, en los términos que establezca la normatividad de cada programa.

Artículo 8. Toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja.

Artículo 9. Los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Poder Ejecutivo Federal, en sus respectivos ámbitos, formularán y aplicarán políticas compensatorias y asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de

las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, destinando los recursos presupuestales necesarios y estableciendo metas cuantificables.

Artículo 10. Los beneficiarios de los programas de desarrollo social tienen los siguientes derechos y obligaciones:

- I. Recibir un trato respetuoso, oportuno y con calidad;
- II. Acceder a la información necesaria de dichos programas, sus reglas de operación, recursos y cobertura;
- III. Tener la reserva y privacidad de la información personal;
- IV. Presentar denuncias y quejas ante las instancias correspondientes por el incumplimiento de esta Ley;
- V. Recibir los servicios y prestaciones de los programas conforme a sus reglas de operación, salvo que les sean suspendidos por resolución administrativa o judicial debidamente fundada y motivada;
- VI. Presentar su solicitud de inclusión en el padrón;
- VII. Participar de manera corresponsable en los programas de desarrollo social;
- VIII. Proporcionar la información socioeconómica que les sea requerida por las autoridades, en los términos que establezca la normatividad correspondiente, y
- IX. Cumplir la normatividad de los programas de desarrollo social.

TÍTULO TERCERO DE LA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL

Capítulo I

De los Objetivos

Artículo 11. La Política Nacional de Desarrollo Social tiene los siguientes objetivos:

- I. Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social;
- II. Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución;
- III. Fortalecer el desarrollo regional equilibrado, y
- IV. Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.

Capítulo II

De la Planeación y la Programación

Artículo 12. En la planeación del desarrollo se deberá incorporar la Política Nacional de Desarrollo Social de

conformidad con esta Ley y las demás disposiciones en la materia.

Artículo 13. La planeación del desarrollo social incluirá los programas municipales; planes y programas estatales; programas institucionales, regionales y especiales; el Programa Nacional de Desarrollo Social; y el Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 14. La Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, cuando menos, las siguientes vertientes:

- I. Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación;
- II. Seguridad social y programas asistenciales;
- III. Desarrollo Regional;
- IV. Infraestructura social básica, y
- V. Fomento del sector social de la economía.

Artículo 15. La Elaboración del Programa Nacional de Desarrollo Social estará a cargo del Ejecutivo Federal en los términos y condiciones de la Ley de Planeación.

Artículo 16. Los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Gobierno Federal harán del conocimiento público cada año sus programas operativos de desarrollo social, a través de los medios más accesibles a la población, en un plazo máximo de 90 días a partir de la aprobación de sus presupuestos de egresos anuales respectivos.

Artículo 17. Los municipios serán los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social, de acuerdo a las reglas de operación que para el efecto emita el Ejecutivo Federal, excepto en los casos expresamente asignados, legal o administrativamente, a una dependencia, entidad u organismo federal, estatal o del Distrito Federal.

Capítulo III

Del Financiamiento y el Gasto

Artículo 18. Los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y valuación de acuerdo con esta Ley; y no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Artículo 19. Son prioritarios y de interés público:

- I. Los programas de educación obligatoria;
- II. Las campañas de prevención y control de enfermedades transmisibles y los programas de atención médica;
- III. Los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad;
- IV. Los programas dirigidos a zonas de atención prioritaria;
- V. Los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación y nutrición materno-infantil;
- VI. Los programas de abasto social de productos básicos;
- VII. Los programas de vivienda;
- VIII. Los programas y fondos públicos destinados a la generación y conservación del empleo, a las actividades productivas sociales y a las empresas del sector social de la economía, y
- IX. Los programas y obras de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos y otras vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano.

Artículo 20. El presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Este gasto se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto en los Criterios Generales de Política Económica y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Gobierno Federal.

Artículo 21. La distribución de los fondos de aportaciones federales y de los ramos generales relativos a los programas sociales de educación, salud, alimentación, infraestructura social y generación de empleos productivos y mejoramiento del ingreso se hará con criterios de equidad y transparencia, conforme a la normatividad aplicable.

Artículo 22. En el Presupuesto Anual de Egresos de la Federación, se establecerán las partidas presupuestales específicas para los programas de desarrollo social y no podrán destinarse a fines distintos.

Artículo 23. La distribución del gasto social con el que se financiará el desarrollo social, se sujetará a los siguientes criterios:

- I. El gasto social per cápita no será menor en términos reales al asignado el año inmediato anterior;
- II. Estará orientado a la promoción de un desarrollo regional equilibrado;
- III. Se basará en indicadores y lineamientos generales de eficacia y de cantidad y calidad en la prestación de los servicios sociales, y
- IV. En el caso de los presupuestos federales descentralizados, las entidades federativas y municipios acordarán con la Administración Pública Federal el destino y los criterios del gasto, a través de los convenios de coordinación.

Artículo 24. Los recursos presupuestales federales asignados a los programas de desarrollo social podrán ser complementados con recursos provenientes de los gobiernos estatales y municipales, así como con aportaciones de organismos internacionales y de los sectores social y privado.

Artículo 25. El Ejecutivo Federal podrá establecer y administrar un Fondo de Contingencia Social como respuesta a fenómenos económicos y presupuestales imprevistos. En el Presupuesto de Egresos de la Federación se determinará el monto y las reglas mínimas a las que quedará sujeta su distribución y aplicación, incluyendo las previsiones correspondientes para garantizar que los recursos del fondo sean utilizados en el ejercicio fiscal.

Artículo 26. El Gobierno Federal deberá elaborar y publicar en el Diario Oficial de la Federación las reglas de operación de los programas de desarrollo social incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la metodología, normatividad, calendarización y las asignaciones correspondientes a las entidades federativas. Por su parte, los gobiernos de las entidades federativas publicarán en sus respectivos periódicos oficiales, la distribución a los municipios de los recursos federales.

Artículo 27. Con el propósito de asegurar la equidad y eficacia de los programas de desarrollo social, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, integrarán el Padrón.

Artículo 28. La publicidad y la información relativa a los programas de desarrollo social deberán identificarse con el Escudo Nacional en los términos que establece la ley correspondiente e incluir la siguiente leyenda: "Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social".

Capítulo IV

De las Zonas de Atención Prioritaria

Artículo 29. Se consideran zonas de atención prioritaria las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social establecidos en esta Ley. Su determinación se orientará por los criterios de resultados que para el efecto defina el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social que esta Ley señala y deberá, en todo tiempo, promover la eficacia cuantitativa y cualitativa de los ejecutores de la Política Social.

Artículo 30. El Ejecutivo Federal revisará anualmente las zonas de atención prioritaria, teniendo como referente las evaluaciones de resultados de los estudios de medición de la pobreza, que emita el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social e informará a la Cámara de Diputados sobre su modificación para los efectos de asignaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación. La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto, hará la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria, la cual deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, junto con el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Artículo 31. La Declaratoria tendrá los efectos siguientes:

1. Asignar recursos para elevar los índices de bienestar de la población en los rubros deficitarios;
2. Establecer estímulos fiscales para promover actividades productivas generadoras de empleo;
3. Generar programas de apoyo, financiamiento y diversificación a las actividades productivas regionales, y
4. Desarrollar obras de infraestructura social necesarias para asegurar el disfrute y ejercicio de los derechos para el desarrollo social.

Artículo 32. Los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Gobierno Federal podrán convenir acciones y destinarán recursos para la ejecución de programas especiales en estas zonas.

Capítulo V

Del Fomento del Sector Social de la Economía

Artículo 33. Los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Gobierno Federal fomentarán las actividades productivas para promover la generación de empleos e ingresos de personas, familias, grupos y organizaciones productivas.

Artículo 34. Los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Gobierno

Federal estimularán la organización de personas, familias y grupos sociales, destinando recursos públicos para promover proyectos productivos; identificar oportunidades de inversión, y brindar capacitación, asistencia técnica y asesoría para la organización y el diseño de proyectos y apoyo legal para la realización de estas actividades.

Artículo 35. El Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas podrán aportar recursos como capital de riesgo para dar viabilidad a las empresas sociales y destinar recursos para apoyar a personas, familias y organizaciones sociales cuyo objeto sea el financiamiento de proyectos de desarrollo

Capítulo VI

De la Definición y Medición de la Pobreza

Artículo 36. Los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que se estime conveniente, al menos sobre los siguientes indicadores:

- I. Ingreso corriente per cápita;
- II. Rezago educativo promedio en el hogar;
- III. Acceso a los servicios de salud;
- IV. Acceso a la seguridad social;
- V. Calidad y espacios de la vivienda;
- VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda;
- VII. Acceso a la alimentación, y
- VIII. Grado de cohesión social.

Artículo 37. Los estudios del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social deberán hacerse con una periodicidad mínima de cada dos años para cada entidad federativa y con información desagregada a nivel municipal cada cinco años, para lo cual deberán hacerse las previsiones presupuestarias correspondientes en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática pueda llevar a cabo los censos, conteos y encuestas correspondientes.

TÍTULO CUARTO

DEL SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL

Capítulo I

Del Objeto e Integración

Artículo 38. El Sistema Nacional es un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos; federal, los de las entidades federativas y los municipales, así como los sectores social y privado, que tiene por objeto:

- I. Integrar la participación de los sectores público, social y privado en el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social;

II. Establecer la colaboración entre las dependencias y entidades federales en la formulación, ejecución e instrumentación de programas, acciones e inversiones en materia de desarrollo social;

III. Promover la concurrencia, vinculación y congruencia de los programas, acciones e inversiones de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, con los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social;

IV. Fomentar la participación de las personas, familias y organizaciones y, en general, de los sectores social y privado en el desarrollo social;

V. Coordinar las acciones orientadas a la consecución de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social, e

VI. Impulsar la desconcentración y descentralización de los recursos y acciones para el desarrollo social, la rendición de cuentas y el fortalecimiento del pacto federal.

Capítulo II

De las Competencias

Artículo 39. La coordinación del Sistema Nacional compete a la Secretaría, con la concurrencia de las dependencias, entidades y organismos federales, de los gobiernos municipales y de las entidades federativas, así como de las organizaciones. La Secretaría diseñará y ejecutará las políticas generales de desarrollo social. Al efecto, coordinará y promoverá la celebración de convenios y acuerdos de desarrollo social. La Secretaría coordinará la correspondencia entre el Programa Nacional de Desarrollo Social, los programas sectoriales y los de las entidades federativas, promoviendo que la planeación sea congruente, objetiva y participativa.

Artículo 40. En el ámbito de sus atribuciones y en congruencia con las disposiciones de esta Ley las legislaturas de los estados, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y los municipios emitirán normas en materia de desarrollo social, tomando en cuenta sus particularidades.

Artículo 41. Los gobiernos de las entidades federativas instituirán un sistema de planeación del desarrollo social; formularán, aprobarán y aplicarán los programas de desarrollo social respectivos, en los términos de la Ley de Planeación y de esta Ley, y, de manera coordinada con el Gobierno Federal, vigilarán que los recursos públicos aprobados se ejerzan con honradez, oportunidad, transparencia y equidad.

Artículo 42. Los municipios formularán, aprobarán y aplicarán sus propios programas de desarrollo social, los cuales deberán estar en concordancia con los de las entidades federativas y el del Gobierno Federal.

Artículo 43. Corresponde al Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría, las siguientes atribuciones:

I. Proyectar y coordinar la planeación nacional y regional del desarrollo social con la participación que, de acuerdo con la Constitución y demás leyes aplicables, corresponda a los gobiernos de las entidades federativas y los municipales;

II. Formular el Programa Nacional de Desarrollo Social y los otros programas en la materia

que le señale el Ejecutivo Federal, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal relacionadas con la materia, de conformidad con lo establecido en la Ley de Planeación;

III. Determinar anualmente las zonas de atención prioritaria y proponer a la Cámara de Diputados la declaratoria correspondiente;

IV. Diseñar y coordinar los programas y apoyos federales en las Zonas de Atención Prioritaria;

V. Promover la celebración de convenios con dependencias del Ejecutivo Federal, entidades federativas, municipios y organizaciones civiles y privadas, para la instrumentación de los programas relacionados con el desarrollo social;

VI. Diseñar los criterios de ejecución anual del Programa en el ámbito de su competencia;

VII. Promover y fomentar la participación de la sociedad, en la elaboración, ejecución y evaluación de las Políticas Públicas de Desarrollo Social;

VIII. Promover y apoyar instrumentos de financiamiento en materia de desarrollo social;

IX. Realizar evaluaciones de la Política Nacional de Desarrollo Social e informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social;

X. Promover, con la intervención de los gobiernos de los estados respectivos, la participación de los municipios en el diseño y ejecución de los programas de desarrollo social, y

XI. Las demás que le señale esta Ley, su reglamento y otras disposiciones aplicables.

Artículo 44. Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

I. Formular y ejecutar el programa estatal de desarrollo social;

II. Convenir acciones y programas sociales con el Gobierno Federal;

III. Convenir acciones y programas sociales con los gobiernos de sus municipios;

IV. Conectar acciones con organizaciones en materia de desarrollo social;

V. Fomentar la organización y participación ciudadana en los programas de desarrollo social;

VI. Ejercer los fondos y recursos federales descentralizados o convenidos en materia social, en los términos de las leyes respectivas; así como informar a la Secretaría sobre el avance y resultados generados con los mismos;

VII. Informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social, y

VIII. Las demás que le señala la Ley, su reglamento y demás disposiciones aplicables.

Artículo 45. Corresponde a los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

I. Formular y ejecutar el programa municipal de desarrollo social;

II. Coordinar, con el gobierno de su entidad, la ejecución de los programas de desarrollo social;

III. Coordinar acciones con municipios de su propia entidad, en materia de desarrollo social;

IV. Coordinar acciones de desarrollo social con municipios de otras entidades federativas, con la aprobación de las legislaturas correspondientes;

- V. Ejercer los fondos y recursos federales descentralizados o convenidos en materia social en los términos de las leyes respectivas; así como informar a la Secretaría, a través de los gobiernos estatales, sobre el avance y resultados de esas acciones;
- VI. Concertar acciones con los sectores social y privado en materia de desarrollo social;
- VII. Establecer mecanismos para incluir la participación social organizada en los programas y acciones de desarrollo social;
- VIII. Informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social, y
- IX. Las demás que le señala la Ley, su reglamento y demás disposiciones aplicables.

Artículo 46. En caso de duda sobre la interpretación de las disposiciones de esta Ley para efectos administrativos, se estará a lo que resuelva el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría.

Capítulo III

De la Comisión Nacional de Desarrollo Social

Artículo 47. La Comisión Nacional es un instrumento de coordinación de los programas, acciones e inversiones que para el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social lleven a cabo, en el ámbito de sus competencias, las dependencias y entidades federales, ya sea de manera directa o en concurrencia con gobiernos de las entidades federativas y de los municipios o en concertación con los sectores social y privado.

Artículo 48. La Comisión Nacional tiene por objeto consolidar la integralidad y el federalismo sobre bases de coordinación, colaboración y concertación de estrategias y programas de desarrollo social.

Artículo 49. La Comisión Nacional será presidida por el titular de la Secretaría y además estará integrada por:

I. Los titulares de las Secretarías de Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; así como Medio Ambiente y Recursos Naturales. Además de los titulares de los organismos sectorizados de la Secretaría podrán ser invitados a participar en reuniones específicas los titulares de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

II. El titular de la dependencia responsable del desarrollo social en cada gobierno de las entidades federativas. Podrán ser invitados a participar en reuniones específicas, los titulares de otras dependencias de dichos gobiernos;

III. Un representante de cada una de las asociaciones nacionales de autoridades municipales, legalmente reconocidas, y

IV. Los presidentes de las comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores.

Artículo 50. La Comisión Nacional estará facultada para atender la solicitud de colaboración de los sectores social y privado cuando se traten asuntos de su interés o competencia, y sus funciones son las siguientes:

I. Proponer Políticas Públicas de Desarrollo Social bajo los criterios de integralidad y transversalidad;

- II. Proponer criterios para la planeación y ejecución de las políticas y programas de desarrollo social en los ámbitos regional, estatal y municipal;
- III. Proponer programas estatales y regionales, así como acciones e inversiones en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Desarrollo Social y las políticas públicas a que se refiere la fracción anterior;
- IV. Proponer mecanismos de financiamiento y distribución de recursos federales para el desarrollo social de las entidades federativas;
- V. Opinar sobre los presupuestos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal involucradas en los programas de desarrollo social;
- VI. Analizar y proponer esquemas alternativos de financiamiento para los programas de desarrollo social y de superación de la pobreza;
- VII. Promover el intercambio de experiencias en materia de desarrollo social y de superación de la pobreza;
- VIII. Revisar el marco normativo del desarrollo social y, en su caso, proponer y promover modificaciones ante las instancias competentes;
- IX. Aprobar la propuesta de reglas que deban regir la participación social que haga la Secretaría;
- X. Proponer acciones de capacitación para servidores públicos de los tres órdenes de gobierno en aspectos relacionados con el desarrollo social;
- XI. Proponer la creación de grupos de trabajo temáticos y regionales para la atención de asuntos específicos;
- XII. Sugerir las actividades que estime necesarias y convenientes para el funcionamiento adecuado del Sistema Nacional, y
- XIII. Las demás que le señale esta Ley.

Capítulo IV

De la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social

Artículo 51. La Comisión Intersecretarial será el instrumento de coordinación de las acciones del Ejecutivo Federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social. Estará integrada por los titulares de las secretarías de Desarrollo Social, quien lo presidirá; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Educación Pública; Salud; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; la Función Pública; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria y Turismo. Podrán ser invitados a participar, con derecho a voz, los titulares de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. El Subsecretario que designe el Titular de la Secretaría será el Secretario Técnico. La Comisión Intersecretarial sesionará cuando menos una vez por bimestre.

Artículo 52. La Comisión Intersecretarial tendrá las siguientes funciones:

- I. Recomendar medidas orientadas a hacer compatibles las decisiones vinculadas con las Políticas de Desarrollo Social y Económica;
- II. Proponer las partidas y montos del gasto social que se deban integrar en el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación;

III. Acordar y dar seguimiento a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, de los Programas Nacional de Desarrollo Social, sectoriales, regionales, institucionales y especiales;

IV. Recomendar mecanismos para garantizar la correspondencia entre la Política Nacional de Desarrollo Social, con la de los estados y municipios, y

V. Revisar los términos de los convenios de coordinación entre el Gobierno Federal y las entidades federativas en materia de desarrollo social y proponer, en su caso, modificaciones.

Artículo 53. Los acuerdos de la Comisión Intersecretarial serán obligatorios para las dependencias del Ejecutivo Federal. Las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública vigilarán su cumplimiento.

Artículo 54. Los acuerdos de la Comisión Intersecretarial serán publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Capítulo V

Consejo Consultivo de Desarrollo Social

Artículo 55. El Consejo es el órgano consultivo de la Secretaría, de participación ciudadana y conformación plural, que tendrá por objeto analizar y proponer programas y acciones que inciden en el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Social.

Artículo 56. El Consejo tendrá las funciones siguientes:

I. Emitir opiniones y formular propuestas sobre la aplicación y orientación de la Política Nacional de Desarrollo Social;

II. Impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social;

III. Apoyar a la Secretaría en la promoción ante los gobiernos estatales y municipales y para el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Social;

IV. Proponer a la Secretaría los temas que por su importancia ameriten ser sometidos a consulta pública;

V. Proponer y propiciar la colaboración de organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros, en el desarrollo social;

VI. Proponer la realización de estudios e investigaciones en la materia;

VII. Solicitar a las dependencias responsables de la Política de Desarrollo Social información sobre los programas y acciones que éstas realizan;

VIII. Recomendar la realización de auditorías a programas prioritarios cuando existan causas que lo ameriten;

IX. Promover la celebración de convenios con dependencias del Ejecutivo Federal, entidades federativas, municipios y organizaciones, para la instrumentación de los programas relacionados con el desarrollo social;

X. Informar a la opinión pública sobre los aspectos de interés general relativos a la Política Nacional de Desarrollo Social;

XI. Integrar las comisiones y grupos de trabajo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones;

XII. Expedir su reglamento interno, y

XIII. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto.

Artículo 57. El Consejo estará integrado por un Presidente que será el titular de la Secretaría; un Secretario Ejecutivo que designará éste, así como por los consejeros invitados por la Secretaría. El Presidente del Consejo será suplido en sus ausencias por el Secretario Ejecutivo.

Artículo 58. Los consejeros deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como de los ámbitos académico, profesional, científico y cultural vinculados con el desarrollo social.

Artículo 59. La Secretaría prestará al Consejo la colaboración necesaria para el ejercicio de sus funciones.

Artículo 60. El Consejo podrá recibir la colaboración de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos estatales y municipales, de organizaciones civiles y de particulares.

Capítulo VI

Participación Social

Artículo 61. El Gobierno Federal, los de las entidades federativas y los municipios garantizarán el derecho de los beneficiarios y de la sociedad a participar de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social.

Artículo 62. Las organizaciones que tengan como objetivo impulsar el desarrollo social de los mexicanos podrán participar en las acciones relacionadas con el diseño, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones públicas en esta materia.

Artículo 63. El Gobierno Federal deberá invitar a las organizaciones, mediante convocatorias públicas que deberán contener los requisitos, objetivos y modalidades de participación.

Artículo 64. Las organizaciones podrán recibir fondos públicos para operar programas sociales propios, a excepción de aquéllas en las que formen parte de sus órganos directivos servidores públicos, sus cónyuges o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles.

Artículo 65. Para efectos del artículo anterior, las organizaciones deberán estar formalmente constituidas ante autoridad competente o fedatario público, además de cumplir con lo que establezca el reglamento respectivo.

Artículo 66. Las organizaciones estarán sometidas al escrutinio de la Secretaría, sin perjuicio de lo que establezcan las leyes respectivas para el uso de fondos públicos.

Capítulo VII

De la Denuncia Popular

Artículo 67. Toda persona u organización podrá presentar denuncia ante la autoridad competente sobre cualquier hecho, acto u omisión, que produzca o pueda producir daños al ejercicio de los derechos establecidos en esta Ley o contravengan sus disposiciones y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con el desarrollo social.

Artículo 68. La denuncia popular podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando que se presente por escrito y contenga:

- I. El nombre o razón social, domicilio y demás datos que permitan la identificación del denunciante y, en su caso, de su representante legal;
- II. Los actos, hechos u omisiones denunciados;
- III. Los datos que permitan identificar a la presunta autoridad infractora, y
- IV. Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante.

Capítulo VIII De la Contraloría Social

Artículo 69. Se reconoce a la Contraloría Social como el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.

Artículo 70. El Gobierno Federal impulsará la Contraloría Social y le facilitará el acceso a la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 71. Son funciones de la Contraloría Social:

- I. Solicitar la información a las autoridades federales, estatales y municipales responsables de los programas de desarrollo social que considere necesaria para el desempeño de sus funciones;
- II. Vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo social conforme a la Ley y a las reglas de operación;
- III. Emitir informes sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos públicos;
- IV. Atender e investigar las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas, y
- V. Presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias que puedan dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas con los programas sociales.

TÍTULO QUINTO DE LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

Capítulo I De la Evaluación

Artículo 72. La evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que podrá realizarla por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, y tiene por objeto, revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.

Artículo 73. Los organismos evaluadores independientes que podrán participar serán instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas. Cuando las evaluaciones se lleven a cabo por un organismo distinto del Consejo, éste emitirá la convocatoria correspondiente y designará al adjudicado.

Artículo 74. Para la evaluación de resultados, los programas sociales de manera invariable deberán incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto. Las dependencias del Ejecutivo Federal, estatales o municipales, ejecutoras de los programas a evaluar, proporcionarán toda la información y las facilidades necesarias para la realización de la evaluación.

Artículo 75. Los indicadores de resultados que se establezcan deberán reflejar el cumplimiento de los objetivos sociales de los programas, metas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social.

Artículo 76. Los indicadores de gestión y servicios que se establezcan deberán reflejar los procedimientos y la calidad de los servicios de los programas, metas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social.

Artículo 77. El Consejo Nacional de Evaluación, antes de aprobar los indicadores a que se refiere este artículo, los someterá a la consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Cámara de Diputados por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, para que emitan las recomendaciones que en su caso estime pertinentes.

Artículo 78. La evaluación será anual, definiendo como periodo del primero de mayo al treinta de abril y podrá también ser multianual en los casos que así se determine.

Artículo 79. Los resultados de las evaluaciones serán publicados en el Diario Oficial de la Federación y deberán ser entregados a las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, y a la Secretaría.

Artículo 80. De acuerdo con los resultados de las evaluaciones, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social podrá emitir las sugerencias y recomendaciones que considere pertinentes al Ejecutivo Federal y hacerlas del conocimiento público.

Capítulo II

De Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Artículo 81. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

Artículo 82. El Consejo estará integrado de la siguiente forma:

- I. El titular de la Secretaría de Desarrollo Social, o la persona que éste designe;
- II. Seis investigadores académicos, que sean o hayan sido miembros del Sistema Nacional de Investigadores, con amplia experiencia en la materia y que colaboren en instituciones de educación superior y de investigación inscritas en el Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y
- III. Un Secretario Ejecutivo designado por el Ejecutivo Federal.

Artículo 83. Los investigadores académicos a que se refiere el artículo anterior durarán cuatro años en el cargo y podrán ser reelectos la mitad de ellos. Serán designados por la Comisión Nacional de Desarrollo Social a través de una convocatoria pública cuya responsabilidad será del Secretario Ejecutivo.

Artículo 84. El Consejo tendrá su sede en la ciudad de México y su patrimonio se integrará con los recursos que le sean asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a través de la Secretaría, y con los bienes muebles e inmuebles que adquiera por cualquier título.

Artículo 85. La administración del Consejo estará a cargo de un Comité Directivo, que presidirá el titular de la Secretaría, o la persona que éste designe; además estará integrado por las personas a que se refiere la fracción II, del artículo 82 de esta Ley. Sus decisiones se tomarán por mayoría.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Esta Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- El Titular del Poder Ejecutivo Federal expedirá el reglamento de esta Ley en un plazo no mayor de 90 días naturales a partir de su entrada en vigor.

TERCERO.- En un plazo de 180 días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberán quedar constituidos e instalados el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, la Comisión Nacional, la Comisión Intersecretarial y el Consejo Consultivo.

CUARTO.- Para el cumplimiento de su objeto, el Consejo Nacional de Evaluación deberá sujetarse a criterios de austeridad y eficiencia.

QUINTO.- Las comisiones de Desarrollo Social, y de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados deberán revisar la distribución de los fondos relativos al desarrollo social contenidos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, en un plazo no mayor a 90 días y, en su caso, recomendar las modificaciones que se consideren pertinentes.

SEXTO.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

México, D.F., a 9 de diciembre de 2003.- Dip. Juan de Dios Castro Lozano, Presidente.- Sen. Enrique Jackson Ramírez, Presidente.- Dip. Amalín Yabur Elías, Secretario.- Sen. Lydia Madero García, Secretaria.- Rúbricas". En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los diecinueve días del mes de enero de dos mil cuatro.- Vicente Fox Quesada.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda.- Rúbrica.

EL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES Y LA LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO
INTERNATIONAL MOVEMENT OF WOMEN'S HUMAN RIGHTS AND THE FIGHT AGAINST GENDER VIOLENCE

Marta Torres Falcón

Este texto analiza y critica la visión tradicional de los derechos humanos desde una perspectiva de género, a partir del reconocimiento de las relaciones de discriminación y subordinación, o más precisamente, la invisibilidad de las mujeres. Esto se advierte no sólo en las limitaciones prácticas para el ejercicio de tales derechos, sino también en los conceptos jurídicos presentes en la legislación y en los principios filosóficos que los nutren. La trayectoria del movimiento internacional por los derechos humanos de las mujeres en torno a un tema específico, la violencia de género, constituye una realidad universal que afecta a millones de personas en todas partes del mundo: una de cada tres mujeres adultas sufre maltrato físico de parte de su compañero íntimo por lo cual el tema toma capital importancia. Esa ha sido también la causa del movimiento feminista mexicano, se subraya el caso de Ciudad Juárez, Chihuahua, donde en los últimos siete años más de 200 mujeres han sido asaltadas, atacadas sexualmente y asesinadas, sin que las autoridades hayan logrado detener la ola de violencia y donde la actuación de las organizaciones no gubernamentales de mujeres se muestra como un ejemplo paradigmático de la lucha contra la violencia de género.

Palabras claves: Derechos Humanos, Violencia de género, Feminismo.

The paper analyses and critiques the traditional vision of human rights from a gender perspective, beginning from the acknowledgement of discriminative and subordinate relationships, in brief, female invisibility. Female invisibility is noticed not only in practical limitations for exercising said rights, but in both juridical concepts in laws and philosophical principles that nourish them. Development of an International movement of women's human rights about a specific topic, gender violence, constitutes a universal reality affecting millions all around the world: one out of three adult women suffers abuse from her sexual partner. For this reason, this is a relevant topic. Women abuse has been the source of the feminist movement in Mexico, the case of Ciudad Juárez is highlighted, wherein more than 200 women have been assaulted, sexually attacked and assassinated; authorities have not restrained the wave of violence; and the work of women's NGOs has proven to be a paradigm of fight against gender violence.

Keywords: Gender violence, Human Rights, and Feminism.

**MODERNIDAD E INTEGRACIÓN EN LA BÚSQUEDA DEL PROGRESO:
MODERNIZACIÓN E INDIGENISMO EN MÉXICO
MODERNITY AND INTEGRATION IN THE SEARCH OF PROGRESS:
MODERNIZATION AND INDIANISM IN MEXICO**

Ernesto Velasco e Inge Mascher

El propósito de este trabajo es demostrar que las ideas de la corriente modernizadora y el indigenismo, empleadas en la construcción moderna del Estado mexicano, tienen un origen común en ciertas formas de experiencia de la élite dominante, así como en las necesidades propias de su actividad política. Se hace una revisión de dos conjuntos de teorías: la modernización y el indigenismo, con el propósito de determinar su configuración y usos por parte de las élites políticas mexicanas. Lo que motiva esta comparación es revelar las diferencias que existen entre los dos objetos de las teorías, manteniendo una serie de variables constantes y estableciendo vínculos causales entre las cuestiones que comparten los dos enfoques. Las teorías de la modernización y el desarrollo del indigenismo son conjuntos de ideas y teorías que tienen objetos y finalidades diferentes y que incluso en muchos aspectos son contradictorios, pero que fueron adoptados por la élite postrevolucionaria como justificación de su programa de acción social, es decir, se convirtieron en ideologías adecuadas para explicar y legitimar el proyecto de nacional y la permanencia del régimen.

Palabras clave: Indigenismo, Modernización, Estado Mexicano.

The purpose of this paper is to prove that modernizing ideas and indianism, used for building the modern Mexican state, have a common origin in certain ways of experience of the dominant elite, as well as in the needs of its own political activity. Two sets of theories, Modernization and Indianism, are reviewed to determine their configuration and uses by Mexican political elites. This contrast is motivated to reveal existing differences between the two matter subjects of the theories, keeping constant a series of variables and establishing causal links between the common elements of both views. Modernization and Indianism are sets of ideas that have different research objects, goals, and even are contradictory in some respects. However, both were assimilated by the post revolutionary elite as means to justify and legitimate the national project and the endurance of the regime.

Keywords: Indianism, Modernization, and Mexican State.

OPORTUNIDADES: EL NUEVO PROGRAMA DE COMBATE A LA POBREZA
"OPORTUNIDADES": THE NEW PROGRAM TO ALLEVIATE POVERTY

Carola Conde

Las diferentes formas de apoyo que los gobiernos federales y estatales de México han canalizado hacia la sociedad han recibido diferentes nombres, ya sea por motivos populistas o porque así lo requiere el ajuste de sus funciones y mandatos. Pero cada una de estas formas de apoyo ha tenido características muy propias. A lo largo del texto se discuten las principales perspectivas de dos programas que forman un continuo en el tiempo. Esto es, que los dos programas se insertan en el marco de la estrategia amplia de lucha contra la pobreza en México entre 1995 y 2002. "Progresas" y "Oportunidades" son los nombres de dos programas cuya función es similar, pero que fueron aplicados en periodos sexenales distintos. En su propósito central, el programa "Oportunidades" se distingue de programas anteriores, y aún contemporáneos, por la complementariedad de sus intervenciones, la transparencia y eficiencia distributiva de sus mecanismos de asignación, y la calidad de la información que se ha levantado para su evaluación. Los hallazgos muestran un programa más completo que el denominado "Progresas", en el que como siempre se espera que los resultados verdaderamente lleguen a los estratos de la sociedad que necesita los apoyos.

Palabras Clave: Progresas, Oportunidades, Sedesol, Combate a la pobreza.

Different means of support, canalized to society by federal and state governments in Mexico, have had different names, for populist reasons or required by the adjustment of roles and mandates. Nevertheless, these means of support have had their own features. In this paper the evolution of two programs forming a time continuum are discussed. The two programs are inserted in the frame of the broad strategy to alleviate poverty in Mexico between 1995 and 2000. "Progresas" and "Oportunidades" are the names of two programs with similar function, but they were applied in distinct governmental periods. In its central purpose, the program "Oportunidades" is distinguished from preceding or contemporary programs by the complementarity of its interventions, the distributive transparency, its effectiveness to allocate resources and the quality of the information gathered for its evaluation. Findings show that it is a better-equipped program than "Progresas", and lead to expectations that the results of "Oportunidades" truly might reach society layers needing public support and aid.

Keywords: Progresas, Oportunidades, Sedesol, and Poverty reduction.

**NUEVAS POLÍTICAS PARA ADULTOS MAYORES: EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL -DE LA ASISTENCIA A LA PARTICIPACIÓN SOCIAL-
NEW POLICIES FOR SENIOR CITIZENS: THE FEDERAL DISTRICT CASE -FROM ASSISTANCE TO SOCIAL PARTICIPATION-**

Elizabeth Caro

En el Distrito Federal se vive un acelerado proceso de transición socio-demográfica hacia una composición de población en la cual las personas adultas mayores tendrán un peso, densidad y significación creciente. La política social del Gobierno del Distrito Federal diseñada desde 1997 se propuso iniciar el impulso de la otra transición: la de las instituciones, el marco jurídico y los hábitos culturales para corresponder al perfil de una sociedad con una composición de población distinta. El presente trabajo intenta resumir las principales implicaciones de este proceso de envejecimiento, valorar el sentido de los programas y acciones de política social desarrolladas hacia este grupo de población en el período 1997-2000 y, especialmente, sugerir los principales retos y desafíos a futuro de la política pública local con respecto a las personas adultas mayores.

Palabras Clave: Política social, Tercera Edad, Gobierno del Distrito Federal.

The Federal District is under way of an accelerated socio-demographic transition process towards a population composition wherein senior citizens will have an increased weight, density and significance. The social policy of the Federal District Government, designed since 1997, has been intended to drive the other transition: the one of institutions, juridical frame, and cultural habits corresponding to a distinct population profile. The paper pretends to resume the main implications of this aging process: to evaluate the program's sense of social policy developed towards this population group in the period 1997-2000 and especially, to suggest the main future challenges that the local public policy will have with respect to senior citizens.

Keywords: Social policy, Senior citizens, and Federal District government

**LA PARTICIPACIÓN MUNICIPAL EN LOS PROGRAMAS FEDERALES
MEDIOAMBIENTALES: EL CASO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS MUNICIPALES
MUNICIPAL PARTICIPATION IN FEDERAL ENVIRONMENTAL PROGRAMS: THE
CASE OF MUNICIPAL SOLID WASTE**

Manuel Navarrete

El artículo analiza las características y metas del Programa de Manejo Integral de Residuos Sólidos Municipales (RSM) del gobierno federal de México creado a raíz de la publicación del Programa de 100 ciudades en 1992. Se trata la distribución de los recursos y la participación de los gobiernos municipales en el referido programa. Se hace un balance entre los objetivos iniciales y los proyectos concluidos. En este sentido, el texto muestra cómo se elaboraron dos proyectos con la asesoría técnica y financiera del Banco Mundial (BM). El programa consistió en canalizar recursos a 116 ciudades medias y pequeñas consideradas estratégicas. El proyecto de manejo integral de RSM estuvo a cargo de la SEDESOL. Los resultados alcanzados por este programa demostraron las serias limitaciones que existen entre los gobiernos municipales de México, en cuanto a las capacidades institucionales para asumir funciones de carácter técnico especializado.

Palabras Clave: Manejo de Residuos Sólidos, Cooperación Intergubernamental, Políticas Ambientales.

This paper analyzes the features and goals of the integral management of municipal solid debris program RSM (Residuos Sólidos Municipales) of the Mexican federal government created as a result of the publication of the 100 cities program in 1992. Distribution of resources and municipal government participation in the aforementioned program is considered. A balance between the initial objectives and the concluded projects is made. In this sense, the paper shows how two projects were made with technical and financial counseling from the World Bank. The program consisted in canalizing resources to 116 mid-sized and small cities that were considered strategic. The project of integral management of RSM was administered by SEDESOL. Results reached demonstrated the serious limitations that municipal governments face in Mexico, in terms of the scarce institutional capabilities to assume functions of specialized technical character.

Keywords: Solid debris management, Inter-governmental cooperation, and Environmental policies.

CAPITAL Y SUBSIDIO PATRIMONIAL: EL DESPERTAR NECESARIO. EL RESCATE DEL CAPITAL QUE ESTUVO PASIVO
CAPITAL AND PATRIMONIAL SOBSIDY: NECESSARY AWAKENING. RESCUE OF THE PASSIVE SOCIAL CAPITAL

Humberto Gutiérrez

El trabajo analiza el enfoque con el que los programas de vivienda han definido y canalizado sus beneficios a la población en México. Este enfoque se ha inclinado más por adoptar una perspectiva de sentido social, minimizando el impacto económico de tales beneficios y omitiendo una visión integral de ambas, lo que sin duda ha influido en la capacidad de respuesta de las instancias gubernamentales a las demandas sociales. Se asume que aunque ha habido importantes logros en materia de vivienda, los retos que se perfilan hacia el futuro son aún mayores. En este sentido, una de las cuestiones centrales es saber cómo el capital privado, encargado de producir las viviendas, definirá las nuevas fórmulas financieras y sociales que deben llevar vivienda a amplios grupos de población sociales. No puede perderse de vista, que una gran parte de esta población enfrenta condiciones de vida adversa que lo excluyen de la adquisición de vivienda por mecanismos de mercado.

Palabras Clave: Patrimonio, Vivienda, Política Social.

This paper analyses the approach that has determined how housing programs have defined and canalized their benefits to Mexican population. This approach is more biased to adopt a perspective of social sense, minimizing the economic impact of such benefits and neglecting an integral vision of both, which undoubtedly has influenced the capacity of response of governmental instances to social demands. It is assumed that achievements in the housing matter have been attained. However, there are envisioned greater challenges in the future. In this sense, one of the core questions is to know how private capital, in charge of producing housing, will define the new financial and social formula that must bring housing to broad group of population. Not losing sight of the fact that a large share of this population faces adverse life conditions that prevent them from acquiring housing through market mechanisms.

Keywords: Housing, Social policy.

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA AGENDA AMBIENTAL MUNICIPAL SOCIAL PARTICIPATION IN MUNICIPAL ENVIRONMENTAL AGENDA

Elías Hernández

Conforme se han agravado los problemas ambientales del país, se ha generado una creciente preocupación pública por determinar sus causas y por prevenirlos. En particular, se discute cómo aminorar estos problemas mediante regulaciones. La agenda ambiental municipal es muy limitada en cuanto a la existencia de espacios de participación social que influyan en la selección de los temas a discutir. Sus alcances se limitan a incluir la participación social en campañas de limpieza y reforestación, o en el mejor de los casos, a opinar a través de los Comités de Planeación del Desarrollo Municipal. Los niveles e instancias de participación social existentes a nivel nacional y regional, contrasta con las pocas iniciativas propiamente locales para generar instancias innovadoras en un tema donde se supone que el atractivo local debe ser mayor por tratarse de preservar el entorno inmediato de vida. Como premisa principal se requiere profundizar en la descentralización a nivel comunitario, a través de una mayor organización autogestiva que paulatinamente asuma las nuevas responsabilidades municipales, a través de incorporar a la comunidad a la gestión de sus servicios.

Palabras Clave: Agenda municipal, Medio Ambiente, Municipio.

As the country's environmental problems have grown in the last few years, an increased public concern to determine their causes and prevent them has been growing. Particularly, a discussion on how to ameliorate these problems through regulation is demanded. The municipal environmental agenda is characterized by being too limited in reference to current social participation spaces, which are influential in selecting topics for discussion. Scope is limited to include social participation in cleaning and reforestation campaigns or, at best, to give an opinion through municipal development planning committees. Current national and regional levels and instances of social participation contrast with few local initiatives to generate innovative instances in a topic where local appeal must be greater due to the interest to preserve the immediate life surroundings. As the main premise, to deepen in decentralization at the community level is required, through a more self-managing organization that gradually assumes the new municipal responsibilities, by incorporating to the community the management of services.

Keywords: Municipal agenda, Environment, and Municipality.

**ANIMADORES SOCIALES: UNA ESTRATEGIA INCLUYENTE PARA EL
DESARROLLO COMUNITARIO
SOCIAL PROMOTERS: AN INCLUDING STRATEGY FOR COMMUNITY
DEVELOPMENT**

Patricio Cantón y Luis Hoyo

El presente artículo plantea una visión sobre lo que es el territorio local y algunas de sus características centrales, como la cotidianeidad y cercanía de las interacciones sociales. Se define a lo local como un espacio natural de organización social para identificar problemas comunes e incidir sobre ellos utilizando los recursos disponibles. El artículo ofrece una explicación de lo que son los "Animadores Sociales". La noción incluye todos aquellos agentes que, en los campos político, económico, social y cultural, son portadores de propuestas que apuntan a capitalizar mejor las potencialidades locales. El texto pone en evidencia el enorme potencial del espacio comunitario, en términos de su capacidad para elaborar y poner en práctica políticas de desarrollo a nivel local.

Palabras Clave: Interacción Social, Desarrollo, Identidad, Iniciativa, Animadores Sociales.

This paper presents a vision of the local territory and some of its central features, such as day-to-day interaction and closeness to social exchanges. "Local" is defined as a natural space of social organization to identify common problems and to treat them using available resources. The paper explains what the "social promoters" are: it refers to all agents that, in political, economic, social and cultural fields, deliver proposals aiming to better capitalize local potentialities. The text makes evident the huge potential of community space, in terms of its capability to figure out problems and their solutions.

Keywords: Locality, Social participation, and Social promoters

Revista de Administración Pública
NUEVA ÉPOCA

Instrucciones para los colaboradores

- 1) Los artículos enviados a la Revista de Administración Pública (RAP) deben ser inéditos y no haber estado sometidos simultáneamente para publicación en otro medio. Deben ser de carácter eminentemente académico o relacionarse con uno o varios temas considerados de interés para las administraciones públicas de México y otros países. Los trabajos pueden ser entregados, para su dictamen y publicación, en español o inglés.
- 2) La dictaminación de los trabajos es de carácter anónimo y llevada a cabo por un comité de árbitros, cuya decisión es inapelable. Se comunicará al autor el fallo en un lapso no mayor a 6 semanas.
- 3) El autor concede a la RAP el permiso automático para que su material se difunda en antologías y medios magnéticos y fotográficos.
- 4) Las propuestas de artículos para la RAP deben entregarse en dos ejemplares impresos, en papel tamaño carta por una sola cara, a doble espacio y con una extensión máxima de 30 páginas, sin considerar cuadros, gráficas y lista de referencias bibliográficas utilizadas. En casos excepcionales, y a juicio de la RAP, se podrán aceptar trabajos con una extensión mayor. También se deberá adjuntar un disco de computadora rotulado con el título del artículo y el nombre del autor o autores. Poner cada gráfica, cuadro, diagrama o figura en un archivo diferente en formato Excel o Word para Windows, indicando el lugar que le corresponde a cada uno en el texto.
- 5) El trabajo debe contar con un estructura mínima de introducción, desarrollo y conclusiones, cumpliendo con las siguientes especificaciones mínimas:
 - a) Las siglas empleadas deben tener su equivalencia completa al usarse por primera vez en el texto.
 - b) Las notas deben aparecer numeradas y agrupadas al final del texto, usando el orden que sigue para las referencias al pie:
Para libro: nombre, apellido Título, lugar de edición, editorial, Año. (Si no es primera edición, indicar el número de edición)
Para artículo: nombre, apellido, "Título del artículo" título de libro, lugar de edición, Editorial, Año, pp. En caso de que sea una Revista: "...", nombre de la revista, Volumen, número, Período y año, pp.
 - c) La bibliografía final se ordenará alfabéticamente, siguiendo al formato anterior, pero invirtiendo el orden del nombre y apellido del autor (apellido, nombre). Es obligatorio que todas las referencias y citas contengan todos los datos. Si la fuente original no menciona alguno(s), los autores del trabajo deberán hacerlo explícito.

- d) Los cuadros, gráficas, figuras y diagramas deben contener obligatoriamente la fuente completa correspondiente y ser lo más claros y precisos posible; es decir evitar las abreviaturas a menos que el espacio no lo permita e indicar las unidades cuando sea el caso. Los cuadros serán numerados con el sistema arábigo (cuadro 1, 2, 3, etc.) y romano para mapas, planos, figuras, láminas y fotografías (Figura i, ii, iii, etc.) Debe indicarse el formato electrónico de los archivos gráficos que incluya la colaboración.
- 7) Enviar junto con el trabajo, la siguiente información: 1) título del trabajo, el cual debe ser breve y claro, aunque también se pueden aceptar subtítulos; 2) un resumen del artículo en español e inglés de 60 a 120 palabras, dependiendo de su extensión; 3) nombre y nacionalidad del autor; 4) indicar máximo nivel de estudios alcanzado y los que haya en curso (incluyendo la disciplina e institución); 5) enviar breve curriculum académico (mencionar líneas actuales de investigación y la bibliografía completa de las últimas 3 o 4 publicaciones), y profesional (incluyendo la actividad y el centro de trabajo donde se encuentra al momento de someter a dictamen el artículo); 6) domicilio, teléfono, fax y correo electrónico, a fin de poder establecer comunicación directa con el autor(es).

Los artículos deberán entregarse en la siguiente dirección:

Revista de Administración Pública
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca, Primer Piso
Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa, Distrito Federal
MÉXICO
Tels. (+52 55)50 81 26 00 exts. 4285, 4325, 4308 y 4311
<http://www.inap.org.mx/rap>

O enviarse por correo electrónico a la siguiente dirección: salormo@yahoo.com En los casos de los envíos por correo electrónico, será responsabilidad exclusiva del autor o autores asegurarse que sus propuestas se recibieron completas. El envío por correo electrónico no elimina la obligación de presentar los dos ejemplares impresos.

8) La RAP se reserva el derecho de hacer los cambios editoriales que considere convenientes. No se devuelven originales.