

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**MAESTRÍA EN ANÁLISIS POLÍTICO**

**LA PERSPECTIVA POLÍTICA Y SOCIAL DEL PROGRAMA  
NACIONAL DE SOLIDARIDAD EN EL MUNICIPIO DE XALAPA**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE**

**MAESTRO EN ANÁLISIS POLÍTICO**

**PRESENTA**

**DIEGO TOTO JIMÉNEZ**

**BIBLIOTECA CENTRAL UAQ**  
"ROBERTO RUIZ OBREGÓN"

**SANTIAGO DE QUERÉTARO, QRO., MAYO 2001**

No. Reg. 46.5397

IS

Class. 361.972622

T717p

10 10 10 10 10 10 10 10 10 10



Universidad Autónoma de Querétaro  
 Facultad de Ciencias Políticas y Sociales  
 Maestría en Análisis Político

**La perspectiva política y social del Programa Nacional de Solidaridad  
 en el Municipio de Xalapa, Ver.**

**TESIS**

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de la  
 Maestría en Análisis Político

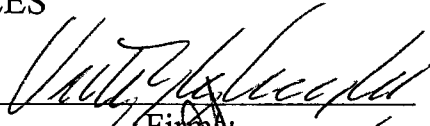
Presenta:  
 Diego Toto Jiménez

Dirigida por:


Dr. Víctor Gabriel Muro González

**SINODALES**

Dr. Víctor Gabriel Muro González  
 Presidente

  
 Firma

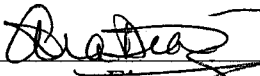
Mtro. Ricardo Rivón Lazcano  
 Secretario

  
 Firma

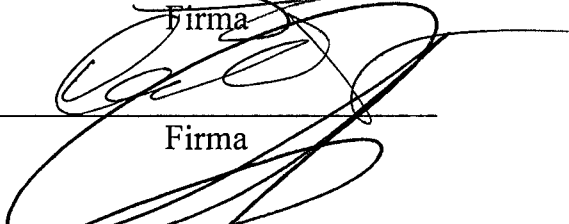
Mtro. Augusto Peón Solís  
 Vocal.


  
 Firma

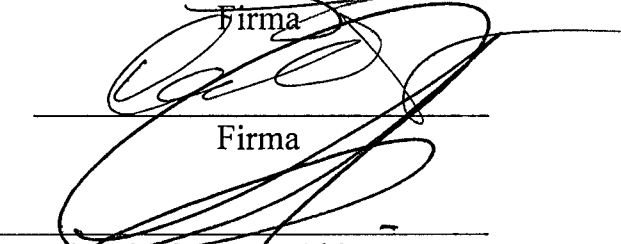
Mtra. Ana Elisa Díaz Aldret  
 Suplente.

  
 Firma

Mtro. Carlos Dorantes González  
 Suplente.

  
 Firma

  
 Mtra. Margarita Morales Garza  
 Directora de la Facultad

  
 Dr. Sergio Quesada Aldana,  
 Director de Investigación y Posgrado

## RESUMEN

Este trabajo tiene el propósito de analizar y evaluar la puesta en marcha del programa de Solidaridad como mecanismo político para suplir las políticas sociales de los regímenes posrevolucionario, por un lado, y su aplicación concreta en la ciudad de Xalapa, Ver., por otro. Se considera aquí, entonces, la crisis política del régimen corporativo que modificó la concepción de la política social tradicional y paternalista del Estado mexicano. Trata de mostrar cómo en las décadas de los ochenta y noventa ocurre dicha transición, donde se impone el Estado neoliberal, que tiene como consecuencias la modernización económica y la reducción de su participación económica. Es así que en el sexenio 1988-1994 se crea el PRONASOL, como instrumento gubernamental para combatir la pobreza urbana y rural, dados los efectos sociales de la modernización económica y el retiro del compromiso social del Estado con las clases populares. Esto tuvo mayor impacto social en los gobiernos estatales y municipales. En el caso del estado de Veracruz, la política social tradicional es sustituida por Solidaridad. El análisis se hace más específico en Xalapa, cuyo Ayuntamiento, a través del Programa Fondos de Solidaridad Municipal, establece como objetivos centrales fortalecer la gestión social entre Ayuntamiento y sociedad y disminuir la pobreza urbana en la ciudad. En la tesis se concluye que ninguno de los dos se logró por las limitaciones tanto de las formas organizativas del Estado como de los montos y la orientación que tuvieron los programas. El trabajo de investigación se fundó en la recopilación de estudios sobre políticas sociales. De datos estadísticos y de información obtenida en trabajo de campo.

## SUMMARY

The aim of paper is, on the one, to analyze and evaluate the initiation of the "Solidarity" Program as a political means of substituting the social policies of the post-revolutionary regimes and, on the other hand, to analyze and evaluate its concrete application in the City of Xalapa, Vera Cruz. In this way, we are taking into account the political crisis of cooperative regime which modified the Mexican Federal Government's traditional, paternalistic social policy. At the same time, the paper intends to demonstrate the way in which this transition occurred during the 80's and 90's when the Neo-liberal state is imposed, having as a result, the economic modernization and the reduction of economic participation of the State. Thus, in the period between 1988 and 1994, PRONASOL was instrumented as a governmental mechanism to combat urban and rural poverty causing the rise of economic modernization and withdrawal of social commitment to the popular classes on the part of the Federal Government. This fact had a great impact on the state and local governments. In the case of state of Vera Cruz, the "Solidarity" Program takes the place of the traditional social policy. This analysis becomes more specific in the case of Xalapa, whose City council, through the Municipal Solidarity Program funds established central objectives to strengthen social negotiations between the City Council and society and to diminish urban poverty. In this paper, it is concluded that neither of these central objectives were achieved because of the limitations of the organizational forms as well as the lack of funds and the direction that the programs took.

This paper is supported by a summary of studies on social policies, statistical data, and information gathered in fieldwork.

## Dedicatorias

A mis padres: Miguel Toto Linares y Sara Jiménez Molotla.

A mis Hermanos: Alicia, Manuel, Miguel, Xicotencatl, Sara, Blanca y Francisco

A todos los profesores por el impulso para mi formación académica y profesional

A los colonos desheredados de la ciudad de Xalapa

Para los luchadores sociales, Universitarios y demócratas que luchan por la libertad y la democracia en México

Por aquellos hombres anónimos que han muerto por causas justas y nobles

## **Agradecimientos**

Le doy gracias a Dios, porque en los momentos de desaliento, duda e indecisión me proporcionó la fuerza y la fe para continuar con la investigación.

Quiero expresar mi gratitud y respeto a mi director de tesis el Dr. Víctor Gabriel Muro González, por su orientación en la asesoría de la tesis y la paciencia que tuvo en ella. Quien gentilmente cedió parte de su tiempo y espacio para la culminación de este trabajo, transmitiendo su invaluable experiencia como investigador.

Con especial y profundo agradecimiento, a mi hermana Sara Toto que con su apoyo desinteresado y su solidaridad humana me apoyo para la realización de la tesis.

Con Gratitud, a mi hermano Francisco por confiar y brindarme el apoyo para lograr culminar el objetivo deseado: la titulación.

Mi agradecimiento a todas aquellas personas que en su momento me alentaron a continuar la tesis, así como a quienes han contribuido en distinta forma para la culminación de este trabajo.

## CONTENIDO

Resumen.....	I
Summary .....	II
Dedicatorias.....	III
Agradecimientos .....	IV
Contenido .....	V
Índice de cuadros.....	VII
INTRODUCCIÓN .....	1

### CAPITULO I

LAS POLÍTICAS SOCIALES EN EL DESARROLLO CONTEMPORÁNEO.....	5
Las políticas sociales y el Estado de bienestar.....	6
El Estado corporativo en América Latina .....	8
El Estado posrevolucionario en México .....	10
El corporativismo social.....	13
La crisis del Estado social posrevolucionario.....	14
El cambio a la política social neoliberal .....	16
Conclusiones .....	18

### CAPITULO II

<b>SOLIDARIDAD EN LA REFORMA DEL ESTADO .....</b>	<b>20</b>
La modernización económica .....	20
La nueva gestión pública y la mayor participación social ..	24
La sociedad actúa independientemente .....	26
El Programa Nacional de Solidaridad.....	28
La organización y participación en sociedad.....	33
Solidaridad y la gestión local urbana .....	38
La crisis del gobierno .....	39
La crisis de solidaridad como desarrollo municipal.....	41
Conclusiones.....	43

### CAPITULO III

<b>LA POLÍTICA SOCIAL EN EL GOBIERNO ESTATAL.....</b>	<b>46</b>
Vivienda.....	47



Educación .....	51
Salud .....	55
La política social estatal de Solidaridad .....	59
Educación y cultura.....	63

#### **CAPITULO IV.**

<b>EL PRONASOL EN Xalapa .....</b>	<b>73</b>
Ubicación geográfica y poblacional de Xalapa .....	73
Contexto económico y social de municipio de Xalapa .....	75
La gestión social del FSM en el Ayuntamiento .....	89
La constitución del consejo de desarrollo y los Comité de solidaridad.....	95
Las colonias populares de Xalapa .....	111
La situación social de las colonias sin solidaridad .....	120
El papel de la organización social en la colonia .....	121
El PRONASOL en la superación de la pobreza .....	126
La política del FSM en las colonias populares .....	131
Conclusión .....	135
 <b>CONSIDERACIONES FINALES .....</b>	 <b>137</b>
Bibliografía.....	140

## INDICE DE CUADROS

<b>Cuadro No.</b>	<b>Página No.</b>
1 Programa Nacional de Solidaridad.....	32
Programa clasificado por vertientes de acción, 1988-1991.	
2 Porcentaje de vivienda y ocupantes.....	50
que disponen de servicios básicos (1970-1990).	
3 Evolución de la población analfabeta.....	53
y alfabeta (1970-1987).	
4 Veracruz: distribución de la población.....	54
de quince años y más por condición de alfabetismo en 1960 y 1995.	
5 Población atendida por los servicios.....	56
médicos (1987).	
6 Veracruz: población derechohabiente y .....	58
usuaria con servicios a seguridad social y asistencia social (1990).	
7 Convenio de desarrollo social 1992.....	62
distribución de la inversión autorizada por sector (1992)	
8 Distribución porcentual de la población.....	65
de 15 años y más por sexo según nivel de instrucción en 1990 y 1995.	

9 Infraestructura para el desarrollo social.....	66
1993 (millones de pesos).	
10 Veracruz: Programa Estatal de Solidaridad.....	69
con participación ciudadana (1992) I.	
11 Veracruz: Programa Estatal de Solidaridad.....	70
con participación ciudadana (1992) II.	
12 Xalapa: población urbana ocupada por.....	77
sectores de actividad económica 1989	
(porcentaje).	
13 Xalapa: población ocupada urbana por grupo.....	79
ocupacional, 1989 (%).	
14 Xalapa: población ocupada por sector en.....	81
el municipio (1994).	
15 Xalapa: nivel de desempleo de la población.....	83
económicamente activa urbana de acuerdo a	
su componente (1989).	
16 Xalapa: población económicamente activa.....	84
ocupada y desocupada por zona urbana y	
rural (1990).	
17 Xalapa: tasa de desempleo abierto de la.....	85
población económicamente activa por	
ocupación profesional (1989).	
18 Xalapa, urbano: porcentaje de personas en.....	87
cada estrato de ingresos mensuales, 1989	
(miles de viejos pesos).	

19	Xalapa: los 14 programas del Fondo de Solidaridad Municipal (1984-1994).	90
20	Xalapa: paquete de obras del Fondo de Solidaridad Municipal (1989-1994).	101
21	Xalapa: obras construidas con el programa fondos de Solidaridad municipal, drenaje sanitario (1990).	103
22	Xalapa: obras construidas con el programa fondos de Solidaridad municipal, pavimentación (1990).	105
23	Xalapa: reconstrucción de jardín de niños (1990).	106
24	Xalapa: centro de salud.	108
25	Xalapa: reconstrucción de escuelas primarias (1990).	109
26	Xalapa: colonias populares (1994).	112
27	Xalapa: colonias populares donde se aplicó el programa fondos de Solidaridad municipal (1990-1994).	114
28	Xalapa: colonias populares donde existió el programa de Fondos de Solidaridad Municipal	116
29	Xalapa: colonias en donde no se aplicó el Programa Fondos de Solidaridad Municipal.	119
30	Xalapa: analfabetismo, 1990.	130

## INTRODUCCIÓN

La crisis del Estado de Bienestar en países de Occidente despertó mi interés de estudiar la situación sociopolítica del Estado posrevolucionario en México, que pasa de ser un Estado orientado a atender las demandas sociales de la población a uno neoliberal. En efecto, en más de medio siglo, el Estado mexicano condujo la economía y la política social. Era un centro administrador y planificador de la política económica y mantenía una política social de corte paternalista y corporativa

Sin embargo, en los años ochenta y noventa se da un cambio significativo. Entre 1988 y 1994, el Estado neoliberal presidido por Carlos Salinas consolida la modernización económica y modifica su función en la economía. En este sentido, la modernización económica y el retiro del Estado en las funciones económicas en el país, es donde se enmarca el análisis de Programa Nacional de Solidaridad (que a lo largo de todo el escrito se mencionará como Solidaridad o PRONASOL), como la nueva "política social" del Estado neoliberal.

El PRONASOL trata de responder a los efectos sociales negativos de la política neoliberal en el país por la disminución del Estado en la economía (por ende los recortes a programas sociales y la suspensión de subsidios y créditos a sectores populares) a través de una nueva forma de organización que atiende (supuestamente) con eficacia y precisión los nudos de la pobreza.

En consecuencia una pregunta que surgen de este planteamiento es: ¿qué significó Solidaridad como una política social que pretendía resolver un problema cada vez más grande y apremiante,

el de la pobreza, e intentaba generar una amplia participación social en la sociedad civil? En esta perspectiva, el objetivo central del presente trabajo ha sido evaluar la operación de Solidaridad en el Municipio de Xalapa. Aquí se trata de considerar los resultados que tuvo y por qué se dieron tales resultados.

Para desarrollar esta temática se han propuesto dos hipótesis generales, que han resultado plausibles en el estudio. La primera es que Solidaridad no pudo ser formulada como una política social eficaz en la medida en que tuvo desarticulada de mecanismos operativos consistentes; fue más bien una forma de legitimación del cambio de proyecto económico, a través de una propaganda intensiva y efectiva.

La segunda hipótesis es que Solidaridad, en el nivel de Ayuntamiento, no cumplió ninguno de los dos objetivos que se proponía: 1) fortalecer por medio de la gestión los órganos de decisión colectivo en donde se da la planificación y la discusión de manera democrática y 2) no modificó los patrones de pobreza urbana existentes (incluso es probable que quedaran en peor situación) por las limitadas cantidades empleadas, por la orientación que tuvieron y por los mecanismos utilizados para instrumentar el programa.

Asimismo, durante todo el texto hacemos la referencia de conceptos, como gobierno, Estado, calidad de vida, bienestar social, servicio público e infraestructura básica en el transcurso de la investigación resolvemos las definiciones de estos datos.

El estudio no se propone hacer un análisis integral de la gestión municipal del gobierno de Xalapa sino solamente saber cómo se

instrumentó Solidaridad en el ámbito municipal y qué eficacia y alcances tuvo.

La metodología utilizada para ello consistió en hacer primero un planteamiento general de las formas de transición del Estado de Bienestar al Estado neoliberal, es decir, se trató de observar cómo en un plano mundial hay una fuerte tendencia de los estados a dejar de atender las necesidades sociales y transferir sus responsabilidades a la iniciativa privada. Enseguida, se toma la modalidad que adopta el Estado mexicano en este tenor: la creación y operación de Solidaridad. Se considera por tanto algunos análisis que avalúan el programa como una política gubernamental nacional.

Finalmente, se observa el caso de estudio, a través de una compilación de datos aportados por informes del gobierno estatal y municipal, planes de desarrollo municipal, censos estadísticos del INEGI, información periodística y documentos de la Secretaría de Desarrollo Social (en adelante Sedesol) y a través de trabajo de campo que consistió en observaciones in situ y entrevistas de fondo con funcionarios y colonos. Se pretendió ver si Solidaridad mejoró o no algunos indicadores de bienestar social.

El escrito tiene tres y cuatro capítulos. El primero hace algunas consideraciones sobre las políticas sociales y la forma en que algunos estados se ha dado la política de bienestar social y cómo se transforma en una neoliberal; se analiza de manera general algunos conceptos que se identifican con la formación de las políticas del Estado en América Latina y de manera particular en México.

En el segundo capítulo, hay una reflexión más específica de la transición del Estado posrevolucionario mexicano, a partir de la década de los ochenta y noventa; de manera especial en el sexenio 1988 a 1994, cuando se consolida la política basada en indicadores macroeconómico y no indicadores de bienestar social. Por ello ocurre el “achicamiento” del Estado, la apertura comercial, las privatizaciones, la reducción del gasto público, etc. En estas circunstancias se crea el PRONASOL, que tenía como objetivo: menguar los efectos de relación entre gobierno y Estado, pero bajo una nueva metodología, basada en la participación, corresponsabilidad y la gestión.

El tercero, realiza un análisis de la política social sectorial en el gobierno de Gutiérrez Barrios (1987-1988) y la política social (Solidaridad) del gobierno de Dante Delgado (1989-1994). En el capítulo cuatro, parte central de la investigación en un principio planteamos el marco económico y social del municipio de Xalapa, después la evaluación del Programa Fondos de Solidaridad Municipal (FSM) en dos aspectos: el combate a la pobreza en las colonias populares y el fortalecimiento del Ayuntamiento en dos rubros: la planificación y discusión democrática y su vinculación con la sociedad



# Capítulo I

## LAS POLÍTICAS SOCIALES EN EL DESARROLLO CONTEMPORÁNEO

Para poder introducirnos en el tema central de este trabajo, haremos algunas consideraciones sobre las formas en que algunos estados han aplicado determinadas políticas sociales y el alcance y sentido que han tenido. Enmarcaremos entonces al Programa Nacional de Solidaridad en el contexto del proceso de desarrollo reciente que obedece a situaciones político-económicas específicas de los regímenes nacionales, después de esbozar algunos modelos de intervención estatal para la atención de los sectores sociales subalternos.

En este capítulo se tratará de observar cómo se dio el cambio en las políticas sociales desde la década de los ochenta, primero en un nivel internacional y después en el nacional. Esto nos acercará a los mecanismos y motivos concretos que hubo en el cambio de la estrategia del Estado mexicano para imponer el PRONASOL.

Por tanto, se pretende contextualizar, mas no hacer un análisis exhaustivo, de la aplicación de políticas sociales en un plano macro; se intenta hacer comprensibles los contextos, las intenciones, las formas de aplicación y los alcances que tuvo el PRONASOL, en un plano sociopolítico. Es obvio que dada la gran magnitud de la literatura existente sobre el tema, sólo hemos seleccionado algunos autores que nos permiten lograr este objetivo.

## **Las políticas sociales y el Estado de Bienestar**

Las políticas sociales nacieron como práctica de regulación de las desigualdades sociales producidas en la sociedad. El Estado comenzó a institucionalizar las formas de satisfacción necesidades básicas de los sectores sociales que por sí mismo no podrían hacerlo. Esto ocurrió con el surgimiento del Estado moderno, en los siglos XVII y XVIII.

“El término Estado designa a ciertos números de instituciones particulares que, en su conjunto constituyen su realidad y ejercen influencias unas en otras en calidad de parte de aquellos a lo que podemos llamar sistema del Estado” (Lagroye 1987:76).

Bajo esta perspectiva, las políticas sociales serán las medidas institucionalizadas que tomarán los estados para dar atención a los sectores sociales que sean considerados por los estados, con mayores carencias materiales. Tanto los criterios en juzgar cuáles son los sectores sociales que deben atenderse como los límites de atención a que están sujetos, y que se han dado históricamente. Los criterios y las formas de atención han variado, dependiendo de condiciones políticas, económicas y culturales de las sociedades.

En un principio, por ejemplo, existieron las políticas sociales paternalistas-patriarcales; posteriormente, con los liberales, éstas se basaron en la universalización minimalista. Es decir, se pretendía dotar al individuo de lo mínimo que necesitaba para vivir dignamente. El criterio utilizado aquí es que el Estado atendería a

la sociedad en lo que el mercado fallara (Incháustegui y Martínez 1996).

Esta situación cambia cuando surge el Estado de Bienestar. La política social se da en función de un pacto político e ideológico entre el socialismo y la igualdad demoliberal (Ibid). La atención a los obreros y las clases bajas se daba en la gratuidad o facilidad para la educación, la vivienda, la salud y la recreación.

A finales del siglo XIX, en Alemania se desarrolló el modelo de Estado de Bienestar, que se extendió a muchos países de Europa occidental. Tal modelo se fundamenta, en primer lugar, en el compromiso económico que asume el aparato estatal para suministrar asistencia y apoyo a los ciudadanos con necesidades sociales; en segundo lugar, en el compromiso y en el reconocimiento legal de los sindicatos en el proceso de la negociación, como en la formulación de los planes públicos.

El surgimiento del Estado de Bienestar, a lo largo del periodo de la posguerra, tiene como fin crear condiciones de paz y armonía social en las comunidades europeas, como lo señala un reconocido teórico:

"A la luz de la doctrina keynesiana de la planificación económica, el Estado del bienestar llegó a concebirse no tanto como una carga impuesta a la economía, sino como un estabilizador interno de tipo económico y político que ayuda a regenerar las fuerzas del crecimiento económico y evitaba que la economía cayese en espirales descendientes hacia profundas recesiones" (Offe 1990:137).

La intervención del Estado de Bienestar pretendía mejorar las condiciones de vida de la población y solucionar contradicciones políticas. Para Martín de Cabo (1986), este Estado interviene en el plano económico dirigiendo y ordenando el desarrollo, invirtiendo en sectores económicos concretos, y en el social, prestando servicios y desarrollando actividades de seguridad y bienestar en la parte de la sociedad más indefensa. Los sindicatos y los trabajadores están, entonces, protegidos por una legislación laboral y una seguridad social.

Para Alain Touraine (1987), el Estado de Bienestar está en gran parte identificado con la elite gobernante y con las instituciones representativas que aceptan incorporar a los sindicatos al proceso de planificación social en armonía jurídica con el sector productivo.

En consecuencia, este modelo tuvo el acierto de contribuir, durante buena parte del periodo de posguerra, a regular el capital y crear instituciones jurídicas y políticas en el marco de un sistema democrático.

### **El Estado Corporativo en América Latina**

En el caso de los países de América Latina, a principio del siglo XX, se impulsó la formación de un Estado-nación donde se generó un modelo económico de tipo capitalista, en el cual el Estado fungió como el principal promotor del desarrollo económico, con una cultura nacional y una estructura ideológica que determinaría una organización social corporativa (véanse Ianni 1975, Córdova 1978 y Touraine 1987).

En estos términos, Martín de Cabo (1986) muestra que en los países subdesarrollados las necesidades económicas obligan al Estado a crear una infraestructura de servicios y bienes, como una forma de estabilidad política, y a estrechar el vínculo entre el capital y la burguesía local, y entre el capital y la burguesía extranjera, de tal manera que queda asegurada una relación de dependencia. Esto lo hace diferente al Estado de Bienestar, no sólo porque tiene un menor alcance en la satisfacción de necesidades de la población, sino también por el carácter político que adquiere.

No es el propósito de este trabajo analizar con precisión el modelo de Estado en las sociedades dependientes aunque sí podemos señalar los factores que propiciaron la construcción de un Estado-nación dependiente: la penetración del capital extranjero, el papel predominante en la vida social de las oligarquías locales y la influencia de ciertas corrientes de pensamiento.

"En conclusión, el modelo latinoamericano combina elementos característicos de la sociedad industrial con otros que no son precondiciones de la industrialización, sino más bien limitaciones provenientes de la dependencia o de la permanencia de los sectores tradicionales. Las sociedades latinoamericanas están sujetas a un proceso de dualización no solamente entre regiones, sino más bien entre dinámica interna del sector moderno y la combinación de dependencia y tradicionalismo" (Touraine 1987:37).

El Estado Latinoamericano se encargó de construir y dirigir directamente el proceso de industrialización, a diferencia de los

países industrializados donde la propia burguesía realiza el proceso de desarrollo capitalista en la sociedad. Asimismo, mientras el modelo europeo encuentra sus referentes en la ciencia, la racionalidad y en las instituciones jurídicas y políticas representativas, el latinoamericano encuentra sus valores en la ideología, en la cultura nacional, en la patria que sirve de identidad para la construcción del Estado-nación.

Por consiguiente, se forja una tradición de intervención estatal en las políticas sociales de los estados populistas latinoamericanos, pero sujetando a las masas para fundamentar su legitimidad. Esta sujeción repercute de manera importante en el control de sus demandas. Puesto que el Estado latinoamericano no puede caracterizarse como un Estado de Bienestar, en la forma y hasta cierto punto en el contenido, pero sí mantuvo hasta hace dos décadas una amplia y clara política social, la cual terminó con la aplicación de criterios neoliberales en la vida económica y social.

### **El Estado Post-revolucionario en México**

El análisis anterior remite de inmediato a examinar la función del Estado mexicano, producto de la revolución de 1910. Tal análisis será esquemático, con el único afán de poder entender el papel del Estado, en el ámbito de la política de bienestar social.

La importancia del Estado posrevolucionario se concentró en la responsabilidad pública de resolución de los problemas sociales mediante una directa y activa participación estatal en la procuración de educación, vivienda, salud y empleo. Se sustentó en un régimen político presidencial que intervenía decisivamente

en la economía y en un sistema social corporativo de corte paternalista y populista.

Así que el desarrollo se dio en dos direcciones: en primer lugar, mediante un intervencionismo económico en la esfera de la producción, circulación y consumo; en segundo, diseñando un sistema político autoritario con base en dos principios: una política de bienestar social de corte paternalista y en un control corporativo sobre las organizaciones sociales.

También el modelo de desarrollo en México se ha guiado por tres estrategias económicas: la sustitución de importaciones (bienes de maquinaria e infraestructura), una estabilización que garantizaba bajar la inflación, mantener bajos los precios de consumo y la economía mixta.

En consecuencia, en el ámbito político el alto grado de centralización y de autoritarismo del Estado podría ser explicado en función de un régimen político corporativo paternalista, con una política de bienestar social universal y una ideología revolucionaria que reforzó a las clases más débiles en un tono conciliador, pero también bajo la realidad de un insuficiente desarrollo de las fuerzas productivas y de la gran desigualdad social.

Por consiguiente, el haber podido lograr estabilidad y paz social por varios decenios fue posible por los dos pilares del autoritarismo: la política de bienestar social y el corporativismo social; el Estado mexicano producto de la revolución de 1910 se fincó interviniendo la economía y protegiendo el mercado interno. El sistema político se sustentó en un ejercicio del poder de manera autoritaria y centralista sostenido por una ideología revolucionaria

que le dotaban de credibilidad y legitimidad al régimen político de la revolución, como lo señala Saldívar: "El papel del Estado mexicano se plantea como administrador de la política económica y social así como de la dirección del proyecto de desarrollo capitalista. El Estado no se limita puramente a una función administrativa, sino que también es receptor de excedente". (1985:43).

Bajo control y propiedad del Estado se encontraba una parte importante de medios de producción, sobre todo en ramas estratégicas de la producción y de servicios. Durante varias décadas sostuvo un capitalismo dependiente, decidido a crear un mercado interno y un proyecto industrializador para establecer un proceso de crecimiento económico y de estabilidad política.

Con esta actitud se logró alcanzar cierto beneficio social en educación, salud y vivienda para los sectores más desprotegidos de la sociedad; se promovió un mayor desarrollo en el sector agropecuario, mejoró el nivel de vida del campesino. En casi medio siglo de crecimiento económico se mantuvo este modelo de Estado con una amplia política social.

La política social diseñada por el Estado posrevolucionario descansó en dos pilares fundamentales: el sector empresarial y la clase trabajadora sindicalizada. Sin embargo, el sector empresarial fue la clase que más se benefició con el modelo de desarrollo económico dependiente. El empresario mexicano siempre estuvo cobijado y protegido. Si bien el Estado enmarcó su ideología revolucionaria, no dejó de beneficiar al capital nacional y extranjero. De cualquier manera, el Estado destinó una buena proporción de recursos económicos y sociales a los trabajadores



sindicalizados, pero con un sólido control de sus organizaciones y su participación social.

De esta manera, la política social de los gobiernos posrevolucionarios pudo lograr hasta mediados de la década de los sesenta una alta satisfacción de las necesidades básicas de las clases trabajadoras sindicalizadas, lo cual redundó en su legitimidad y la estabilidad política. Hubo instituciones y programas nacionales que dotaron de infraestructura para la salud, la vivienda y la educación.

### **El corporativismo social**

El corporativismo fue posible por la intervención del Estado en la economía. Enrique de la Garza (1988) observa que el cambio de la forma estatal ha modificado las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. En efecto, el Estado se encargó de brindar protección y seguridad social a los grupos organizados y sindicalizados mediante una política de bienestar social pero a cambio de que estos grupos pertenecieran a la red institucional y corporativa del Estado. La política social se centró en un gasto público hacia los sectores sociales más débiles siempre y cuando estas clases sociales respondieran a los intereses del Estado.

Es por eso que el Estado reproduce su legitimidad atendiendo las necesidades sociales de la población a través de la política social y el sistema corporativo. En este sentido Arnaldo Córdoba (1990) indica que la relación que establece el Estado con los movimientos sociales en México es corporativa, bajo dos planos: los nuevos sujetos políticos son las organizaciones y el control estatal de la sociedad se da a través de dichas organizaciones.

## **La crisis del Estado social posrevolucionario**

La declinación de esta política inicia en la década de los sesenta, cuando se observan los primeros síntomas de agotamientos del modelo de desarrollo estabilizador y comienza a haber un desgaste de la estructura institucional autoritaria y corporativista. La inflación, el endeudamiento público y la disminución de la inversión etc., son problemas que se vuelven estacionarios. Esto provoca una crisis económica entre el sector empresarial y el Estado, por el desacuerdo en sus concepciones económicas. A partir del conflicto comienza a generarse un nuevo modelo de desarrollo económico y la exigencia del retiro del Estado en la área económica.

Por otro lado, el modelo de desarrollo compartido ya no tiene capacidad económica suficiente para seguir manteniendo una política social paternalista fomentada en el gasto social hacia los sectores asalariados y sindicalizados, lo que tiene como consecuencia el debilitamiento del corporativismo en el movimiento sindical y la aparición de nuevos actores sociales. Por ejemplo, surgen los movimientos de liberación nacional y de médicos (1964), el estudiantil (1968), el del sindicalismo universitario (1971), el de electricistas (1973), etc. Son movimientos reivindicativos, multclasistas, urbanos, rurales y autónomos. También se forman partidos políticos de oposición.

Se hacen visibles algunas fracturas del sistema político y su repercusión en la economía. Puede observarse que el deterioro de las políticas sociales en este periodo se expresó en un descenso del empleo y del poder adquisitivo de los salarios y por ende, en una significativa reducción del gasto social. Esto significó una

ruptura entre el Estado y las principales organizaciones sociales, factor que mermó la legitimidad y credibilidad política de las instituciones.

La introducción del neoliberalismo en los años ochenta, en escala mundial, afectó visiblemente las políticas sociales de los gobiernos. El de México se caracterizó por la aplicación decidida de políticas neoliberales, pero no abierta, puesto que el rompimiento con los principios "ideológicos" de la Revolución hubiera significado una pérdida inmediata de legitimidad.

Para poder aplicar tales medidas (la venta de las empresas del Estado, la supresión de subsidios y créditos baratos, la restricción de presupuestos a obras sociales, la liberalización del comercio) tenía que acompañarse de acciones populares (o populistas) que, por un lado, desviarán las críticas de sectores inconformes y, por otro, desarticularan las organizaciones que pudieran hacer presión contra la nueva estrategia gubernamental.

El gobierno, entonces, mostraría que lo que hacía era una real modernización de la economía y de las estructuras sociales, sin afectar las políticas de protección a los sectores sociales débiles. Esto puede apreciarse en el discurso y la aplicación del PRONASOL, como se verá en los próximos capítulos. Pero antes es preciso ver cómo ocurre este fenómeno en un plano global para poder contextualizar sus particularidades.

## **El cambio a la política social neoliberal**

Berta Lerner Sigal (1996) expone muy adecuadamente el proceso de cambio de las políticas sociales cuando se impone el neoliberalismo. Lo que define a esta doctrina es la libre competencia en el intercambio internacional de mercancías y el hecho de que esta competencia determine quienes podrán exportar y sobrevivir para obtener las ganancias de dicha globalización. Se manifiesta también en que las fronteras nacionales comienzan a volverse más tenues, y desde luego, en que el Estado interviene cada vez menos en la regulación del reparto de la riqueza y en la atención a los sectores sociales desprotegidos.

Evidentemente el neoliberalismo, para aceptarse, tiene efectos positivos: intercambio de productos a precios más bajos, se facilita el tránsito de ciudadanos entre los países para obtener empleos y mandar divisas, se socializa más el trabajo científico, se organizan políticas de atención a la pobreza (a través de organizaciones no gubernamentales), hay un despertar democrático y de fomento de organización, etc.

Sin embargo, los saldos negativos son contundentes: crece el desempleo, se fortalecen las grandes empresas y desaparecen la pequeñas, se impone la nueva tecnología sin miramientos sociales, aumenta la economía informal y la pobreza, tiende a dejar cada vez más en manos privadas la supervisión y financiamiento de las políticas sociales, con lo que aumentan los costos de la educación y la salud, entre otras cosas.

Los estados que adoptan el neoliberalismo se ajustan a las políticas monetarias del Banco Mundial y el Fondo Monetario

Internacional, cuyas metas son: consolidar la globalización bajo la competencia, detener el deterioro social, conservar márgenes de gobernabilidad de los estados, etc. Se impone así, sobre todo en los países deudores de estas instituciones, una visión neoliberal que está lejos de obtener los buenos resultados que se esperan con esta política.

"Es factible suponer que en algunas regiones como Europa, donde los estados benefactores se desarrollaron de manera más plena, hay más posibilidades de que se dé una corresponsabilidad en el plano social con la sociedad civil, sobre todo porque las instituciones civiles alcanzaron en estos contextos un mayor desarrollo. En los países latinoamericanos, donde se desarrollaron estados paternalistas que cohibieron el desarrollo de las instituciones de la sociedad civil, será más difícil un concertación entre iguales para instrumentar, supervisar y controlar la política social" (Lerner Sigal 1996:146).

Así que la diferencia del neoliberalismo estriba en que los países de América latina particularmente, México no desarrolló una sociedad civil independiente e instituciones autónomas capaces de llevar beneficio a los sectores desprotegidos. En cambio, en países de Europa donde se formó una sociedad civil e instituciones autónomas se alcanza un mayor desarrollo social. Por tanto, cuando las políticas sociales se descentralizan, en las entidades más pobres, no pueden generarse reclamos para su debida aplicación.

Paradójicamente con el neoliberalismo, cuando las políticas sociales se dirigen a los estratos más marginados (puesto que

antes se dirigían a los sectores medios o corporativizados), las sociedades por su misma condición de pobreza no tienen la capacidad de exigir o adecuar las políticas para superar la pobreza.

### **Conclusiones**

La generación de políticas sociales se ha dado de acuerdo con determinadas condiciones históricas que han tenido los estados. Los cambios en dichas políticas se han dado casi siempre en un plano internacional, que tiene que ver con el desarrollo capitalista mundial. Las políticas del Estado de Bienestar que estuvieron vigentes en la mayoría de los países desarrollados capitalistas durante más de medio siglo se caracterizaron por una atención amplia y generalizada a los sectores sociales más desprotegidos.

Si bien los estados latinoamericanos no eran estados de bienestar, por su condición subordinada y su carencia de recursos, algunos sí aplicaron políticas sociales con un buen alcance para garantizar mínimos de bienestar a las masas corporativizadas.

Con la imposición del neoliberalismo, se da una uniformidad ejemplar con las políticas sociales en todos los países capitalistas. Esto implicó muchos beneficios para las economías centrales y algunos desajustes sociales en los países desarrollados. En cambio, en los países subdesarrollados, los beneficios son reducidos y los impactos sociales negativos son de una magnitud enorme.

Esto ocurre no sólo por la escasez de recursos que manejan los estados subdesarrollados, sino por las características propias

de sus sociedades, donde existe la corrupción, el burocratismo y una pobre participación de la sociedad civil en las decisiones gubernamentales.

## **Capítulo II**

### **SOLIDARIDAD EN LA REFORMA DEL ESTADO**

Para aproximarnos más al objeto de estudio, se analizarán dos aspectos importantes en el desarrollo reciente del país: la modernización económica y la reforma del Estado. La primera, con el fin de observar cómo ocurrió ésta para modificar la política social aplicada desde hacía varias décadas, y la reforma del Estado, para destacar los nuevos contenidos ideológicos que privilegiaban el asunto de la democratización y la participación política, pero sin contenidos específicos.

#### **La modernización económica**

En los inicios de la década de los ochenta, el país se encontraba dentro de una crisis estructural con los siguientes problemas económicos: el alza de las tasas internacionales de intereses, la suspensión de los créditos externos, la fuga de capitales, la caída del precio internacional del petróleo. Como una medida radical el gobierno nacionalizó la banca y devaluó el peso. Todo esto planteó a los gobernantes la posibilidad de reformar el Estado, lo cual implicaba reducir substancialmente su carácter de propietario y proveedor, para responder eficazmente a las demandas populares de la sociedad.

En 1982, se suscitó un acuerdo entre el Fondo Monetario Internacional y el gobierno mexicano para que el país adoptara la estrategia del ajuste neoliberal y de cambio estructural, lo que suponía la apertura comercial, la privatización económica y la reorientación de la producción hacia el mercado externo. Para salir de la crisis económica se puso en marcha el programa de ajuste,



con un conjunto de medidas, entre las que destacan: la reducción radical del gasto social y la inversión pública, la elevación sustancial de los impuestos indirectos de las tarifas de bienes y servicios producidos por el Estado; la eliminación de los controles de precios y de los subsidios a productos y servicios, y el establecimiento de tasas de interés positivas y la fijación de tipo de cambio flexible y subvaluado. Todo esto implicaba el deslizamiento permanente y devaluaciones abruptas del peso con respecto al dólar (Vidal 1991).

El ajuste neoliberal impuesto al modelo económico mexicano en 1982 presenta tres renglones fundamentales: 1) la refuncionalización del Estado en la intervención económica, 2) la privatización del sector público y 3) la mayor apertura hacia la inversión extranjera directa. La importancia de estos tres renglones en su relación con la sociedad nos permite comprender la necesidad de plantear la reconversión del Estado y la formulación de un nuevo programa de bienestar social.

El momento de la crisis económica conduce a una nueva orientación del Estado mexicano, encaminada a un nuevo compromiso de justicia social dentro de un contexto de globalidad, de economía de mercado y de privatización del sector social. El orden mundial encabezaba nuevas modalidades en el campo de la ciencia, la tecnología, la información, la informática y desde luego en la economía, principalmente en el mundo del capital financiero y de la libre empresa.

El gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) inicia la modernización económica y comienza a plantear una nueva función del Estado; pero en realidad es el gobierno de Carlos Salinas de

Gortari (1988-1994) el que profundiza la estrategia económica neoliberal y delimita las funciones del Estado en la esfera privada.

Arturo Warman reseña muy bien este proceso:

“(…)desde la década de los ochenta surgen nuevos retos para las sociedades a nivel internacional. Estos era la rapidez con que se desarrollan las innovaciones tecnológicas, financieras y políticas ante las cuales el modelo mostraba una escasa capacidad de reacción, un decaimiento de su dinámica y recurrentes coyunturas críticas agudas cuyo saldo era una creciente pérdida de bienestar social” (1994:375).

Con el pretexto de que el Estado interventor en la economía había sido el causante del endeudamiento del aparato estatal y de inhibir la participación de las libertades individuales de la sociedad, era necesario realizar un nuevo pacto entre el Estado y la sociedad. Por eso se apostó en todo el periodo de 1988-1994 a consolidar el modelo neoliberal, introduciendo una serie de medidas: la economía de mercado, la apertura externa, la promoción de la inversión de carácter privado.

El objetivo era limitar la intervención del Estado en la esfera de la economía, de tal manera que se desincorporaba un conjunto de empresas estatales estratégicas para venderlas al sector privado. El Estado se ocuparía sólo de la seguridad pública y de la conducción de la sociedad. El gobierno se situaba en la ortodoxia monetaria: para crecer es preciso achicar el Estado, reducir el gasto público y desregular la economía. Son tres los factores de la

modernización de la economía: recorte del gasto público, el “achicamiento” del Estado y la privatización de la economía.

En la reducción del gasto público, el Estado tomó dos medidas: reducir los apoyos sociales destinados a los sectores más desprotegidos y vender empresas estatales asociadas al bienestar social. Contrariamente a esto, Carlos Monsiváis (1990) apuntaba que lo que importaba era reformar al Estado con base en dos direcciones: 1) dotar de mayor bienestar social a la población de escasos recursos; 2) construir una nueva relación con la sociedad, porque sólo el Estado puede lograr satisfacer las necesidades sociales de la población y de igual manera impulsar el tránsito político, dado que el mercado ha demostrado ser inoperante para resolver el problema de la desigualdad social y fortalecer la democracia en México. La función del mercado no es hacer justicia sino producir ganancia.

Por consiguiente, la reforma del Estado mexicano debería iniciar por la desconcentración y descentralización de los poderes, la plena representación de la sociedad y la eliminación del presidencialismo, medidas que el gobierno estaba lejos de tomar.

Bajo tal perspectiva, el Estado resultaba ser el único capaz de atender el problema de la pobreza y realizar la construcción de un régimen democrático con la participación de la sociedad y no del mercado. Con esto, se esgrimieron ideas en torno a lograr un cambio en el plano social, a través de dos variables: la nueva gestión pública y el nuevo papel de la sociedad.

## **La nueva gestión pública y la mayor participación social**

La nueva estrategia económica bautizada como "liberalismo social" en el periodo salinista tuvo sus efectos más crudos en las clases más desprotegidas. El deterioro social y la pobreza de millones de mexicanos obligó a la nueva elite gobernante a conducir la orientación del Estado en dos direcciones: una nueva política de gestión pública y una nueva relación del Estado con las organizaciones y sus demandas públicas.

En este sentido, el Estado comienza a impartir mayor asistencia social hacia las organizaciones sociales no gubernamentales y a realizar nuevas alianzas con nuevos actores sociales y políticos; no exclusivamente con las organizaciones tradicionales ni con el partido oficial.

Los nuevos tiempos políticos de turbulencia y de crisis económica periódicas que vivía el país, en particular el sexenio de Salinas, reflejaban la necesidad de reformar al Estado, para ponerlo al nivel de la competencia y de la democracia. En efecto, se busca que el Estado planteara una nueva coordinación en el área de la distinción pública donde se instrumentara una nueva política de bienestar social destinada a la sociedad y a la vez que incorporara la energía creadora de las organizaciones sociales bajo un nuevo modelo de gestoría social. Se planteaba así un Estado que concibe el bienestar social no a partir de costosas estructuras burocráticas sino con el impulso de programas que son producto de la actividad y de la gestión de la sociedad civil. En este caso, lo importante sería diseñar desde el Estado nuevas formas de gestión públicas en los programas sociales y en los métodos de

organización, participación y de corresponsabilidad con la sociedad.

El gobierno salinista únicamente realizó ciertas modificaciones en el área social, intentó reducir la burocracia en la participación de los programas de bienestar social, implantó un nuevo mecanismo de comunicación entre el Estado y la sociedad y se propuso iniciar una nueva gestión pública menos centralizada. Sin embargo, no se logró consolidar una política de gestión social; tampoco se logró nulificar la utilización de los programas sociales con fines electorales, ni la realización de un proyecto de descentralización hacia los estados y municipios ni el reconocimiento a la nueva pluralidad política en la sociedad.

El discurso quedaba en que debía reconocerse que se ha avanzado en la construcción de una nueva política de gestión pública destinada a la política de bienestar social en México, pero al mismo tiempo que faltaba mucho que recorrer para la construcción de una política de bienestar social diseñada desde el Estado encargada de atender las necesidades de la población.

El otro tema importante de este periodo que va ligado al área social es la reconstitución de los compromisos y acuerdos con la sociedad en materia de bienestar social. El presidencialismo exacerbado del salinismo debilitó muchas instituciones políticas (poder judicial, poder legislativo, los estados y municipios). El exceso de las facultades metaconstitucionales de la figura presidencial ejerció un dominio sobre organizaciones sociales, ciudadanos y partidos políticos, evitando en el país un avance más rápido en la construcción de un régimen democrático en México. En el plano de la oferta democrática el gobierno y las instituciones

sólo avanzó en una sola dirección: la liberalización política-electoral y la modernidad económica

A partir de la modernización económica, la globalización y el mercado, fue como se intentó una reforma del Estado, pero únicamente ocurrió en las áreas de la economía y la administración pública; quedaron pendiente las áreas de la política del bienestar social. En pocas palabras, no tuvo éxito la reforma del Estado.

El conjunto de medidas económicas adoptadas en el régimen salinista afectó la intervención pública sobre la economía, sobre todo en los sectores tradicionales y corporativos, ocasionando varias reacciones en la sociedad. En las organizaciones sociales se dejó sentir una mayor participación de la sociedad para pedir un mejor nivel de vida y mayor democracia, pero no de manera masiva y articulada.

### **La sociedad actúa independientemente**

Desde la década de los sesenta se comienza a observar una mayor participación de la sociedad mexicana fuera del control corporativo del Estado, con tres objetivos: democracia, autonomía y bienestar social, pero con logros muy limitados.

Es en la década de los ochenta cuando nuevos actores sociales cobran mayor importancia en la vida política y social del país. Muchos grupos se organizan con más frecuencia fuera de las organizaciones tradicionales del partido en el gobierno; exigen mayor participación política, reclaman mayor autonomía y mayor bienestar social. Asimismo, la sociedad inicia una mayor participación política en el plano de lo electoral en dos direcciones:

restituir sus derechos ciudadanos de elegir a sus gobernantes, y crear las bases de un régimen democrático.

La demanda social y política hecha por la sociedad en ocasiones rebasaba la capacidad de respuesta del Estado, que mostraba limitaciones e ineficacia; se aducía que no tenía mecanismos eficaces de participación social en el combate a la pobreza y en la democratización. Se percibía ya la inoperancia de la forma de hacer política del régimen.

El ocaso del Estado interventor en la economía permite a la sociedad comenzar a tener mayor participación y mayor confianza en sí misma, en la búsqueda de solución a sus problemas independientemente del Estado y de sus organismos corporativos. La sociedad mexicana en el periodo 1988-1994 comienza a jugar un papel protagónico en el nivel de la organización, la participación y la gestión social, en planos regional, estatal y local.

La sociedad reciente el ajuste neoliberal ortodoxo que se expresa en un deterioro del nivel de vida, la contracción del mercado interno y la disminución del gasto doméstico provocado en los sectores de la sociedad. En consecuencia, la participación de la sociedad se da como un recurso funcional que intenta de manera independiente aliviar la demanda de servicios y de bienestar social a las clases más pobres de la ciudad.

La modernización económica impuesta por la administración de Carlos Salinas en la sociedad se tradujo en consolidar una economía basada principalmente en el mercado y en replantear una nueva fórmula de organización en la sociedad que le permitiera

imponer su proyecto con un costo social y político controlado y dirigido desde el Estado.

Por ello, el régimen comenzó a tomar una serie de medidas sociales en favor de las clases sociales más pobres del medio urbano y rural con el único afán de que estos sectores sociales le brindaran el apoyo a su política económica y lo dotaran de legitimidad.

Para que esto fuera posible, era necesario establecer acuerdos y alianzas con grupos eclesiásticos, empresariales, militares, partidos políticos y con el gobierno norteamericano. De este modo se podía lograr el control de las organizaciones independientes y de la sociedad civil, que se manifestaba en demandar la vigilancia de las funciones de sus gobernantes, del respeto a los derechos humanos y de expresiones autónomas.

### **El programa nacional de Solidaridad**

La modernización económica en el país giraba en torno a los siguientes ejes: la reducción del gasto público, el ajuste de precios y tarifas, y el aumento de los impuestos al consumo, el reforzamiento de los controles salariales, la liberación de precios internos y la fijación de una tasa de cambio flexible orientada a impulsar las exportaciones y frenar las importaciones. El modelo avanzó en dos planos: en consolidar la nueva propuesta económica para la reactivación del mercado, y en el nuevo papel que jugaría el Estado dentro de la economía. Esto se tradujo en la venta de empresas públicas y en impulsar un programa de asistencia social destinado a los sectores más pobres del campo y de la ciudad.

La lógica presidencial se basó en tres líneas de trabajo:



- a) la política social del Estado solidario, en el programa nacional de Solidaridad que se convirtió en secretaría de Estado;
- b) la política económica de libre mercado en la consolidación de un tratado comercial con Estados Unidos y Canadá;
- c) el proyecto político en la reforma de los artículos constitucionales.

“El programa nacional de Solidaridad, creado el 6 de diciembre de 1988 mediante otro acuerdo presidencial se justificó por la necesidad de contar con un órgano de coordinación y definición de política, estrategia y acciones que en el ámbito de la administración pública se emprendía, para combatir los bajos niveles de vida y asegurar el cumplimiento de la ejecución de programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y la población de las zonas áridas y urbanas en materia de salud y educación” (Provencio 1990:53).

En efecto, el PRONASOL rompe con tres tradiciones de la política social posrevolucionaria: 1) La homogeneidad de los programas de asistencia social, 2) el control y destino de los programas a sectores corporativos y 3) la cultura de mayor gasto público y más justicia social. En cambio presenta como novedad tres propósitos: eficientizar los recursos políticos destinados a los programas sociales, focalizar los programas sociales y generar la participación y gestión de la sociedad.

El PRONASOL se convierte en el instrumento gubernamental para luchar contra la pobreza extrema. Está diseñado en tres vertientes fundamentales: a) Solidaridad o para el bienestar social, b) Solidaridad para la producción y c) Solidaridad para el desarrollo regional.

El programa para el bienestar social consistía en otorgar especial atención a la ejecución de obras de alto impacto social, como mejorar las condiciones de vida de los sectores populares de la ciudad, a través de los programas de escuela digna, mejoramiento de unidades médicas, agua potable y alcantarillado, servicio de energía eléctrica, tenencia de la tierra, equipamientos urbanos, así como la dotación de infraestructura de acopio y almacenamiento.

El programa Solidaridad para la Producción se destinaba a los grupos sociales desprotegidos, para dotarlos sobre todo de infraestructura social y física y para impulsar actividades y proyectos productivos que generaran ocupación e ingresos.

“El programa Solidaridad para el desarrollo regional se diseñó con base en ‘los propósitos del desarrollo regional, promoviendo el aprovechamiento de los recursos naturales, humanos y físicos existentes en cada espacio del territorio nacional’” (González Tiburcio y De Alba 1992:39).

El PRONASOL pretendía impulsar la participación ciudadana, aun cuando se corría el riesgo de que se volviera autónoma. Sin embargo, el programa inauguraba supuestamente tres formas

distintas de la política social en el proceso de la reforma del Estado.

En primer lugar, se le daba un impulso a la política de bienestar social en el mejoramiento del nivel de vida de los sectores populares. La participación de los sectores sociales pobres de la ciudad se daba en el nivel de la organización, la participación y gestión de la obra para la comunidad. La inclusión de los sectores urbanos a la política de bienestar era con el propósito de resolver a medias las necesidades sociales sin tener la verdadera capacidad de resolver los profundos rezagos sociales y de desigualdades en el medio urbano.

La atención al rezago social del medio urbano de parte de Solidaridad le permitió al Estado obtener cierta credibilidad y legitimidad ante la sociedad. En este sentido, encontramos de parte del Estado la intención de ejercer un control político sobre los sectores sociales urbanos, a través de la organización de los comités, como órganos de base para la organización y la gestión.

**Cuadro 1**  
**Programa Nacional de Solidaridad**  
**Programas Clasificados por Vertientes de Acción, 1998-1991**

<b>Bienestar Social</b>	<b>Apoyo Productivo</b>	<b>Desarrollo Productivo</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abasto de alimentos</li> <li>• Agua potable</li> <li>• Drenaje</li> <li>• Electrificación</li> <li>• Rehabilitación y Empedrado de calles</li> <li>• Pavimentación, revestimiento y construcción de caminos</li> <li>• Espacios deportivos</li> <li>• Espacios cívicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyectos ecológicos</li> <li>• Fondo de solidaridad para la producción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondos regionales de Solidaridad para el desarrollo de los pueblos indígenas</li> <li>• Jornaleros agrícolas</li> <li>• Mujeres en Solidaridad</li> <li>• Programa Nueva Laguna</li> <li>• Istmo de Tehuantepec</li> <li>• Costa de Oaxaca</li> <li>• Oriente de Michoacán</li> <li>• Tierra Caliente (Guerrero)</li> <li>• Sur del Estado de México</li> <li>• Regiones centro y carboníferas de Coahuila</li> </ul>

Fuente: *El Cotidiano* 49, julio-agosto, 1992, pág. 10.

Los programas especiales que se instrumentaban eran:

- Escuela digna
- Niños en Solidaridad
- IMSS-Solidaridad
- A dignificar hospitales
- Regulación de la tenencia de la tierra
- Solidaridad obrera
- Cafeticultores
- Explotación forestal
- Pescadores ribereños
- Mineros en pequeño
- Piscicultores
- Fondo para la promoción del patrimonio cultural de las comunidades indígenas

La finalidad de estos programas era convertirse en un instrumento de política social administrado desde el Estado para abatir los altos niveles de pobreza y marginación en que viven los colonos de las periferias de la ciudad y los campesinos en zonas áridas. Se desarrolló entonces una política orientada más a la participación de la sociedad y a la gestión entre comunidad y gobierno; se realizó también un mayor esfuerzo de parte de la comunidad en aportar recursos económicos, materiales y humanos en la construcción de obras en beneficio de la comunidad.

### **La organización y participación en sociedad**

El debilitamiento del corporativismo social y la crisis política del Estado propiciaron las condiciones sociales, económicas y políticas, para que la sociedad y los grupos sociales más pobres

pudieran comenzar a participar fuera del Estado y del partido en el poder. Esto representaba un elemento contradictorio para el Estado, puesto que la sociedad estaba orientándose a una demanda de mayor democracia, una mayor participación ciudadana y autonomía en los municipios. Puede suponerse entonces que Solidaridad tendería a desarticular estas demandas, insistiendo en la participación de la sociedad.

En teoría, los programas adoptaban un nuevo estilo de política social dirigido más a la descentralización y la participación ciudadana, como respuesta a una sociedad más plural, más activa y participativa. Esto se daba por medio de la política destinada a satisfacer las necesidades y reclamos justos de campesinos desprotegidos, jornaleros agrícolas, indígenas y grupos de colonos de zonas urbanas y del campo.

La manera en que se organizaban los campesinos, jornaleros y colonos era a través de los comités de Solidaridad, con el interés de sustituir al viejo modelo corporativista de intermediación con la sociedad. Se presumía que habría un reemplazo, en su función de política social, de las viejas organizaciones sociales priístas: CTM, CROM, CNC y UNE, y se asumiría el manejo de los recursos y la gestión social; los responsables serían los comités de Solidaridad.

Hubo dos modelos de comités formados por los gobiernos federal, estatal y municipal. El primero, el comité de base, cuyos integrantes eran elegidos en asambleas públicas mediante el voto directo con la participación de todos los beneficiados de la acción. Su función consistía en coordinarse con las autoridades gubernamentales y los demás sectores sociales para definir qué obra emprender en la comunidad.

Una vez estructurada la base social, inmediatamente se seleccionaba de manera democrática a los representantes, los que constituían y daban forma al comité de Solidaridad, compuesto por: un presidente, un secretario, un tesorero, un vocal de control y vigilancia y los vocales adicionales con responsabilidad específica en la comunidad.

La otra clase de comités es la que construían las organizaciones sociales independientes con el único afán de conseguir recursos económicos y materiales en beneficio de la colonia y del colono.

La nueva relación entre el comité y el gobierno estatal o municipal sería de corresponsabilidad, de diálogo, de respeto y de participación, para que los sectores pobres tuvieran un nuevo piso basado en el bienestar social.

Éstos eran los nuevos instrumentos que brindaba el gobierno salinista, para la realización de acciones concertadas, incorporando a las comunidades en la participación y solución de sus problemas, guiándose por los comités de base y la filosofía en los que se sustenta el PRONASOL.

La participación de los grupos pobres de colonos, en el programa de bienestar social, se daría considerando dos aspectos fundamentales en el área de la política social: 1) La modificación de la estructura jerárquica y burocrática encargada de aplicar los programas de Solidaridad y 2) la búsqueda de recursos económicos destinados a los programas. Con ello, se realizaba una reconversión de política social universal hacia una política social focalizada y cualitativa, que representaba Solidaridad.

Con base en dichos principios y orientaciones, el PRONASOL pretendía tener un método de trabajo basado en la participación ciudadana, con un diálogo permanente entre el gobierno y los nuevos grupos sociales, lo cual permitían la definición de acciones en la construcción de la obra en beneficio de la comunidad y en la relación directa entre los nuevos grupos sociales y el Estado. Así lo definían unos de sus voceros:

“Solidaridad tiene como método de trabajo la participación, la organización y el esfuerzo compartido entre ciudadanía y gobierno. De esta forma Solidaridad se ha convertido en un medio para renovar el tejido de las formas de relación en la sociedad mexicana, tratando de integrar provechosa y armónicamente a los distintos grupos y movimientos que hoy surgen junto a los más antiguos” (González Tiburcio y Zepeda, 1992:4).

Solidaridad pretendió formular una gestión pública diferente a la tradicional que recaía en pesadas burocracias. Lo realmente importante del cambio cualitativo en el método es la aplicación del gasto público, con relación a la política de gestión social. Su propuesta se ubicaba en dos niveles: en primer lugar; la modificación de la política de bienestar social, la cual se le imprime una mayor participación de la sociedad, pero con la idea de corresponsabilidad con el gasto social; se deja atrás el viejo supuesto paternalista: a mayor gasto social, mayor bienestar social. En segundo lugar, se creó una nueva fórmula de gestión social: los recursos y los programas de Solidaridad se combinan con los recursos que aporta la comunidad, sin régimen piramidal y burocrática, sino que se involucraban los comités, las comunidades urbanas y los ciudadanos.



En efecto, "lo que se promovió fue la apertura a la participación social y organizada, para darle un mayor sentido de equidad, eficacia y transparencia al gasto social. El programa nacional de Solidaridad es así el instrumento de política pública encargada de transformar el ejercicio del gasto público, en lo operativo, lo técnico, pero fundamentalmente en lo social y lo político" (Carreño 1994:17). El reto de Solidaridad era consolidar una política social diferente a la tradicional basada en el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones. Con ello, se realizaría una reforma del Estado en lo administrativo y lo social.

El "compromiso central" de Solidaridad era recuperar las demandas y necesidades de la sociedad, ordenarlas y articularlas para diseñar un esquema integral de política social en el que se combinaran los rubros tradicionales de atención social (vivienda, salud, alimentación, educación) con lo correspondiente al desarrollo de la infraestructura urbana y del bienestar social de una manera más novedosa.

La nueva propuesta de política social de Solidaridad pretendía resolver las nuevas necesidades y demandas provocadas por el ajuste neoliberal, y poner a salvo la modernización económica. Esto implicaba una reforma del Estado, donde éste abandonaba su paternalismo y establecía un compromiso solidario-ciudadano encaminado a atender el desarrollo social, bajo tres perspectivas: 1) reconocer la capacidad de los grupos sociales y comunidades para organizarlo y participar libremente, y para generar alternativas productivas; 2) reconocer que es contraproducente incrementar burocracias en el nivel administrativo y sindical para resolver problemas sociales específicos, y 3)

desarrollar nuevas formas de financiamiento de recursos y programas hacia los municipios.

### **Solidaridad y la gestión local urbana**

La nueva política social obedecía a la necesidad de crear, en primer lugar, un acuerdo político entre el Estado y los colonos; en segundo, crear una política de subsidios selectivos hacia los grupos marginados, y en tercer lugar, atender a la enorme masa de desposeídos urbanos, que empiezan aparecer en ciudades medias y capitales.

Para encuadrar la estrategia de tal política y su vinculación con el ámbito local la abordaremos desde tres vértices: 1) las ciudades como ámbito de la concentración de la pobreza, 2) la crisis del Estado y la emergencia de las municipalidades y 3) la gestión social en el municipio.

El desarrollo poblacional y urbanístico en las ciudades ocasionaba una fuerte demanda de bienes y servicios de parte de la población, pues el crecimiento de la pobreza en ciudades con más de un millón de habitantes tenía como causas principales: el crecimiento demográfico, el encarecimiento de los servicios públicos, la falta de bienes y servicios y la ineficacia de los ayuntamientos como órganos de regulación política y económica encargados de propiciar el desarrollo social.

El crecimiento demográfico, la industrialización y la centralización son elementos que han obstruido el desarrollo de los gobiernos locales; en cambio han favorecido a los estados y a la federación. Un problema serio es que los procesos de urbanización

y de industrialización en las sociedades modernas de México vienen acompañados de una fuerte concentración del ingreso y de una desincorporación de los bienes y servicios del Estado. A la vez, los programas de privatización de empresas estatales se han orientado más al fortalecimiento y crecimiento del capital, también a una mayor seguridad estatal, pero a la vez, formando sociedades urbanas más inseguras y más pobres. En estos términos, la modernización salinista contribuyó a aumentar el desequilibrio económico y la desigualdad social en la población de escasos recursos materiales y se ahondó el problema de la desigualdad social en los espacios urbanos.

La crisis del Estado trajo consigo la necesidad de un nuevo replanteamiento de las funciones del municipio como el órgano de gobierno y de administración sustentada jurídicamente en el artículo 115 de la Constitución. Las municipalidades han sido parte de esta crisis general del Estado. Por el hecho de encontrarse al final de la pirámide política y social del régimen, están imposibilitadas de contrarrestar el centralismo político y económico del gobierno federal que viola la soberanía de los Estados y la autonomía de los gobiernos locales, y no pueden gobernar y administrar las ciudades adecuadamente.

### **La crisis del gobierno**

A partir de la crisis y el ajuste en la década de los ochenta hasta ahora se ha visto el descenso de los niveles de vida de la población mexicana, en particular de las capas populares. Desde hace cerca de dos décadas unos analistas señalaban: "Nueve de cada diez mexicanos que se incorporan a la población pasaron a formar parte de los pobres. En la actualidad, alrededor de la mitad

de la población (41 millones de mexicanos) no satisfacen sus necesidades esenciales y alrededor de 17 millones de ellos viven en condiciones de extrema pobreza" Tello y Cordera (1982). Pero lo significativo del caso es que el mayor volumen de pobreza, que se incrementó en las décadas de los ochenta y noventa se fue localizando en las poblaciones urbanas.

Muchos municipios comenzaron a ser receptores de la gran migración que tenía lugar y, con infraestructura insuficiente y magros presupuestos, era obvio que su capacidad iba a ser rebasada para dotar de servicios elementales a todos sus habitantes.

Sin embargo, la crisis económica ha afectado considerablemente a los gobiernos locales; el crecimiento de la pobreza urbana, la falta de una política de gestión pública del Ayuntamiento y la carencia de un modelo de desarrollo local, ha suscitado dentro de la sociedad un grave deterioro de vida de millones de habitantes los cuales no alcanzan los mínimos de bienestar social que contemplan los organismos internacionales.

Como resultado, el empobrecimiento de los habitantes de las ciudades medias y en las capitales de los estados y la urbanización súbita provocan que grandes núcleos de la población no puedan tener acceso a los bienes y servicios generados desde el Estado o desde el gobierno local.

Se observa que los gobiernos locales tenían como reto el construir una política amplia de bienestar social y un modelo de desarrollo local en beneficio de los grupos más desprotegidos de la ciudad. Este modelo tenía que promover nuevas formas de participación y gestión social, donde el ciudadano de escasos

recursos se podía comprometer a aportar a la comunidad un esfuerzo personal y material en la construcción de obras urbanas en beneficio a la colectividad.

La nueva gestión social que debían adoptar los gobiernos locales debían ir acompañada de los programas de Solidaridad. El desarrollo social del municipio estaría a cargo de la participación ciudadana y la gestión social.

### **La política de Solidaridad como desarrollo municipal**

Todo esto apuntaba a que los gobiernos locales se relacionaran con el PRONASOL principalmente a través del programa de bienestar social de manera general y con el programa Fondos de Solidaridad Municipal, de manera particular.

En primer lugar, la política pública es un conjunto de acciones orientadas a cristalizar un proyecto predefinido por el gobierno local. El conjunto de acciones se componen de las siguientes tareas públicas: la administración municipal, la seguridad social, la política de bienestar social y la política empresarial. En pocas palabras, la política pública es un modelo de crecimiento de desarrollo económico y de equidad social en el nivel regional y local.

El programa de bienestar social fue el instrumento de política pública que utilizó el gobierno local para combatir la pobreza e impulsar el desarrollo de la calidad de vida de los municipios, bajo tres propósitos: 1) restaurar el atraso social en los municipios, 2) ejercer el control político sobre la sociedad por medio de los programas de Solidaridad y 3) conformar una nueva relación entre el gobierno local y la sociedad.

Sobre todo, los programas de Solidaridad se utilizaron para el combate a la pobreza y para elevar el nivel de vida en los habitantes de los municipios. Pero dos programas, el de Desarrollo Regional y el de Solidaridad para la Producción también fueron aplicados en las regiones y municipios con la finalidad de fomentar en primer lugar, el desarrollo físico (infraestructura); también, para la creación de micro y mediana empresa con el fin de generar empleos en los municipios y regiones.

No obstante, el programa más solicitado y más socorrido por los gobiernos estatal y municipal fue el de Bienestar Social, cuyo reto era detener el crecimiento urbanístico en la ciudad y la demanda de servicios públicos.

El problema de la ciudad como un espacio territorial, administrativo, político y social es que tienen que ofrecer a sus habitantes bienes y servicios, como también empleo y salario e impartir justicia a sus ciudadanos. En consecuencia, el desafío de Solidaridad y especialmente el Programa de Bienestar Social del periodo salinista tenía que enfrentar estas carencias sociales y estas debilidades políticas de los gobiernos municipales.

Finalmente, el programa de bienestar social tuvo tres propósitos principales: 1) fortalecer a los gobiernos locales en su área de administración y gestión, 2) hacer menos costoso el pago social a los gobiernos municipales y a sus ciudadanos con el ajuste neoliberal y 3) sostener una verdadera política de desarrollo local. En el siguiente capítulo se intentará evaluar qué tanto se cumplieron.

## Conclusiones

La adopción de la política de bienestar social de parte del gobierno municipal permitió la ampliación de servicios públicos (agua potable, luz, drenaje, alcantarillado y guarniciones) en la zonas de la periferia urbana, pero de manera muy limitada y con dos consecuencias sociales: en primer lugar, se refuerza una relación clientelar entre gobierno municipal y sectores pobres; en segundo, se conforman nuevas instancias de negociación (comité de Solidaridad) entre el gobierno municipal y la organización social de base de una manera directa.

En efecto, el proceso de gestión-demanda abre la posibilidad a la organización de base (comité de Solidaridad) ser el mediador con la autoridad local; en función de esta operación se convierte en el actor que selecciona las demandas, pero a través de mecanismos que en ocasiones favorecen intereses de pequeños grupos, y evadieron los de la comunidad.

En ese caso, pueden formularse dos preguntas fundamentales al programa de bienestar social: si fue un programa que impulsó el desarrollo local y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del municipio de una manera democrática, y si el programa de bienestar social le imprimió al gobierno municipal mayores presupuestos y recursos económicos.

Sobre el primer asunto, el programa de bienestar social amplió su atención social hacia los grupos sociales urbanos más desprotegidos de la ciudad Xalapa, pero solamente en el plano de la asistencia social donde solamente se logró cubrir las necesidades básicas como alumbrado, guarniciones y baquetas; la

gestión social únicamente quedó en el nivel de prestación de servicios y de asistencia social y no resolvió el problema del desarrollo local y de la calidad de vida de los habitantes del municipio.

Sobre el segundo asunto, era cierto que a los gobiernos municipales se le entregaban ciertos programas y subprogramas de Solidaridad, mas no se le destinaban los recursos y los presupuestos, porque estos recursos estaban bajo el control de la federación y no bajo el del municipio.

Respecto a la orientación municipal de Solidaridad salta a la vista la insuficiencia de recursos económicos orientados al programa de bienestar social, el gasto social y los recursos propios de los gobiernos municipales, para hacerle frente a las necesidades sociales y al crecimiento urbano de la ciudad.

En este sentido, Solidaridad pretendió iniciar un proceso de orientación municipal para lograr un fortalecimiento de los gobiernos municipales en el plano de la atención y ampliación social; pero los resultados fueron insuficientes, no por su diseño y propuesta sino por el mal manejo de los recursos. Solidaridad fue utilizado con una finalidad distinta para lo que fue constituido.

Los programas de Solidaridad, como escuela digna, niños en Solidaridad, becas de Solidaridad y alumbrado, etc., sí lograron tener un mediano éxito en la población de escasos recursos económicos y materiales, lograron mejorar el bienestar de la comunidad, pero sin alcanzar en la población una mejor calidad de vida.



Como se ha dicho, Solidaridad intentaba diseñar una nueva estrategia social para atender a los grupos más pobres de la ciudad a través de nuevas fórmulas de participación, corresponsabilidad y fiscalización, y simultáneamente impulsar una desconcentración de programas y decisiones hacia los gobiernos municipales como los órganos de administración y gestión política-social más cercanos a la población.

Sin embargo, los propósitos de control de las más altas instancias gubernamentales, la impreparación de los ayuntamientos y las propias inercias del sistema político impidieron que los fines del PRONASOL tuvieran un mejor resultado.

### **Capítulo III**

## **LA POLÍTICA SOCIAL EN EL GOBIERNO ESTATAL**

Como hemos visto en el anterior capítulo, el PRONASOL fue un programa que anunciaba la transición del modelo económico seguido por los regímenes emanados de la Revolución; pretendía menguar los impactos del retiro de políticas sociales paternalista en la población; tenía como objetivos centrales el fortalecimiento de la gestión social de los Ayuntamientos y el combate a la pobreza.

En este capítulo se analiza cómo se instrumentó el programa en la ciudad de Xalapa y sus resultados en tales objetivos. Para tratar de evaluar su alcance en estos dos aspectos, se contextualiza el caso de Xalapa en algunos datos del desarrollo social de antes y durante la puesta en marcha del programa, en Veracruz. Se intenta encontrar las diferencias entre una política social estatal, durante el régimen de Fernando Gutiérrez Barrios (1987-1988) y la aplicación de Solidaridad, durante el gobierno de Dante Delgado (1988-1994).

Asimismo, se examinan las formas concretas en que el Estado utilizó para operacionalizar el programa; se considera cómo interviene y se articula en las diferentes instancias gubernamentales, tanto federales como estatales y municipales. Por último, se presenta una serie de datos, tanto estadísticos como de observación en el trabajo de campo, que permiten evaluar el impacto y extensión que tuvieron en Xalapa los programas de Solidaridad y, por consiguiente, qué tanto se cumplieron los objetivos del PRONASOL en esta ciudad.

## **Vivienda**

La política social en el Estado de Veracruz (1987–1994) se manifiesta en un contexto nacional de crisis económica y de cambio, suscitada por la aplicación del modelo neoliberal. En este contexto, a mediados de 1987, se presenta el Plan Estatal de Desarrollo en el que destaca la política social del Estado y el fortalecimiento municipal. Este periodo sólo duró dos años (1987-1988), puesto que el gobernador Fernando Gutiérrez Barrios dejó el cargo para ocupar el puesto de Secretario de Gobernación al inicio del régimen de Salinas de Gortari

Los dos planteamientos gubernamentales respondían a la modernización económica en el país, que motivaba al gobierno de Gutiérrez Barrios a instrumentar esta política social, concentrada en cinco áreas: vivienda, desarrollo urbano y ecología, educación, salud y desarrollo integral de la familia. Con lo que respecta al fortalecimiento municipal, se preveía de dotarlo de mayor capacidad económica y diseño institucional.

De los cinco rubros, los de mayor desarrollo fueron: Vivienda, salud y educación. Estas medidas se adoptaron por el acelerado desarrollo de los complejos industriales que dieron lugar a una expansión desordenada de la población, que provocaron la creación de asentamientos humanos irregulares y propiciaron una excesiva demanda de servicios. En realidad, la política social sectorial y tradicional que privilegiaba a los estratos organizados campesinos, obreros y popular) en la entidad, aunque varios grupos sociales demandaron al Estado la aplicación de una política social con mayor participación y atención hacia los estratos marginados y populares de las colonias sin protección social y

sindical. Por esta razón, se da la evaluación de los tres rubros de la política social sectorial del gobierno estatal: vivienda, educación y salud.

El gobierno de Gutiérrez Barrios creó el Instituto Veracruzano de la vivienda que se coordinó con organismos descentralizados federales (INFONAVIT, FOVISSSTE, El Fondo Nacional de las Habitaciones Populares y el Fondo de Vivienda). La coordinación entre el Instituto Veracruzano de la Vivienda y las instituciones descentralizadas tenía el propósito de cumplir tres necesidades básicas: 1) vivienda de interés social, 2) regularización de la tenencia de la tierra urbana y 3) lotes con servicios. Las tres medidas orientadas hacia los estratos populares y los sectores organizados de la población.

A través de la política social sectorial (se refieren la intervención del gobierno en áreas sectoriales de operación, educación, salud, vivienda y comercio), el gobierno estatal, en 1987, entregaron 10 mil 771 viviendas, cuya inversión fue de 78 mil millones de pesos y en el año siguiente (1988), entregó 7 mil vivienda. También se hicieron entrega de 2 mil escrituras para regularizar el suelo urbano; asimismo, se logró regularizar 24 mil 800 lotes de suelo urbano a colonos asentados en terrenos de propiedad estatal, privada y ejidal. En dos años (1987 y 1988) se construyeron aproximadamente 18 mil 347 vivienda, cuya inversión fue aproximadamente 18 mil 194 mil millones de pesos para la entidad y se atendió el problema de la regularización de suelo urbano y de la vivienda en colonias populares de manera limitada (Gutiérrez Barrios 1987).

Durante el gobierno de Gutiérrez Barrios había una política pública dirigida hacia los estratos organizados en la entidad, la cual se enfocaba principalmente al bienestar social de manera paternalista y tradicional. Más adelante, con la llegada de Dante Delgado al gobierno, esto cambió: se privilegio el programa estatal de Solidaridad con participación ciudadana, colocándolo como la política social del Estado. Para la ONU (1975) bienestar social:

“...es utilizado para promover mejoras a nivel nacional en dos áreas: a) desarrollo económico a nivel macro y b) adelanto en las condiciones sociales y económicas a nivel micro que acreciente el bienestar social de los ciudadanos”

El periodo comprendido entre 1970 y 1980, la dinámica anual de crecimiento de las viviendas fue de “3.1% ritmo superior al crecimiento registrado por la población que fue de 2,5%” (IX Censo General de Población y Vivienda 1970). La dotación de servicios había avanzado muy poco en la década de los setenta ( ver cuadro 2) puesto que prácticamente la mitad de la población contaba con electricidad y agua potable y menos del 40%, con drenaje. Entre 1990 y 1995, la vivienda alcanza un ritmo menos acelerado, 2.5%, en tanto la población creció en promedio anual 1.4% (Perfil Sociodemográfico, INEGI (1995). Aunque los indicadores en la dotación de servicios mejoraron poco, probablemente por el impulso de la política de Gutiérrez Barrios, siguió existiendo un rezago de servicios públicos, a pesar de la puesta en marcha de Solidaridad. En Veracruz, de un millón 461.960 viviendas, solamente el 53.4% cuenta con tres servicios: agua, luz y drenaje, y el 17.87 sólo con dos, drenaje y agua La transición de la política social estatal hacia el programa estatal de

**Cuadro 2**  
**Porcentaje de vivienda y ocupantes que disponen de servicios básicos (1970-1980)**

	Concepto	Total	Electricidad	Agua potable	Drenaje
1970	Vivienda	688.798	49.36	50.98	35.44
	ocupante	3.815.422	49.16	50.31	34.56
1980	Vivienda	1.015.325	58.62	50.62	38.21
	Ocupante	5.387.680	56.82	48.33	35.45
1990	Vivienda	2.461.960	202.146	31.257	20.825
	Ocupante	6.714.932	122.429	160.262	96.826

FUENTE: IX Y X Censo General de Población y Vivienda, Estado de Veracruz. Instituto Nacional de Estadística, geografía e informática, Secretaría de programación y presupuesto y Anuario Estadístico del Estado de Veracruz 1999. Página- 25 y 57

Solidaridad con participación ciudadana (PRONASOL), en Veracruz. Planteó ciertas diferencias, el cambio de la política de Bienestar social por los programas de PRONASOL, la necesidad de reconstruir el tejido social entre el Estado y la sociedad y el combate a la pobreza extrema bajo la nueva metodología de participación y de corresponsabilidad.

## **Educación**

El Estado diseñó una política educativa basada en tres instrumentos: 1) convenio único de desarrollo, 2) el comité administrativo del programa federal de construcción de escuela y 3) el Consejo Estatal de Educación. El convenio único de desarrollo consistió en un programa de ampliación y mejoramiento de la planta física del sector educativo (construcción de aulas y laboratorio) y de espacios educativos. El Consejo Estatal de Educación Pública fue el órgano encargado de llevar adelante el proceso de modernización educativa y descentralización de la educación básica y normal. El último órgano, renueva el esquema académico y administrativo de 400 establecimientos y en apoyo a esta reforma se extendió el ciclo de educación media superior a tres años. Se amplió el sistema de Tele bachillerato que benefició a una población de 7 mil ochocientos jóvenes campesinos (Gutiérrez Barrios 1987).

En los dos años de gobierno se desarrolló un mecanismo de coordinación entre el gobierno federal, el estatal y el municipal para la realización de dos tipos de obras: la construcción de espacios educativos y la reconstrucción y rehabilitación de planteles. Era parte de la modernización educativa del gobierno

estatal. Con estas medidas se perseguía el mejoramiento de la infraestructura educativa y bajar los índices de analfabetismo.

El cuadro 4 muestra la constante disminución de la población analfabeta de 32.12% (1970) a 10.88% (1987), en el Estado de Veracruz. Esta tendencia, sin embargo, se invierte. En el periodo del gobierno de Dante Delgado, en 1990 la población analfabeta creció a "18.23% y para 1995 disminuyó a 16.42" (XI Censo General de Población y Vivienda y Conteo de Población y Vivienda, INEGI 1990). Esto significó que no se logró disminuir la población analfabeta de 1987.

Puede suponerse que la política educativa de Dante Delgado (el programa estatal de Solidaridad con participación ciudadana) fue limitado e insuficiente para detener el crecimiento del analfabetismo y se preocupó más en impulsar el desarrollo en infraestructura física.

La misma tendencia se aplicó en educación: los programas de Solidaridad de cierta forma reemplazaron la política social en tal sentido; se orientó a desarrollar mayor cobertura en infraestructura física. "Destinada a cubrir prioridades para satisfacer las necesidades de los grupos vulnerables y promover el desarrollo económico de manera limitada y temporal" (Grindle 1993), y en hacer penetrar los programas de Solidaridad en la sociedad como: escuela digna, aulas de Solidaridad y becas de Solidaridad.



### Cuadro 3

#### Evolución de la población Analfabeta y Alfabetada ( 1970-1987)

Año	Analfabeta	Alfabetada	Índice de Analfabetismo
1970	664.288	1.403.581	32.12
1980	721.552	2.366.283	23.37
1983	726.329	2.794.789	20.63
1984	705.871	2.941.149	19.35
1985	656.820	3.118.913	17.40
1986	550.652	3.358.245	14.09
1987	440.277	3.605.859	10.88

Fuente : Instituto Nacional de Educación para Adultos, Delegación Veracruz 1987.

Página- 17

**Cuadro 4**  
**Veracruz: Distribución de la población de 15 años y más por**  
**condición de Alfabetismo en 1990 y 1995**

Condición de Alfabetismo	<u>1990</u>	<u>1995</u>
	Total %	Total %
Veracruz	3.806.601 100.00	4.334.388 100.00
Alfabetas	3.106.903 81.62	3.619.519 83.51
Analfabetas	694.101 18.23	711.642 16.42
No especificado	5.597 0.15	3.227 007

Fuente: XI Censo General De Población Y Vivienda 1990, Y Conteo De Población Y Vivienda 1995(INEGI) Página- - 26

## **SALUD**

En el rubro de salud el gobierno estatal promulgó la Ley Estatal de Salud que establecía dos objetivos: ampliar la cobertura de salud y construir nueva infraestructura hospitalaria. Puso en marcha la ampliación de 19 unidades hospitalarias, con una inversión superior a los 39 mil millones de pesos y de igual forma, la creación de diversos programas de prevención de la tuberculosis, el paludismo y el dengue. La política de salud se aplicó por medio de dos conceptos, la seguridad social y la asistencia social, ambas destinadas a los derechohabientes sindicalizados y asalariados. No obstante, el Estado era también el responsable de la asistencia social a los grupos marginados a través de la ley estatal de salud.

**Cuadro 5**  
**Población atendida por los servicios médicos ( 1987)**

Institución	Población : millones	%
Total	7.421.263 <sup>1</sup>	100.0
De seguridad social	2.408.513	32.5
IMSS	1.654.640	22.4
ISSSTE	357.268	4.8
Otras	396.605	5.3
De asistencia social	3.705.854	49.9
Secretaria de salud y Asistencia del estado	89.798	1.2
Servicios coordinados de salud pública	2.574.085	34.7
Sistema DIF-Veracruz	38.381	0.5
IMSS-COPLAMAR	1.033.590	13.5
Sin atención	1.306.896	17.6

FUENTE : Servicio de salud en el Estado de Veracruz, página 20.

El cuadro da cuenta de dos elementos importantes: en primer lugar, la seguridad social a la población organizada, la que tiene su cédula de registro en el IMSS e ISSSTE y en segundo lugar, a la población que atiende las instituciones de asistencia social que no son derechohabientes. Tanto la política de seguridad social y de asistencia social tienen que atender una población de 7.421.263 en la entidad. De manera particular el IMSS e ISSSTE otorgan servicio médico a 2.408.513 personas, en cambio la asistencia social a 3.705.854, lo cual muestra que los no derechohabientes tienen que ser atendidos bajo los programas de asistencia social otorgados a través de las instituciones y los programas del gobierno estatal (SSA, SCSP, DIF-Veracruz, IMSS-COPLAMAR). Solamente, la Secretaría de Salud y Asistencia del Estado dio 2.574.085 consultas a ciudadanos sin protección sindical, lo que significa una cobertura del 34.7% de la población; en cambio, el IMSS sólo atiende al 22,4% de la población con derecho al servicio médico. Para el gobierno de Gutiérrez Barrios fue importante atender el problema de la salud de la población, por medio de los programas y de las instituciones tales como el IMSS y SSA.

### Cuadro 6

#### Veracruz: Población derechohabiente y usuaria con servicio a seguridad social y asistencia social (1990)

Institución	Población derechohabiente	Población usuaria(no derechohabientes)
Total	2.627.578	5.117.204
Seguridad social	2.627.578	2.161.978
IMSS-Norte	1.149.405	665.353
IMSS-Sur	941.152	566.787
ISSTE	260.905	660.490
Asistencia social	N.A	2.955.226
IMSS-Solidaridad	N.A	786.162
IMSS-Solidaridad sur	N.A	671.361
SSA	N.A	1.089.989

Fuente: cuadro propio con datos del Anuario Estadístico del Estado de Veracruz, INEGI, 1990.

En cambio, en el periodo de 1990 a 1995, durante el gobierno de Dante Delgado se observan variaciones en la política de salud en los rubros de seguridad social y asistencia social: la población derechohabiente atendida se incrementó de 2.408.513 en 1987, a 2.627.578 en 1990; asimismo, la población no derechohabiente atendida por los programas de asistencia social disminuyó de 3.705.854 en 1987 a 2.161.978 en 1990. El cuadro también nos muestra dos elementos de la política de salud: el impulso a la infraestructura física para el desarrollo y la asociación de las instituciones de asistencia social con los programas de Solidaridad dirigidos a los estratos pobres no derechohabientes.

En función de esta problemática social, la política social en Veracruz en los dos años de gobierno de Gutiérrez Barrios se diseñó para asistir a los grupos sindicalizados y asalariados de forma tradicional; en cambio, con Dante Delgado se privilegió el programa estatal de Solidaridad con participación ciudadana asociado con la política de asistencia social, que era dirigido a los estratos populares no organizados urbanos y rurales.

### **La política social estatal con Solidaridad**

Con la salida de Gutiérrez Barrios y la llegada de Dante Delgado a la gubernatura, se observó inmediatamente la modificación de la política social sectorial en dos direcciones: en primer término se reagrupa en tres programas: 1) salud, asistencia y seguridad; 2) educación y 3) cultura y desarrollo urbano y vivienda. Por otra parte, la incorporación del PRONASOL en Veracruz. Se dejan de lado programas o el modelo de política sectorial tales como: Construcción de vivienda, educación y salud. En consecuencia, con el modelo nuevo Solidaridad se proponía tres acciones: 1 ) nuevos

programas sociales, 2) nueva forma de organización y participación y 3) nueva corresponsabilidad entre sociedad y gobierno. Se trataba así de activar la participación de los estratos pobres del medio urbano y rural así como abatir la pobreza.

Para el combate a la pobreza se diseñaron los siguientes programas: aulas de Solidaridad, caminos de Solidaridad, campo deportivo llanero, auto-construcción de pisos, servicio social, mujer en Solidaridad, la semana nacional de Solidaridad, programas especiales (para atender servicios de agua, drenaje, alcantarillado, pavimentación y guarniciones), el premio a la superación ciudadana y el programa de Fondos Municipales de Solidaridad.

El gobierno estatal creó dos formas de organización social: los comités de Solidaridad y las juntas de mejoramiento cívico, con el fin de organizar a los grupos pobres y cohesionarlos alrededor de los programas. Los comités sirven de correa de transmisión y gestión entre sociedad y gobierno. La nueva corresponsabilidad se da en la construcción de la obra para la comunidad, la mano de obra y la vigilancia de los recursos. Estas dos nuevas modalidades de organización en Solidaridad se retomaron en el gobierno de Dante Delgado para organizar el ramo de salud en la entidad.

El cuatrienio de Dante Delgado en el ramo de salud se orientó hacia dos metas: 1) la ampliación de la cobertura de los servicios y a las acciones preventivas y 2) la elevación de la calidad de la atención médica. Se trataba de dar cobertura de servicio de salud a los sectores más pobres y mejorar la calidad del servicio médico. En este sentido, la cobertura de los servicios de salud se concentró en la construcción de clínicas y la rehabilitación de centro de salud con el apoyo de los programas de Solidaridad y con la participación



de la gente. "Se equipa el centro avanzado de atención primaria y 132 clínicas IMSS-Solidaridad con la participación estatal del 50% y se rehabilitaron 50 centro de salud" (Delgado 1990).

Por consiguiente, el cambio de la política en la administración de Dante Delgado se manifestó en fortalecer la política del programa estatal de Solidaridad con participación ciudadana dirigido a los estratos populares sociales no organizados

La política de salud aplicada en este gobierno consistió en dotar de infraestructura y la coordinación de instituciones federales con programas de Solidaridad en apoyo a las comunidades rurales y urbanas. Finalmente, la asociación de programas sociales y del programa de Solidaridad tenía la finalidad de realizar obras de infraestructura básica de salud y dar mayor cobertura de servicio médico a la población no organizada

**Cuadro 7**  
**Convenio de desarrollo social 1992 distribución de la inversión autorizada por sector(1992)**

Sector	Inversión millones de pesos
Administración y Gobierno	11.115
Educación, Cultura, Recreación y Deporte	88.416
Comunicación	187.043
Agropecuaria, pesquero y forestal	16.220
Salud, asistencia y seguridad social	21.845
Desarrollo urbano	116.838

Fuente: Anuario Estadístico del Estado de Veracruz, Informe de gobierno, 1992. página 184.

## **Educación y cultura**

En esta administración se realizó la modernización educativa a través de dos mecanismos: mejorar la infraestructura y elevar la calidad de la enseñanza; hubo un desarrollo de la infraestructura educativa, la cual consistió en la construcción y rehabilitación de espacios educativos, como lo manifestaba el gobernador:

“La construcción de 2 mil 454 espacios educativos que incluyen 650 aulas didácticas, 35 laboratorios polifuncionales, 175 talleres, mil 594 elementos complementarios o sea, espacios con biblioteca, salones de uso múltiples, administración, sala audiovisuales, Unidades de servicios médicos y servicios sanitarios así como canchas deportivas y plazas cívicas (Delgado 1989).

El segundo mecanismo se basó en el diseño de cursos de capacitación, actualización y asesoría dirigidos a la planta docente de profesores de enseñanza básica y secundaria. Ambas se diseñaron con recursos y programas de Solidaridad.

La población sin instrucción representa 13.2%, mientras que una cuarta parte del total tiene primaria. Los veracruzanos con estudios completos de primaria representan 18.3% y los que tiene educación media básica registran un 18.2%. Aquellos con educación media superior representan el 14.1%; el 9.7% de la población cuenta con educación superior. Se puede observar en primer lugar, el crecimiento de la matrícula escolar en el nivel de primaria y de media superior, en segundo lugar, la reducción de personas que no termina su primaria o sin instrucción primaria básica (ver cuadro 9).

**Cuadro 8**  
**Distribución porcentual de la población de 15 años y más por**  
**sexo según nivel de instrucción en 1990 y 1995**

Año y sexo	Población de 15 años y más	Sin instrucción	Con primaria incompleta	Con primaria completa	Media básica	Media superior	Superior	No especificado
1990	100.00	18.56	28.05	17.96	16.20	11.14	6.02	2.07
Hombre	100.00	15.29	28.81	18.57	17.45	11.17	7.01	1.70
Mujeres	100.00	21.67	27.32	17.38	15.01	11.12	5.08	2.42
1995	100.00	13.22	25.41	18.35	18.37	14.09	9.70	0.86
Hombre	100.00	10.63	25.30	18.54	19.51	14.10	10.84	1.08
Mujeres	100.00	15.64	25.54	18.16	17.29	14.08	8.63	0.66

Fuente: XI censo general de población y vivienda 1990 y Conteo de población y vivienda 1995, INEGI, Página 28.

**Cuadro 9**  
**Infraestructura para el desarrollo (1993) millones de pesos**

Sector	cantidad millones de pesos
Administración pública y gobierno	34.343
Educación, cultura, recreación y deporte	115.060
Comercio, industria y turismo	38.710
Comunicaciones	225.486
Agropecuario, pesquero y forestal	34.301
Salud, asistencia y seguridad social	16.292
Desarrollo urbano	165.208
Programa estatal de Solidaridad con participación ciudadana	98.384

TOTAL 727.784. Fuente: Anuario Estadístico de Veracruz. Tercer informe de gobierno, 1993, Página 186

Con base en las cifras del Tercer Informe en 1993, el gobierno destinó un presupuesto de 115.060 de millones de pesos al sector de la educación, solamente superado por el sector de desarrollo urbano y el tercer presupuesto mayor de 98.292 millones de pesos se destinó al programa estatal de Solidaridad (ver cuadro 10).

En ese sentido en los cuatro años de gobierno de Dante Delgado, los recursos y programas del PRONASOL jugaron un papel importante en la comunidad urbana y rural por medio de programas de infraestructura básica y de asistencia social dirigidos hacia los estratos pobres de la sociedad. El PRONASOL en Veracruz llevaba la encomienda de dotar a las colonias de infraestructura básica y al colono, de asistencia social. Esto era posible con programas como aulas de Solidaridad, niños de Solidaridad y escuela digna, que pueden ser calificados con un valor cualitativo más que cuantitativo, en el sentido de que benefician directamente a la persona a través de becas y porque mejoran las condiciones físicas y materiales de la escuela. Con ello se proponía un mejoramiento del entorno físico y del proceso de enseñanza-aprendizaje del niño en la escuela.

Los programas de infraestructura básica con un sentido cuantitativo benefició a una aglomeración de personas en su comunidad (pavimentación), pero no mejora la calidad de vida del colono como tampoco el bienestar social de la familia. Evidentemente el programa que más demanda tuvo en la sociedad fue sin duda el de infraestructura básica. Este programa contenía las siguientes acciones: drenaje, electrificación, agua potable, pavimentación, regularización del suelo, baquetas y rehabilitación de casas, etc. Tales programas eran canalizados hacia los estratos

y colonias pobres del medio urbano, con mayor capacidad de organización y participación.

La creciente demanda de la sociedad por servicios y por la regularización del suelo urbano provocó que el gobierno estatal creara en el mes de julio (1989) el consejo solidario de colonias populares con dos propósitos: 1 ) tener el control institucional de las organizaciones populares, 2) controlar la participación y la demanda de los colonos a través de los programas tales como la introducción de drenaje, pavimentación, electrificación, baquetas y guarniciones. Por ello, Solidaridad puede ser considerado como una política de asistencia social y de infraestructura básica.

“El gobierno proporcionó 372 mil 19 metros de tubería para agua potable, 24 mil 904 luminaria, 104 mil 534 tonelada de cemento, 3.5 kilómetro de cimbra metálica, 348 mil 896 metros de tubería para drenaje, 99 revoladora, entre otros materiales y equipo” (Delgado 1991).

En los dos primeros años (1989-1992) del gobierno de Dante Delgado, Solidaridad se concentró principalmente en tres programas: niños en Solidaridad, escuela digna y el programa infraestructura básica. El primero atendió a 7 mil niños de 55 municipios. Con escuela digna se repararon debidamente 1, 040 escuelas y, conjuntamente, los veracruzanos se encargaron de la reparación de otras 1,030 más; dentro del programa aulas de Solidaridad se construyeron 2, 375 espacios y de la misma manera se otorgaron 6, 929 becas del programa niños en Solidaridad (Delgado 1991).

**Cuadro 10**  
**Veracruz: programa estatal de Solidaridad**  
**con participación ciudadana(1992)**

Suministro a municipios	Inversión millones de peso
Tubería para agua potable	216.094
Tubería para drenaje	97.438
Mobiliario escolar	624.855
Pintura	3.535.796
Compactadores de basura	1.576.579
Camiones de volteo	368.000
Motobomba	330.484
Suministro de cemento	17.280.000
Becas	134.433
Luminarias	2.220.642
Fondos municipales de Solidaridad	96.767.052

Fuente: La secretaría de finanzas del Estado-Copladever y Sedesol, 1991, página 11.



**Cuadro 11**  
**Veracruz: Programa estatal de Solidaridad**  
**con participación ciudadana ( 1992)**

Programa	Cantidad	Unidad
Guarniciones	222.077	Mts
Banquetas	221.012	m2
Empedrado	193.078	m2
Pavimentación	794.752	m2
Canchas deportivas	173	Canchas
Bardas y muros	9.575	Mts
Drenej	181.407	Mts
Ampliación y Rehabilitación Drenaje	223	Obra
Agua potable	89.378	Mts
Ampliación y Rehabilitación de agua	166	Obra

FUENTE : La secretaria de finanzas del Estado-Copladever y Sedesol, 1991, página 11.

Finalmente, conviene subrayar que los dos programas más importantes (en término de construcción de obra) en este gobierno fueron, el de aulas de Solidaridad con el se construyeron 418 aulas y otros 587 espacios educativos completos, como primarias y secundarias en los municipios de Veracruz, Coatzacoalcos y Córdoba. El segundo fue el de infraestructura básica para la capital y para los municipios. Contemplaba drenaje, empedrado, electrificación, guarniciones y baquetas. Este programa era manejado desde el gobierno estatal (recursos y programas) y se orientaban hacia los municipios más urbanizados.

Ante la exigencia de la sociedad y de los municipios de poder manejar ellos mismo los programas y los recursos, le demandaron al gobierno federal realizar algunas modificaciones al esquema de Solidaridad nacional. La modificación demandaba que al menos la mitad del ramo XXVI "Solidaridad y desarrollo regional" fuera manejado por los municipios y a la vez, se creara un esquema único de operación denominado Fondos de Solidaridad Municipal (en adelante FSM). Las dos modificaciones al PRONASOL tenían como propósito fortalecer la gestión social de los Ayuntamiento con la sociedad y combatir la pobreza urbana en la ciudad.

Por ello, el FSM tenía como primera prioridad que el Ayuntamiento lograra fortalecer la gestión social hacia la sociedad, pues anteriormente la gestión entre sociedad y la autoridad en cualquier nivel de gobierno se daba de manera paternalista y vertical.

El Estado era el promotor del bienestar social hacia los grupos pobres del campo y de la ciudad. Solidaridad se planteó cambiar la estrategia de la gestión socia, al nivel de la autoridad

local, para tener la nueva relación entre la sociedad y el gobierno. La nueva gestión social, al nivel de la autoridad local, para tener la nueva relación entre la sociedad y el gobierno. La nueva gestión social, en el ámbito municipal consistía en la creación de dos figuras, para el fortalecimiento del Ayuntamiento de Xalapa, en primer lugar, la creación del consejo de desarrollo municipal, y en segundo lugar, la formación de los comités de Solidaridad. De tal manera, para evaluar la política de Solidaridad en Xalapa es necesario la exposición de un contexto económico y social que pueda ayudar a comprender los resultados y el impacto alcanzado del FSM en el municipio de Xalapa.

## **Capítulo IV**

### **EL PRONASOL EN XALAPA**

#### **Ubicación espacial y poblacional**

Es necesario considerar la ubicación geográfica y poblacional de Xalapa por dos razones: en primer lugar, la evaluación del programa Fondos de Solidaridad Municipal se plantea en Xalapa y en segundo lugar, porque es la capital del Estado. El municipio cuenta con una superficie total de 150.62 kilómetros cuadrados; colinda al norte con los municipios de Banderilla y Jilotepec, al noroeste con el de Naolinco, al Este con Actopan, al Sur con Coatepec y Emiliano Zapata, al Oeste con Tlaxiahuacán y al noreste con Acajete. Localizado en la falda Oriente de la Sierra Madre Oriental, con alturas de entre 2.500 y 1000 metros sobre el nivel del mar; se localiza geográficamente entre los 19° 20' y 19° 35' latitud y los 96° 58' longitud Oeste (Plan Municipal de Desarrollo 1985).

Xalapa es el segundo territorio-administrativo que concentra la mayor población en el ámbito estatal al tener el 4.6% del total de habitantes de la entidad, según datos del Censo de 1995; su conglomeración poblacional únicamente es superada por el municipio de Veracruz, mismo que aloja al 5.3% en total. Según datos del XI Censo General de Población y Vivienda, el municipio contaba con una población de 288.454 habitantes en 1992. Se esperaban para 1993 y 1994 poblaciones de 316.161 y 329.440 habitantes, respectivamente, con una tasa media de 4.2 incrementándose dicha población a 421.680 para el año 2000 (Plan de Desarrollo Municipal 1994).

El crecimiento poblacional en la ciudad de Xalapa viene acompañado de ofertas múltiples, diversas y complejas, de las cuales sobresalen: empleo, educación, alimentación, infraestructura básica, entretenimiento y cultura. Su crecimiento de población ha desembocado en tres dificultades en el espacio urbano: 1 ) el desempleo y el subempleo, 2) la multiplicación de asentamientos irregulares en la periferia y en colonias populares y 3) la falta de servicios y de infraestructura básica.

En cambio, la importancia de la ciudad como plaza bancaria y financiera y como polo educativo, a partir del establecimiento y desarrollo de la Universidad Veracruzana son factores que han propiciado el crecimiento económico y social del municipio. Esta diversidad de bienes y servicios que ofrece Xalapa la hace el principal núcleo de población de inmigrantes que proviene de los 210 municipios de Veracruz y de otros estados. Para ubicar el desarrollo más reciente de la población productiva, usaremos los datos disponibles de 1991, que mostraban la siguiente tendencia: el sector primario ocupaba un 3% de la población ocupada; el sector secundario un 14%, y el sector terciario un 86%, lo cual convierte a Xalapa en un centro de actividades no productivas, concentrador y subsidiario con todos los problemas socioeconómicos urbanos, entre los que sobresalen: el encarecimiento de los servicios públicos, el desempleo, el subempleo, la pobreza y la marginación.

Así que el sector de servicios y bienes es el motor de la economía xalapeña, lo cual propicia un alto crecimiento poblacional en la ciudad y una gran demanda de servicios y bienes en la sociedad principalmente en colonias populares y periféricas. Esta

visión espacial y poblacional del municipio nos permite analizar el programa FSM en sus dos ejes de acción: el fortalecimiento de la gestión social del municipio en la ciudad con la operación técnica del FSM y la superación de la pobreza.

Antes realizaré una exposición breve del contexto económico y social en que se encuentra el municipio, para establecer con mayor precisión el impacto y alcance del FSM.

### **Contexto económico y social del municipio de Xalapa**

Para tener una apreciación objetiva de los resultados de Solidaridad, vale la pena apuntar algunos datos relevantes de las condiciones económicas y sociales que se encontraron, para intentar una comparación con los aportes del PRONASOL.

La evaluación de la pobreza urbana en Xalapa se analiza a partir de dos momentos: antes de Solidaridad y durante su operación. Con el apoyo de dos instrumentos sociales para la investigación, la encuesta hecha por el Instituto de Investigación y Estudios Superiores Económicos y Sociales (en adelante IIESES) de la Universidad Veracruzana y con información estadística de informes del gobierno municipal, planes de desarrollo municipal y censos generales de vivienda y población. Se aportarán algunos datos de empleo, desempleo y salario que nos sirva para comprender la situación económica y el impacto social del programa FSM en el combate a la pobreza en la ciudad de Xalapa.

## Empleo

En Xalapa la actividad económica recayó en el sector de los servicios, es decir, comercio, transporte, educación, gobierno y salud, y quedaron relegadas actividades industriales y agropecuarias, como menciona Martínez Rodríguez:

“La población activa en el municipio en 1978 se encontraba localizada en los siguientes sectores económicos, el 7% se encontraba en el sector primario, el 24% en el sector secundario y el 52% en el terciario. El resto 17% se reporta como subempleada y desempleada” (1989:86).

En este sentido se hacen dos reflexiones: 1) en primer lugar, “figuran las actividades relacionadas con los servicios comunales, sociales y personales que en 1980, absorbían a más de 19.500 personas (25.6%) de la población económicamente activa” (Ochoa 1989). Estas actividades incluyen los servicios que presta el gobierno, las asociaciones comerciales, profesionales y laborales y los servicios personales, lo cual resulta evidente que la ciudad de Xalapa concentra la casi totalidad de estos prestadores de servicios, y 2) el personal empleado en este sector se componen en un 30% por trabajadoras domésticas, en un 18% por trabajadores de la enseñanza, en un 13% por profesionales y técnicos, en un 12% por oficinistas, un 11% por artesanos y sus ayudantes y un 7% empleados en servicios (Martínez Rodríguez 1989:87).

**Cuadro 12**  
**Xalapa: Población urbana ocupada por sectores de actividad económica 1989( En porcentaje)**

Agropecuario	2.0
Industria Informal	4.6
Industria Formal	2.6
Electricidad	2.0
Construcción	10.2
Comercio	21.6
Gobierno	11.3
Transporte	6.4
Salud	6.4
Educación	15.1
Servicios	16.6
No especificados	1.2
Total	100.0

FUENTE : Encuesta realizada por el Instituto de Investigaciones Superiores Económicas y Sociales de la U.V, Xalapa, 1989,Página 6.



Nos muestra claramente que el comercio es la actividad primordial en la actividad económica productiva en Xalapa seguido por educación y los servicios. En un nivel inferior se encuentra la salud (6.4%). El resto de las actividades son secundarias, por ejemplo un 19% de la población ocupada repartida aproximadamente por igual en empleo formal (industria formal) y empleos informales (industria informal). En este último reglón se ubican empleados por cuenta propia: balconeros, hojalateros, costureras y zapateros y otros. Es importante destacar la actividad productiva del gobierno porque tiene injerencia en los reglones del transporte, la salud y la educación. Así es como podemos inferir su papel fundamental en el empleo de la ciudad. Estos reglones en su conjunto, sumando a las participaciones del sector gobierno, representa el 39% de la ocupación total.

Para 1995 los datos censales muestra que la población económicamente activa se calcula en alrededor del 35% respecto a la población total. De dicha población, estimada en 138 mil 382 personas entre 1990-1994, alrededor del 71.6% con empleo se dedica al sector terciario, poco más de la quinta parte al secundario y el restante 7% al primario. Si realizamos la comparación de la PEA en 1989, el 39% total de la población tenía empleo (Perfil sociodemográfico y conteo de población y vivienda, INEGI 1995). Es decir, 4% menos en la época que está funcionando el PRONASOL. Aquí tenemos un indicador de que las condiciones económicas de la población en general no mejoraron no obstante la vigencia de un programa contra la pobreza.

### Cuadro13

#### Xalapa Población ocupada urbana grupo ocupacional (%) (1989)

Patrón	1.1
Profesional	9.3
Empleado remunerado	46.7
Obrero	6.8
Cuenta propia	36.1

Fuente Encuesta realizada por el Instituto de Investigaciones Superiores Económicas y Sociales de la U.V., Xalapa 1989 Página 18.

El cuadro de la población ocupada por grupo muestra que el porcentaje de patrones es pequeño, alcanzando únicamente el 1% del total de las personas ocupadas. Los profesionales representan el 9% de la población ocupada. Los empleados remunerados alcanzan un 47% del total, convirtiéndose en el grupo ocupacional más importante en la ciudad de Xalapa. Por otro lado, el sector informal ocupacional representa un 36.1% de la población, que es un porcentaje significativo dentro de la economía informal y subempleada. En contraste, para el periodo 1990-1994 el grupo ocupacional de patrón aumenta a 4.3%, el de empleados pasa a 76.3%, sosteniéndose como el grupo más importante en Xalapa; en cambio en el sector informal o trabajador por cuenta propia se reducen a 18.7%.

El análisis del empleo en la ciudad de Xalapa por sectores productivos y por población ocupada (grupo) ayudó a comprender tres cuestiones: el sector productivo que más empleo genera a la población es el sector de servicios en sus diversas modalidades; el grupo social con más posibilidad de crecer son los empleados remunerado (empleo salarial y autoempleo), y que estas dos medidas convierten a la ciudad de Xalapa en una ciudad con creciente demanda de servicios como, educación, salud, empleo e infraestructura básica.

**Cuadro 14**

**Xalapa :Población Ocupada por sector en el Municipio ( 1994)**

Xalapa	Empleado	%	Trabajador por su cuenta	%	Patrón	%	Total de familia no remunerada	%	Total
I	2.359	56.3	1.236	29.5	180	4.3	312	7.4	41.189
II	15.012	76.0	3.685	18.7	625	3.2	120	0.6	19.741
III	54.545	77.8	11.520	16.4	2.363	3.4	587	0.8	70.112

Fuente: H. Ayuntamiento de Xalapa. Plan Municipal de Desarrollo Xalapa, 1990-1994,  
Página 24.

## **Desempleo**

En 1989, el desempleo se puede presentar así: la población no empleada que en términos absolutos alcanza el nivel de casi 23 mil personas, nos da una tasa de desempleo abierto de 5.1%. En comparación para 1994, la tasa de desempleo abierto era de un 4%. Se había reducido un 1% por ciento la población desocupada (Perfil sociodemográfico y conteo de población o vivienda, INEGI, 1995).

En atención a la composición de la PEA, por su ubicación en los contextos urbano y rural, se aprecia que la mayor proporción de la población en edad y capacidad sin oportunidad, se localiza en la zona urbana, donde el rango de población desocupada asciende a 14.3%, en franca oposición al ámbito rural que es de 0.40%. Durante 1990-1993, la tasa de desempleo en Xalapa descendió un punto porcentual. No obstante, a partir de diciembre de 1994 estalló la crisis económica que ha tenido un impacto en las actividades del empleo y del salario. La tasa de desempleo abierto, que en 1993 era de 4%, pasó a un 14% de la PEA.

### Cuadro 15

#### Xalapa. Nivel de desempleo de la población económicamente activa urbana de acuerdo a su componente (1989)

Desempleo Abierto	46.53	5.1
Desempleo visible	139.38	15.2
Desempleo invisible	43.10	4.7
Desempleo global	229.01	25.0

Fuente. Encuesta realizada por el Instituto de Investigaciones Superiores Económicas y Sociales de la U.V. Xalapa, 1989, página 16.

**Cuadro 16**  
**Xalapa: Población económicamente Activa, Ocupada y**  
**Desocupada por Zona urbana y rural( 1990)**

Pobla- ción	PEA ocupada		PEA Desocu- pada		PEA Total	
División Territo- rial	Pobla- ción	%	Pobla- ción	%	Pobla- ción absoluta	%
Xalapa Rural	1.723	99.60	7	0.40	1.730	100.00
Xalapa Urbana	117.092	85.69	19.560	14.31	136.652	100.00

Fuente: Censo General de Población y Vivienda, 1990, INEGI y Censo Agropecuario 1991, INEGI, página 23.

### **Cuadro 17**

#### **Xalapa: Tasa de desempleo abierto de la población económicamente activa por ocupación profesional(1989)**

Ninguno o Primaria	5.0
Secundaria	4.3
Preparatoria	4.5
Universidad	7.0
Postgrado	0.0
Total	5.1

Fuente : Encuesta realizada por el Instituto de Investigaciones Superiores Económicas y Sociales de la U.V., Xalapa, 1989, página 17.



La tasa de desempleo abierto se muestra alta en los cuatro niveles de educación, con la única excepción del nivel de posgrado. El nivel más alto de desempleo se presenta en las personas que ya terminaron la educación universitaria y se encuentra buscando empleo (incluyen a egresados y titulados).

Por otro lado, una característica muy significativa del desempleo es su distribución según el sexo; la encuesta nos indica que el 66% de la PEA está compuesta por hombres y únicamente el 34% por mujeres; la tasa de desempleo abierto es de 3.5% para hombres y de un 8.1% para las mujeres (Martínez Rodríguez 1989). Finalmente, el desempleo abierto y el desempleo visible son fenómenos estructurales que debieron ser atendido por el Estado por medio de una política social más eficaz.

## **Salario**

El nivel del salario en Xalapa puede apreciarse en el siguiente cuadro:

### Cuadro 18

**Xalapa urbana: porcentaje de personas en cada estrato de ingresos mensuales, 1989 ( miles de viejo pesos)**

Estrato	Ingreso por trabajo	Ingreso total
Menos de 201	23.6	25.5
201 a 400	43.7	43.2
401 a 600	13.9	13,1
601 a 800	7.3	6.9
801 a 1000	5.2	5.2
Mas de 1000	6.3	6.1
Total	100	1000.0

Fuente : Encuesta realizada por el Instituto de Investigaciones Superiores Económicas y Sociales de la U.V., Xalapa, 1989, página 18.

Las actividades económicas que desarrollan la población dentro de la estructura económica ocupacional deriva en un desequilibrio del nivel del ingreso. La alta concentración del ingreso es una cuestión fuera de toda duda.

Se puede apreciar también que un 67% de las personas empleadas reciben un ingreso inferior a 401 mil viejos pesos, es decir, en este nivel tenemos a la dos terceras parte de la población ocupada urbana de Xalapa. Puede verse que un nivel de ingreso como éste da muy poca posibilidad para tener condiciones de bienestar social mínimas. En Xalapa existe una alta concentración del ingreso ubicada en un 6.3% en la población de mayor ingreso, que demuestra la imposibilidad de una mejor distribución del ingreso hacia las clases sociales más vulnerables.

El análisis del empleo y del desempleo en la ciudad de Xalapa da como resultado dos orientaciones sociales: en primer lugar, la alta concentración del ingreso en un solo sector de la población; en segundo, que la alta tasa de desempleo visible y abierto en el medio urbano cierra la posibilidad de poder alcanzar en las clases populares, bienes y servicios de calidad para sus colonias y comunidades. Este es el contexto socioeconómico del municipio, el cual nos va a permitir comprender si el proceso de modernización económica y del nuevo federalismo impulsado en el sexenio de Carlos Salinas hacia Veracruz, hizo posible por medio del programa FSM, alcanzar los dos objetivos propuestos: el fortalecimiento social del Ayuntamiento y el combate a la pobreza urbana de las colonias populares de la ciudad de Xalapa.

## **La gestión social del FSM en el Ayuntamiento**

En el marco de la modernización económica y del nuevo federalismo se plantean la necesidad de una nueva orientación en las políticas del Ramo XXVI, que consistía en crear las condiciones para fortalecer la gestión social del Ayuntamiento en la relación con la comunidad, por medio de tres mecanismos: la transferencia de recursos económicos a través del programa FSM, el Consejo de Desarrollo Municipal y los comités de Solidaridad

Para asegurar su eficiencia era necesario la creación de los lineamientos operativos del fondo, o sea, la instrumentación de los programas de parte del Ayuntamiento. De ahí, que los lineamientos ejecutivos del programa FSM se dirigieran a cumplir tres metas: transferir recursos y programas, impulsar la gestión social y promover la participación de la comunidad.

**Cuadro 19**  
**Xalapa: Los 14 programas del fondo de Solidaridad municipal**  
**(1989-1994)**

Fondos municipales de Solidaridad
Niños de Solidaridad
Solidaridad para una escuela digna
Fondos de Solidaridad para la producción
Vivienda digna
Infraestructura educativa
Hospital digno
Centro de salud
Caminos rurales
Agua potable
Alcantarillado
Infraestructura deportiva
Pavimentación en colonias populares
Urbanización

Fuente: Cuadro propio, 1989-1994.

## **Lineamientos Operativos del fondo**

- 1) Cada municipio nombra de manera democrática a su representante para integrar el Consejo de Desarrollo Municipal.
- 2) En reunión de cabildo se procede a la integración de dicho consejo.
- 3) El consejo selecciona, en una reunión, aquellas obras prioritarias y que cubren los requisitos marcados por la normatividad del Fondo de Solidaridad Municipal y que integrarán su propuesta de intervención.
- 4) Cuando los proyectos se aprueban, se procede a la firma del convenio de concentración entre el Consejo y cada uno de los comités locales para la ejecución de las obras.
- 5) La delegación de la Sedesol y el COPLADE liberará al Ayuntamiento un porcentaje que podrá llegar a ser hasta del 100% de los recursos de cada proyecto que haya sido aprobado.
- 6) Preferentemente las obras serán ejecutadas por los comités; sólo cuando no tengan capacidad para la realización de algún proyecto, éste pondrá ser llevado a cabo por el Ayuntamiento.

En el trienio 1992-1994 el presidente municipal, Armando Méndez de la Luz, puso en marcha el programa FSM, que tenía como fin fortalecer al Ayuntamiento a través de dos medidas: aplicar los recursos y programas del ramo XXVI y crear al interior del Ayuntamiento el órgano del Consejo de Desarrollo Municipal (en adelante CDM).

En cuanto al primer fin, se presentan algunas implicaciones: los recursos económicos y los programas del FSM era designados

desde el gobierno de Dante Delgado y desde la Sedesol. En cuanto a los recursos económicos fueron controlados a través de la secretaria de finanzas del Estado por medio del COPLADE, el cual es un cuerpo colegiado integrado por dependencias federales, estatales y municipales. Esta instancia es la responsable en la toma de decisiones técnicas, presupuestos, evaluaciones; dispone de recursos y decide su destino. Asimismo, se encarga de aprobar lo que los Ayuntamientos gasta o invierte y programa las obras en los municipio

Así que, cuando el Ayuntamiento de Xalapa introduce el programa FSM y se creó el CDM, nunca el gobierno de Armando Méndez de la Luz pudo manejar los recursos, tomar decisiones, aprobar programas, proponer criterios de inversión por sí mismo. Fueron las instituciones federales (Sedesol) y estatal (Secretaría de Finanzas) las que controlaron las finanzas por medio del convenio único de desarrollo del COPLADE.

Esta afirmación, desde luego, era ocultada bajo una apariencia de oficialidad, expresada en cada momento. Aparentemente, el CDM, quedaba integrado por el presidente municipal, quien fungía como presidente del consejo, y los representantes de las colonias y barrios de Xalapa, elegidos democráticamente (Fondo de Solidaridad Municipal 1995). En este sentido, se advierte que el Ayuntamiento, a través del CDM, era la instancia legal donde participaban los representantes de los comités en cada colonia. De este modo, el regidor séptimo del Ayuntamiento, Manuel Bernal aseveraba:

“Como es de reconocerse el Ayuntamiento xalapeño en el programa del ramo 026 sólo a través del presidente municipal forma parte del consejo, porque nosotros

como miembros de la comuna, tenemos informes periódico, desde luego que la mejor información es el sentir de la población que se está beneficiando de este programa...El consejo, como le decía, al inicio del Ayuntamiento sólo forma parte el presidente municipal (sic), creemos que el consejo está funcionando bien en un primer nivel porque efectivamente los patronatos se están integrado. Es a través de los cuales funciona el consejo; patronatos que hemos podido constatar en distintas colonias; han venido desarrollando bien, su trabajo es la base fundamental del Consejo, a través de los patronatos. Y que la federación designa las partidas presupuestales en tres etapas y son los propios miembros de los patronatos que tiene que cuidar el seguimiento de las obras.”<sup>2</sup>

Sin embargo, una visión más realista la presenta un funcionario más cercano a Solidaridad, Francisco Domínguez Canseco, del Centro de servicios municipales:

“Los servicios públicos son llevados a los gobiernos municipales por la vía de los programas federales. Tales como el ramo 026 y ahora el ramo 033. Una de las características que tiene el programa es que todos los proyectos de infraestructura básica como serían, agua potable, alcantarillado, caminos, escuelas y clínicas, vienen ya etiquetados. Es decir, vienen ya programados, de tal suerte que el gobierno municipal no tiene más alternativa que tomarlos porque no tiene otra posibilidad de conseguir recursos y programas. Siempre y cuando cumplan con las

---

<sup>2</sup> Entrevista Personal



condiciones que establecen las propias instancias gubernamentales.”<sup>3</sup>

La articulación de las diferentes instancias de gobierno (federal y estatal) fueron las responsables del manejo de los recursos y del programa. En este caso, se desplazó la función social que le correspondía al Ayuntamiento.

Completando lo expresando, el mismo entrevistado reafirmaba:

“A decir verdad los programas sociales no los define el Ayuntamiento y mucho menos el cabildo y el Consejo de Desarrollo Municipal, sino que es definido por el gobierno federal y estatal. Esta medida no fortalece al Ayuntamiento de Xalapa en su principal objetivo, los recursos económicos y la planeación de los programas del FSM, como el responsable de establecer la nueva relación con la comunidad. Al momento, que organismos descentralizados y estatales cumplen la función de otorgar de manera directa la aportación de los recursos, de la planeación de los programas y de la evaluación en el municipio y en la colonia, deja de lado la función de gestión social del Ayuntamiento. De ahí, que la función del Ayuntamiento era tomar ya los programas etiquetados para la aplicación de recurso y de obra a la comunidad”<sup>4</sup>

Ya se dijo que para poder ejercer los programas del FSM, el Ayuntamiento debería convocar la formación del CDM y los comités de Solidaridad. El CDM era el órgano responsable de la promoción, programación y evaluación del programa FSM.

---

<sup>3</sup> Entrevista Personal.

<sup>4</sup> Entrevista Personal.

Teóricamente, el gobierno municipal se fortalecería con la creación del órgano del CDM en tanto se abría la posibilidad del trabajo conjunto entre el Ayuntamiento y la sociedad. Sin embargo, el Ayuntamiento fue sustituido por organismos descentralizados en la planeación y, por lo tanto, lo que le correspondía al gobierno municipal era la instrumentación de los recursos de los programas.

*La constitución del consejo de desarrollo municipal y los comités de Solidaridad*

Para que el programa FSM funcionara, debía construirse el CDM. Cuando eso ocurría, las autoridades del Ayuntamiento solicitaban a las colonias o barrios dos medidas: la realización de una asamblea pública donde se eligieran sus representantes democráticamente (Comité de Solidaridad) y la priorización de la demanda más apremiante en su colonia. El consejo debía integrarse por el presidente municipal, quien fungía como presidente del consejo, por los representantes de las comunidades, barrios o colonias, por los representantes de los comités, por un vocal de control y vigilancia; además los miembros del Consejo debían ser funcionarios de la Sedesol o del gobierno del estado.

Después, se seguían los siguientes lineamientos:

1. Recibir las propuestas de las colonias o barrios; estudiarlas o priorizarlas.
2. Gestionar los diversos apoyos institucionales requeridos, ante la coordinación general del COPLADE, la delegación de la Sedesol y la controlaría del Estado, para la formación y adecuado desarrollo del fondo.

3. Controlar con la participación de los comités el ejercicio de los recursos del FSM.
4. Brindar apoyo a los comités en la administración y control de los recursos del fondo.
5. Promover la organización de los comités y priorizar las obras en las colonias.

Por otra parte, la función de la gestión social del CDM no cumplió ninguna de las dos funciones señaladas, como se deduce de lo dicho por el regidor sexto del Ayuntamiento de Xalapa, Juan Vergel Pacheco:

“Son los presidentes municipales que controla el programa del ramo 026; prácticamente son ellos los que forma el comité o el patronato; los que deciden en el consejo, los que programan las obras y son los que toman las decisiones para la construcción de la obra”<sup>5</sup>.

En ningún momento se observa la participación de los presidentes de los comités en las decisiones colectivas del CDM. En segundo lugar, el CDM del Ayuntamiento no tuvo los recursos, ni el programa para su promoción y gestión, sino que estas acciones fueron dirigidas desde el Departamento de Desarrollo Social. En este sentido, el CDM no cumplió la función como órgano de promoción y programación de la obra para la comunidad en Xalapa. Tampoco fue el órgano de planeación y discusión entre el presidente municipal y el colono para acordar la obra en la comunidad. Finalmente, pocas veces sostuvo reuniones con los

---

<sup>5</sup> Entrevista Personal

presidentes de los comités y con los colonos para tratar cuestiones relacionadas con las obras.

La otra función del CDM del Ayuntamiento era la construcción de comités de Solidaridad en las colonias populares del municipio. Tanto el consejo y los comités tenían la misión de llevar adelante la gestión de los programas del FSM a las colonias y de establecer la vinculación o la relación con la Autoridad municipal.

Una vez instalado el consejo, el siguiente paso previsto era la construcción del comité de Solidaridad en las colonias populares urbanas, donde los miembros de una comunidad se organizaba para dar respuesta ágil y una solución inmediata a los problemas que afectaban directamente a los ciudadanos. Así los comités de Solidaridad pretendían ser los órganos de representación y participación social por los cuales se orientaban y ejecutaban las acciones del programa FSM; el trabajo se realizaba directamente con el CDM u otro órgano gubernamental, para llevar a cabo el trabajo comunitario y supervisar los avances y cumplimientos de las obras.

Se operaron entonces las tres formas de organización social promovidas desde el Ayuntamiento entre 1992 y 1997: los comités, los patronatos y el contratista.

Las dos primeras formas de organización y participación constituían la estrategia del CDM para poder organizar a los colonos y dirigir su participación. El Ayuntamiento, es decir, el presidente municipal y el cabildo, no el CDM, promovían la formación de patronatos en la ciudad; era la forma de organizar para reclutar a los sectores de la sociedad de clase media,

profesionistas y asalariados que vivían en las calles y barrios populares.

El patronato operaba mediante la siguiente fórmula por, ejemplo, en la introducción del drenaje sanitario en algunas colonias o calles; el patronato aportaba el 50% y el Ayuntamiento el otro 50%. Aquí no participaba los recursos del programa fondos de Solidaridad municipal. Para constituir al contratista el Ayuntamiento sacaba una convocatoria de concurso para resolver el problema de la basura donde podía participar las empresas particulares.

Xalapa, entre 1989-1994, tenía 280 colonias populares. De éstas, se tomó para el estudio a 50 presidentes de comités de Solidaridad. Por ser el objeto fundamental de la intermediación o relación entre la sociedad y el consejo del Ayuntamiento. Este estudio comprende, como parte central de la metodología, entrevistas a informantes claves, como el Delegado de la Sedesol, a los presidentes de los comités, a los colonos, al regidor del Ayuntamiento y a un dirigente social.

El delegado de la Sedesol, Silvio Lagos, informaba:

“En Xalapa existen 146 comités comunitarios trabajando; los cuales están realizando diversas obras (electrificación, guarniciones y baquetas y muros de contención...), los programas del Fondo de Desarrollo Municipal son manejados desde el Consejo de Desarrollo Municipal y los comités comunitarios, que son órganos sociales que se definen en asambleas comunitarias y municipales y constituidas por

ciudadanos sin distingo de partido, religión, o actividad económica, quienes deciden de manera democrática el destino de los recursos y las obras a realizar”<sup>6</sup>

Desde la perspectiva de la SEDESOL, tanto el consejo y los comités son dos órganos asociados; representan al Ayuntamiento y a la sociedad, respectivamente. No obstante, para Juan Vergel dirigente social, de la Unión de colonos independientes de Veracruz “el consejo no tenía la suficiente capacidad técnica y administrativa para promover y gestionar los programas del PRONASOL, en la ciudad de Xalapa”<sup>7</sup>

El 100% de los comités constituidos se debió al deseo de participar de los colonos y por la necesidad de componer su colonia, y sus presidentes obtuvieron el cargo por medio de votaciones directas en asamblea. Sin embargo, los comités sólo lograron funcionar en periodos cortos (a partir de la elección del presidente y la selección de la obra); más tarde los comités perdieron fuerza organizativa y cohesión interna por el retiro y abandono de los colonos del comité.

Los presidentes de los 50 comités de Xalapa tenían una estrecha relación de trabajo con el Departamento de Desarrollo Municipal y no con el CDM. Por ello, el comité se convirtió en la instancia de control institucional de los colonos para lograr gestionar algunas obras ante el Ayuntamiento. Los colonos argumentaron que tuvieron que formar el comité por la necesidad de componer su colonia, y terminada la obra, el comité era abandonado o en ocasiones solamente quedaban tres autoridades

---

<sup>6</sup> Entrevista Personal

<sup>7</sup> Entrevista Personal

del comité, presidente, tesorero y secretario. De los 50 presidentes entrevistados, el 100% dijo que no sabía nada del programa FSM (por lo tanto desconocía los lineamientos y las funciones); tampoco sabía del CDM y nunca había sido invitado a participar.

La estrategia era diseñada por el Ayuntamiento para la participación provenía del Departamento de Desarrollo Municipal, junto con el CDM. Sin embargo, pudo observarse que muchos de los comités de Solidaridad mostraban cansancio e irritación por el sinnúmero de trámites legales, técnicos y burocráticos que imponía el departamento, para el otorgamiento de los vales para cemento, varilla y otros materiales en la construcción de las obras. Se pudo observar asimismo, que en ningún momento los comités tenían en sus manos los recursos económicos, ni la planeación, ni la evaluación de los fondos. Estas decisiones estaban sujetas a otras instancias de gobierno municipal y de instituciones descentralizadas.

**Cuadro 20**  
**Xalapa : Paquete de obras del**  
**Fondo de Solidaridad Municipal (1989-1994)**

Infraestructura básica
Drenaje
Electrificación
Escuela digna
Guarniciones y baquetas
Pavimentación
Construcción de Jardín de niños
Remodelación de escuela primaria
Escalinatas
Muros de contención

Fuente: Cuadro propio. Estudio de campo.



Con la obtención de recursos y la formulación de programas del fondo se permitía al Ayuntamiento tener estrecha relación con el comité, y por lo tanto con la comunidad de las colonias, pero también era una forma velada de control. De esta forma, es como en las colonias populares se construyeron obras de asistencia social dentro de los diez programas que aparece en el cuadro, pero la aplicación del programa fue limitada, puesto que de las 280 colonias populares que existían en la ciudad, sólo en 146 hubo obras. Es decir, las restantes 134 no tuvieron acceso a recursos y programas del fondo.

Por otra parte, de los 10 programas del FSM, solamente se utilizaron mayormente cinco programas: drenaje, pavimentación, escalinatas, muros de contención y guarniciones y baquetas y, en menor medida, electrificación, escuela digna, reconstrucción de jardín de niños y remodelación de escuelas.

En sí, el Ayuntamiento al organizar al comité mantenía el control político de la colonia, por medio de la obra comunitaria.

**Cuadro 21**  
**Xalapa: Obras construidas con el Programa Fondos de**  
**Solidaridad Municipal**  
**Drenaje Sanitario (1990)**

Calle	Colonia	Costo	Federal	Estatal	Participación
Dalias	Olmo	14.780	68.868	22.968	22.968
Primavera	Álvaro. O.	191.277	114.766	38.256	38.255
Macuspan a	Tabasco	47.878	28.727.	9.576	9.576
Zaragoza	Veracruz	55.226	33.136	11.045	11.045
Costa Rica	Libertad	56.104	33.662	11.221	11.221
Domíngue z	R. Pabello	205.405	23.243	41.081	41.081
I. Acosta	M. Vidal	56.815	34.089	11.363	11.363
Coatzacol acos	México	190.499	114.299	38.100	38.100

Fuente: H. Ayuntamiento de Xalapa, Ramo XXI. Superación de la pobreza, 1990-1994, página 2.

El rezago social y la falta de servicios de años en las colonias urbanas de Xalapa obligaron a sus habitantes a organizar los comités. Si bien es cierto que los programas FSM se aplicaron en la construcción de obra de corte asistencial, no resolvían problemas de fondo para superar la pobreza urbana, pues estaban más encaminados a la construcción de infraestructura básica. Este mecanismo de política de asistencia social, promovido por el Ayuntamiento, no tuvo un impacto social para el mejorar el empleo, el ingreso y la vivienda del colono.

En síntesis, los cuadros 22 y 23 muestran cómo las obras del programa FSM en las colonias urbanas de Xalapa tenían el propósito de mejorar la infraestructura básica mas no el nivel de vida de la población. Para sostener esta afirmación, se ha considerado que deben tomarse doce componentes para el análisis: salud, alimentación y nutrición, educación (incluyendo alfabetismo y entrenamiento en diferentes habilidades) condición de trabajo, empleo, consumo y ahorro, transporte, vivienda, vestido, recreación y entretenimiento, seguro social y libertad humana (ONU 1978). Los beneficios, entonces, en la mayor parte de los programas quedaron en las calles de la colonia y no en las familias y casa de los colonos.

**Cuadro 22**  
**Pavimentación**  
**Xalapa: Obra construida con el programa Fondos de**  
**Solidaridad Municipal (1990)**

Calle	Colonia	Costo	Federal	Estatal	Participación
Balankan	Tabasco	81.188	39.579	13.193	28.416
Nayarit	Macuiltepec	153.467	74.815	24.938	53.714
Rivinasco	Cuauhtémoc	142.575	69.505	23.168	49.901
Calle tres	Buenavista	278.294	135.669	45.223	97.403
Arquitecto	Magisterio	45.514	22.188	7.396	15.930
	<b>Total</b>	<b>921.831</b>	<b>452.317</b>	<b>150.772</b>	<b>324.741</b>

Fuente: H. Ayuntamiento Constitucional de Xalapa. Ramo XXVI Superación de la pobreza, 1990-1994, página 2.

**Cuadro 23****Xalapa: Reconstrucción de Jardín de Niños (1990)**

Calle	Colonia	Costo	Federal	Estatal	Participación
Ana Maria	2 de Abril	12.259	7.355	2.452	2.452
Luz Serranel	Lagunilla	28.761	17.257	5.752	5.752
Margarita O.	Naranjal	49.474	29.684	9.896	9.895
	<b>Total</b>	<b>90.494</b>	<b>54.296</b>	<b>18.099</b>	<b>18.099</b>

Fuente: H. Ayuntamiento Constitucional de Xalapa. Ramo XXVI. Superación de la pobreza, 1990-1994, página 3.

Bajo este espectro, parece claro que las obras comunitarias construidas en las colonias estaban más pensadas para mantener el control del Ayuntamiento sobre la comunidad, puesto que no se construyeron obras de mayor envergadura, como por ejemplo, escuelas, jardín de niños y clínicas. Sólo hubo ampliación de una primaria y un jardín de niños y la construcción de tres centros de salud.

Los centro de salud construidos en las colonias, Casa Blanca, Chiltoyac y Tronconal sí representan un beneficio significativo, puesto que los colonos, en su mayoría albañiles, boleros, sirvientas y jornaleros (quienes no están afiliados a ninguna institución oficial de salud) lograron un ahorro de tiempo y dinero, al no desplazarse el colono de su comunidad al centro de la ciudad para recibir la atención médica, pero son pocos si se considera la magnitud de las colonias populares.

**Cuadro 24**  
**Xalapa. Centros de Salud**

Colonia	Costo	Federal	Estatad	Participación
Casa Blanca	60.544	36.327	12.109	12.109
Chiltoyac	60.544	36.327	12.109	12.109
Tronconal	60.544	36.327	12.109	12.109
<b>Total</b>	<b>81.633</b>	<b>108.980</b>	<b>36.327</b>	<b>36.327</b>

Fuente: H. Ayuntamiento Constitucional de Xalapa, Ramo XXVI, Superación de la pobreza, 1990-1994, página 4.

### Cuadro 25

#### Xalapa: Reconstrucción de Escuelas Primarias (1990)

Calle	Colonia	Costo	Federal	Estatal	Participación
Gregorio Torres	C. Anaya	54.042	32.425	10.808	10.808
Romero	El Naranjal	54.042	32.425	10.808	10.808
México	Huizachal	54.042	32.425	10.808	10.808
Constituyente	Constituyente	98.035	58.821	19.607	19.607
16 de Septiembre	Macuiltepec	98.035	58.821	19.607	19.607

Fuente: H. Ayuntamiento Constitucional de Xalapa. Ramo XXVI. Superación de la pobreza, 1990-1994, página 3.



En sus dos aspectos (asistencial y especial), las obras construidas por los colonos (drenaje sanitario, pavimentación, y jardín de niños etc.) eran costeadas por tres instancias. Por ejemplo, en los muros de contención, el gobierno federal aportaba un 48.76%, el gobierno estatal un 16.25% y la ciudadanía un 36% (Ayuntamiento Constitucional de Xalapa 1994). En ese sentido, un colono se quejaba “los pobres, si quieren infraestructura básica y si quieren servicios, les tiene que costar y les tiene que costar mucho a los pobres de la ciudad y del campo.”<sup>8</sup>

Las obras construidas con FSM en Xalapa, realizadas por los colonos, tuvieron costos económicos altos en la introducción del drenaje 20%, la pavimentación 36%, muros de contención 36% y guarniciones y baquetas 36%. Esto significa la alta aportación económica que realiza el colono para la obra, más el trabajo en faenas y en horas invertidas, en trámites administrativos, lo cual da como resultado que las obras del FSM resultaron muy caras para la población pobre de la ciudad de Xalapa.

El mayor inconveniente era que no se solucionaban los problemas de fondo, puesto que las obras estaban más encaminadas a la construcción de infraestructura básica y no estaban fortaleciendo la economía de las personas y de las familias, excepto la construcción y reconstrucción de jardín de niños y de escuelas primarias, así como de los centros de salud, los cuales solamente beneficiaron y dieron servicios al “20% de la población de las 280 colonias marginadas de Xalapa”<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Entrevista a Julio Hernández, de la colonia Aguacatal

<sup>9</sup> El porcentaje del 20% surge del estudio de campo aplicado en las colonias populares.

## **Las colonias populares de Xalapa**

El análisis del PRONASOL en las colonias urbanas del norte y noroeste del municipio se hizo para evaluar el sentir de los colonos acerca del programa bajo dos enfoques: en colonias con comités donde se aplicó el programa del FSM y en las colonias donde no se aplicó, en parte por la existencia del movimiento urbano popular.

### **Cuadro 26**

#### **Xalapa: Colonias populares de Xalapa analizadas (1989-1994)**

Norte	Noroeste
Rafael Lucio	Olmo
Revolución	Tabasco
21 de Marzo	Paso del Toro
Colonia Azteca	Veracruz
7 de Noviembre	Libertad
Casa Blanca	Buenavista
Aguacatal	Murillo Vidal
Macuiltepec	Los Prados
Álvaro Obregón	José Vascoceles
Cuahtemoc	Cultura Mexicana

Fuente: Cuadro propio, 1989-1994.

El cuadro resalta la ubicación territorial de las colonias populares donde se practicó el estudio de campo.

En éstas se resolvió el problema de infraestructura básica en alrededor del 20%, es decir quedó pendiente en un 80% la satisfacción de servicios públicos. El sentir de una colona manifestaba la situación "... en las comunidades y las colonias marginadas como la nuestra hay muchas necesidades en los jóvenes que vive en esta colonia como el trabajo, la recreación, hospitales y vigilancia"<sup>10</sup>. En las demás colonias se expresaban también la insatisfacción por las obras, por ejemplo en la colonia Tabasco 2, otra colona consideraba "... en nuestra colonia se han construido guarniciones y baquetas, drenaje y muros de contención, sin embargo, necesitamos más servicios como luz, agua y pavimentación"<sup>11</sup>

Al respecto, Gurrieri (1993) hace la definición de servicios públicos: "se trata de asegurar una función del Estado, sobre la base de una concepción del interés general y de las necesidades colectivas, que se satisfacen por los equipamientos comunitarios. Constituyen una parte esencial del proceso de democratización, pues permite el ejercicio real de los derechos económicos y sociales sobre la base de la igualdad"

---

<sup>10</sup>Entrevista a Rosa Gutiérrez Solís, de la colonia Tabasco

<sup>11</sup>Entrevista a la Sra. Lucía María Cevallos, colonia Tabasco II.

### Cuadro 27

#### Xalapa. Colonia Populares donde se aplicó el programa Fondos de Solidaridad Municipal (1990-1994)

Colonia	Obras	Nombre del presidente
Revolución	Guarniciones y baquetas	Javier Hdez Rebolledo
Azteca	Guarniciones y baquetas	Balbina Mendoza
7 de Noviembre	Guarniciones y baquetas	Abigail Pérez Landa
Casa Blanca	Guarniciones y baquetas	Yolanda Ramírez Hdez
Aguacatal	Guarniciones y baquetas	Leticia Hdez Vázquez
Macuiltepétl	Guarniciones y baquetas	Julio Hdez
Cuauhtémoc	Guarniciones y baquetas	Andrés Diógenes
Naranjal	Guarniciones y baquetas	Ofelia Caballero Hervís

Fuente: Cuadro Propio de estudio de campo, 1990-1994.

Para los colonos, la aplicación del PRONASOL, en su comunidad a veces era necesario aunque sabía de antemano que el beneficio era poco. Al el mismo tiempo, se inconformaban porque el programa tenía una cobertura limitada. El impacto y la extensión del PRONASOL cubría, por ejemplo, sólo la pavimentación de una calle, no una manzana entera; la introducción de drenaje sanitario en una colonia solamente abarcaba un 20% de infraestructura básica en una población de 1000 ó 1500 habitantes.

**Cuadro 28**  
**Xalapa: Colonias Populares donde existió el programa de**  
**Fondos de Solidaridad Municipal**

Colonia	Obra	Nombre del presidente
Los Prados	Muros de contención	Isabel Bonilla Mrtz.
Montevideo	Muros de contención	Fermín García Melchor
Porvenir	Muros de contención	Silvia Aguirre Ocho
Veracruz	Muros de contención	Manuel Miño García
Benito Juárez	Muro de contención	Gabriel Fernando

Fuente: Cuadro Propio por estudio de campo, 1990-1994.

Con este panorama, se puede generalizar el problema en las 280 colonias populares. El programa FSM y los comités solamente resolvieron muy parcialmente las necesidades de asistencia social de los colonos del norte y del noroeste de la ciudad. Hubo entre sus habitantes la impresión de que:

a) La infraestructura básica( Es decir, "plantean el desarrollo de los recursos humanos en el marco de varios procesos principales, que incluyen los demográficos, económicos, científicos, tecnológicos y sociales" Morales Nieto (1990) solamente sirvió para mejorar sus calles y baquetas, pero no la calidad de vida.

b) Que dicho programa es insuficiente para cubrir las necesidades de rezago de servicios públicos y de infraestructura en las colonias

c) Que los programas del fondo no llegaban realmente a los sectores más pobres, porque tienen escasa capacidad de organización e información. Estas impresiones fueron captadas con expresiones propias de los " beneficiados". Una colona de Los Prados apuntaba: "El programa no ha abatido la pobreza, pues nos falta más todavía; lo que hay hasta ahorita nos ha beneficiado, pero todavía nos faltan más servicios como: pavimentación, guarniciones y baquetas"<sup>12</sup> .

d) En las colonias donde se aplicó el programa FSM, se estableció una relación institucional entre el comité y el Ayuntamiento. Ahí los presidentes de los comités tenía una

---

<sup>12</sup>Entrevista a la Sra. Isabel Bonilla Martínez



buena comunicación y disponibilidad con la Autoridad municipal, pero para los colonos sólo existió una relación de trabajo.

El municipio de Xalapa en los últimos años ha experimentado un crecimiento de la población y de la mancha urbana que provoca en colonias la falta de servicios y de bienes; sus habitantes vive en condiciones de marginación y de pobreza que motiva inconformidad y el surgimiento de organizaciones sociales para la realización de trabajo en la comunidad. Esta situación en colonias como El Zapote, Sacrificio y Chiltoyac, entre 1989 y 1994 hasta cierto punto no permitieron que la Autoridad municipal constituyera comités, de tal manera que los colonos no tuvieron acceso a los programas del fondo.

### Cuadro 29

#### Xalapa. Colonias en donde no se aplicó el PRONASOL

Colonia	Obra	Nombre del colono
Zapote	Ninguna	Teresa Aguirre
Sacrificio	Ninguna	Refina Torres Soto
Chiltoyac	Ninguna	Bertoldo García
Casa Blanca	Ninguna	Gabriel Gutiérrez F.

Fuente: Cuadro propio por estudio de campo, 1989-1994.

## La situación de las colonias sin Solidaridad

Hubo colonias del noroeste de la ciudad donde no se aplicó el programa FSM porque estaban controladas por el movimiento urbano popular (Unión General Obrera, Campesina y Popular), como El Zapote, Sacrificio, Chiltoyac y Casa Blanca. Por ejemplo, la colonia El Zapote tiene aproximadamente 900 ó 1000 habitantes y tiene las mismas carencias sociales y enfermedades, producto de la falta de servicios y bienes, como manifestaban una colona local:

“Solamente que yo esté mal informada, pero por medio del PRONASOL no se ha hecho nada; la luz la metimos nosotros; contratamos a una persona de manera particular”<sup>13</sup>.

En esta colonia no hay infraestructura básica, lo cual ocasiona en sus habitantes, principalmente en niños y ancianos la insalubridad y desnutrición. Obviamente falta de empleo, educación y vivienda entre sus habitantes.

La insuficiencia del programa es bien identificada por los habitantes de estas Zonas. Se dan cuenta de que no resuelven mínimamente ningún problema básico. Las palabras de un colono son elocuentes en este sentido: “En la colonia no se construyó ninguna obra de Solidaridad, sin embargo, el programa solamente ofrece guarniciones y baquetas, que en nada ayuda a la colonia, lo que primero se debía hacer es meter el drenaje, el agua y la luz, posteriormente guarniciones”<sup>14</sup>. La misma opinión se repetía en todas estas colonias, “Los programas de Solidaridad no ayudan para salir de la pobreza porque en la colonia falta de todo, servicio,

---

<sup>13</sup>Entrevista personal a Teresa Aguirre

<sup>14</sup>Entrevista a Bertoldo García Pérez, de la colonia Chiltoyac.

empleo, escuela y hospitales y solamente se puede lograr si trabajamos todos unidos”

En estas colonias la construcción de alguna obra era a través del trabajo y el dinero de todos.

Las colonias Chiltoyac y Casa Blanca, donde no se aplicó el programa FSM, se encuentran en condiciones sociales más marginadas en el aspecto de la infraestructura básica (drenaje, guarniciones y baquetas). En ese sentido, las condiciones sociales de las colonias y de sus habitantes son de pobreza extrema. Otra constante importante, en colonias sin comité, es que los colonos tienen una visión más crítica del programa. En cambio, en las colonias con comité y Solidaridad, los colonos sí aceptan que Solidaridad los ayudó para disminuir la pobreza. La otra situación interesante en colonia sin PRONASOL es que los colonos manifiestan que primero deben introducirse los servicios básicos: agua potable, luz y drenaje, y después las baquetas y las guarniciones; todo lo contrario de los colonos con el programa, que simplemente no saben qué servicio va primero y cuál los ayuda a mejorar en su bienestar social.

### **El papel de la organización social en la colonia**

Vale la pena hacer una mención muy breve del movimiento urbano popular en Xalapa, con el fin tener elementos de evaluación de Solidaridad. Se trata de mostrar cómo un movimiento independiente, consciente del propósito político del programa tiene muy poco alcance en la población de las colonias marginadas.

Esto puede significar, para fines de la investigación, la pasividad de la sociedad civil, puesto que es un movimiento muy localizado y con poco alcance en la totalidad de las colonias populares. Con este hecho, se debilita una de las justificaciones centrales del programa: la participación social.

Las organizaciones sociales independientes que desarrollaron un trabajo en Xalapa fueron: la Unión de Colonos Inquilinos y Solicitante de Vivienda de Veracruz (UCIS-VER) y la Unión General Obrera, Campesina y Popular (UGCP). La existencia del movimiento urbano popular en Xalapa no solamente se debe a la capacidad organizativa de los dirigentes: Guillermo Rodríguez y Juan Vergel (UCIS-VER), de Ramón Chavira y de Gabino Carmona (UGOCP), sino también a factores objetivos que existían en la capital: el déficit de vivienda, el incremento de la renta, la migración campo-ciudad, la falta de servicios y bienes. En ese sentido, el movimiento popular reivindica las siguientes peticiones: la solución a la dotación de lotes, la introducción de servicios (agua, drenaje, y luz) y algunos proyectos productivos (cocinas populares y lechería).

Entre 1989-1994, cuando se aplican el programa FSM en Xalapa, el movimiento y sus principales dirigentes se encuentran en una encrucijada: por un lado, el movimiento empieza a institucionalizarse a través de dos medidas, los tortibonos y el programa de abasto promovido desde el Estado hacia la organización; por otro, los programas de Solidaridad comienzan a introducirse con el objetivo de ganar adeptos y dividir a los colonos. En la colonia, Chiltoyac, donde opera la Unión General Obrera, Campesina y Popular, los colono comienza a distanciarse y dividirse. En ese sentido, se hace manifiesto una idea: "...pero

aquí hacen falta varias cosas, no se puede cuando la gente está desunida, eso nos perjudica, mientras no se unan la colonia como antes no hacemos nada,"<sup>15</sup> El papel del PRONASOL en la colonia era el de ganar adeptos y dividir a las colonias organizadas por el movimiento urbano popular. Así podía fracturar la organización y cooptar a los dirigentes. Sin embargo, para estas fechas los dirigentes sociales casi se había retirado del trabajo comunitario y las decisiones acerca de las obras para la colonia dependía más de los colonos que de los dirigentes.

Esto ocasionó que en la colonia Chiltoyac no se diera una buena relación entre el Ayuntamiento y los colonos porque éstos no aceptaban la forma de organización (comité) y tampoco estaban de acuerdo en los programas del fondo, porque lo consideraban como paliativos y no como programas que pudiera resolver la pobreza de las colonias. No obstante el reconocimiento de los programas que tenía Solidaridad, por parte de los miembros de la organización independientes, comienza a haber una mediatización y un proceso de fragmentación al interior del movimiento urbano popular en Xalapa.

Por otro lado "el fenómeno cardenista y las elecciones federales de 1988 atrajo a diversas organizaciones populares y dirigentes sociales a posiciones independientes. Memo Rodríguez, Manuel Huerta, y Gabino Carmona, dirigentes del movimiento urbano popular local apoyaron al Frente Democrático Nacional en el proceso electoral" (Quiñones 1997:17). Con esto, los dirigentes se incorporan al partido de la Revolución Democrática, y al mismo

---

<sup>15</sup>Entrevista a Rufina Torres Soto, de la colonia Chiltoyac.

tiempo se da una afiliación importante a la UCISV-VER y a la UGOCP.

Esta medida asumida por los dirigentes y las organizaciones genera el debilitamiento del movimiento en su quehacer prioritario, que era la demanda y la gestión para lograr servicios para las colonias Chiltoyac, Sacrificio y Casa Blanca. El desplazamiento de los dirigentes de la UCISV-VER a tareas partidistas dentro de las colonias han provocando el deterioro en la organización y el abandono del trabajo popular en las colonias mencionadas, como lo expresa un colono: "Como le acabo de decir que hacen falta muchas cosas; fíjese realmente el predio está abandonado por los dirigentes, cosa es que hay mucho divisionismo en la colonia."<sup>16</sup> En las colonia el Zapote y Chiltoyac, fundadas por la Unión General Obrera, Campesina y Popular, no se hizo ninguna obra del programa Solidaridad, excepto una bodega, que quedó abandonada. Había una queja generalizada: "... en esta colonia estamos bien pobres, ni trabajo hay, hicimos un relleno porque se nos metía el agua, nos ha costado a nosotros caro pero no se puede, la gente están desunida."<sup>17</sup>

El alejamiento de los dirigentes (entre ellos, Gabino Carmona) en el trabajo de base en la colonia, propició la división entre la gente y, asimismo, ocasionó el deterioro social. En colonias populares en donde tenía trabajo y presencia el movimiento urbano-independiente (UCISV-VER y UGOCP), no fue posible que los colonos tuvieran la posibilidad de construir un comité y obtener así recursos para la construcción de obra del fondo, por una razón sencilla: la desunión y la división que

---

<sup>16</sup>Entrevista con Lorenzo López de la colonia Sacrificio, de la UCISV-VER.

<sup>17</sup>Entrevista con la colona Rufina Torres Soto de la colonia Chiltoyac, de la UGOCP.

imperaban en la colonia a causa de la fragmentación y separación de los dirigentes del trabajo social, como dijo una informante: "Las obras nos ha costado a nosotras porque para meter la luz nosotras todas cooperamos. Con el trabajo de todas y con el dinero de todos, pero nos falta las guarniciones y el drenaje."<sup>18</sup>

En definitiva, en las colonias controladas por la UCISV-VER y la UGOCP, en donde no se aplicó el programa FSM, el avance de la infraestructura básica fue nulo y en cambio en servicios como agua y luz, los colonos se organizaron, con ayuda de un técnico, para introducir servicios a la colonia. También, en las colonias donde no existió el programa FSM, hubo cuatro tipo de expresiones de parte de los colonos:

- a) Primero deben ser los servicios y luego la infraestructura básica.
- b) Las colonias se encuentran más deterioradas y abandonadas en infraestructura básica y tienen un mayor déficit de servicios.
- c) Son colonias más divididas
- d) Son colonias más críticas.

El alejamiento de los dirigentes sociales y de la organización de las colonias creó en los colonos una especie de orfandad política, y dio como resultado que ellos tomaran las decisiones en la colonia acerca de la relación con la autoridad municipal bajo dos propósitos: 1) aceptar los lineamientos del PRONASOL dictados del Ayuntamiento y 2) o en su caso rechazarlo, pero sin injerencia de los dirigentes. Optaron por la ultima medida. Así que la relación

---

<sup>18</sup>Entrevista con Silvia Aguirre, de la colonia Casa Blanca y miembro de la UCISV-VER.



entre la colonia independientes y el Ayuntamiento en todo momento se consideró difícil y de poca comunicación (contrariamente a las colonias con comités y Solidaridad, donde la relación con la Autoridad siempre fue cordial y con buena comunicación). Como opinan dos colonos: "como no hay buena relación con el municipio, según ellos, no ayudan porque la gente no jala, eso es lo que están perjudicando a las colonias" y "la colonia está dividida; por eso la relación con el Ayuntamiento no es buena."<sup>19</sup>

El papel que jugó el movimiento urbano entre 1989 y 1994, con respecto a la estrategia del PRONASOL, se considera realmente de poca importancia (porque el movimiento, en estos años, vive el momento de declinación, fragmentación interna e institucionalización); obligan al movimiento y a los dirigentes a optar por la vía partidista y electoral, abandonado la lucha social con el colono y con las demandas. Es por eso, que los únicos que impidieron la realización del PRONASOL en las colonias fueron los colonos. En este parteaguas histórico de la lucha social en Xalapa, es donde surge la estrategia del PRONASOL, ya sin mucha resistencia de parte del movimiento popular. Por último, en las colonias Revolución y Herón Proal, fundadas por la UCISV-VER, el programa FSM no se conocía. Las colonias de la UCISV-VER no tuvieron una relación con el Ayuntamiento y, finalmente, los colonos mantuvieron una actitud de crítica y de rechazo a los comités y al programa del FSM.

En donde coinciden las colonias con y sin Solidaridad es que tienen las mismas necesidades y demandas como: educación. Salud, vivienda, empleo y servicios público.

---

<sup>19</sup>Entrevista con los colonos Yolanda Ramírez Hernández y Bertoldo García Pérez.

## *El PRONASOL en la superación de la pobreza*

La evaluación de los programas FSM, en el combate a la pobreza urbana, puede medir el desarrollo del bienestar social en tres rubros: vivienda, salud, y educación.

### **Vivienda**

La vivienda, como satisfactorio social que otorga seguridad a la familia y a la persona, se ha convertido en un problema para las colonias por la dificultad de construcción y dotación de servicios.

Las características de la vivienda habitada por las clases populares, en las colonias Mártires de Chicago y Carolino Anaya, en 1989, puede verse lo siguiente. De 1.500 vivienda, la característica de construcción en 800, era de paredes de block; el techo de lámina, y el piso de concreto, y en cuestión de servicios, en 800 viviendas solamente se disponía de agua, en 200 de luz y únicamente 150 viviendas de drenaje (Cinta 1989:25).

Según el cuaderno Estadístico municipal del INEGI, en 1993 en las colonias populares el Tronçon, la Olmeca y Chiltoyac, las casas se componían de piso de tierra, madera, lámina de cartón y concreto; el acceso al agua potable lo tenían 601 colonos y el acceso al alcantarillado 121, donde hay una población de alrededor de 3 mil colonos. En cambio, el programa FSM se concretó a ofrecer a los colonos simplemente infraestructura básica cubriendo únicamente un 20% en las colonias urbanas.

Se puede decir con certeza que dicho programa no contempló ningún proyecto específico de crédito de vivienda popular, construcción de vivienda, y en el aspecto de los servicios no tuvieron la suficiente cobertura y extensión los programas de luz, agua y drenaje para dotar a las poblaciones de 900 ó 1000 habitantes de las que se componían las colonias urbanas.

## **Salud**

El problema de salud en el municipio tiene dos carencias básicas: por un lado, la falta de clínicas o centros de salud en colonias populares, y por otro, el surgimiento de enfermedades producto del hacinamiento y la pobreza.

El servicio de salud y asistencia en Xalapa según el mismo cuaderno (Estadístico Municipal de Xalapa, INEGI 1993), la cobertura a la población derechohabiente del IMSS en 1986 fue de 97.2% pasando a 109.8% en 1993. En lo que respecta al ISSSTE, también se da un ligero incremento: de 9.6% en 1986, pasa a 15.4% en 1993. Estos servicios de salud ofrecido por el IMSS e ISSSTE son para trabajadores y asegurados; no se contempla a la población no derechohabiente que tiene que recurrir al DIF y a la asistencia social, ubicados en el centro de la ciudad. Así quedan al margen de atención médica colonias de la periferia, como Revolución, el Naranjal, Rafael Lucio y Sacrificio. Sus habitantes no están afiliados a ningún instituto oficial. Los principales problemas detectados en materia de salud ahí son las enfermedades gastrointestinales y la desnutrición infantil. Por eso es notorio que el programa FSM no abarcó ninguna atención específica de salud en tres áreas:

- 1) Construcción de clínicas de salud en colonias populares,
- 2) Incorporación de clase marginadas al servicio médico oficial y
- 3) Mayor cobertura de servicio especializado al sector más desprotegido en la sociedad (niños, mujeres y ancianos).

## **Educación**

En materia de educación, el municipio ha reducido de manera importante la falta de cobertura escolar entre 1970 y 1990, de 16.0% a 7.1%, respectivamente, lo cual ubica a la ciudad en el séptimo lugar a escala estatal (Cuaderno Estadístico Municipal INEGI 1993).

La población analfabeta en edad de asistencia a la escuela, de 6 a 25 años, era de aproximadamente 7.1%. Con esto, se puede apreciar en la ciudad un índice bajo de analfabetas (se refiere al grado en que una población tiene o no la habilidad de saber por lo menos leer y escribir). No obstante, el problema del analfabetismo en la ciudad es diferente en las colonias populares; por ejemplo, en el Castillo el índice de analfabetismo es de 22.6%, en Chiltoyac 22,3% y en el Tronconal se experimenta un índice menor, 11.2%. Se puede detectar problemas de aspectos educativos como la deserción escolar definitiva o parcial para incorporarse a la economía familiar y la baja escolaridad de las familias e individuos en las colonias mencionadas.

En materia de inasistencia escolar, en la colonia Chiltoyac tiene un 31.9%, la 6 de Enero un 22.7% y el Castillo 20.4% de población de seis años a 16 que no asisten a la escuela.

**Cuadro 30**  
**Xalapa: Analfabetismo 1990.**

Localidad	Población analfabeta de más de 15 años	%
Xalapa	12,760	6.7
El Castillo	429	22.6
Chiltoyac	284	22.3
Col. 6 de Enero	97	27.3
Julio Castro	30	12.0
Tronconal	47	11.2
Otras localidades	289	22.9
<b>Total</b>	<b>13.846</b>	<b>7.1</b>

Fuente: Plan municipal de Xalapa. H. Ayuntamiento constitucional 1992-1994.

Página - 94

Alcanzar un desarrollo social justo (salud, vivienda y educación) en Xalapa, ha sido una de las tareas más difíciles y complejas del gobierno estatal y municipal. Aun cuando se destinó el programa FSM, para el combate a la pobreza y rezago social en las colonias urbanas, los recursos y la extensión fueron limitados e insuficientes para revertir las condiciones de pobreza urbana en las colonias de Xalapa.

Incluso los programas del FSM, solamente representan para las colonias (6 de Enero, Chiltoyac y Tronconal) apoyos de asistencia social, sin la posibilidad real de elevar el nivel de vida y el bienestar social a las colonias urbanas.

Cabe señalar que los recursos en su mayor parte se destinan a la población para brindar infraestructura básica con la salvedad de programas como aulas en Solidaridad, construcción y reconstrucción de escuela primaria y Jardín de niños. Mientras no exista una política de bienestar social destinada a la población para mejorar los niveles de vida, no es posible revertir la pobreza en la ciudad. No obstante, en el estudio de campo (a través de entrevistas), en las colonias donde se formaron comités, el 100% de los colonos mantuvieron la posición en que el programa deben continuar y de ampliar más cobertura en infraestructura básica.

### *La política del FSM en las colonias populares*

Ahora se pretende analizar la política del programa de Solidaridad municipal en Xalapa, especialmente en las colonias donde se aplicó y desde el sentir de los colonos. La participación de los ciudadanos pobres se dio sobre todo a un nivel de colaboración

con el programa, pero muy limitadamente en las propuestas y dirección del programa.

El proceso de elección de los presidentes de los comités se dio en colonias como Revolución, Naranjal, Ampliación Tabasco y Carolino Anaya, a través de un proceso de elección democrática de sus representantes; bajo esta acción se gestionaron diferentes obras de beneficio común. Esta estrategia política de Solidaridad tenía el objetivo de formar el comité como órgano aglutinador y organizador de demandas, pero fue claro que su margen de autonomía fue reducido. Fue un intermediario pasivo entre los colonos y el Ayuntamiento. En este sentido, el impacto político de Solidaridad que se realizó en Xalapa se concentra en dos vías: 1) la elección democrática de los presidentes y 2) los comités de Solidaridad.

Aunque los colonos acogieron con beneplácito la filosofía de Solidaridad y se compenetraron con ella a través de los comités y de la participación institucional, no resultó una participación social como aparentaba el programa. Las colonias populares donde se aplicó el programa, simplemente reconocieron que había una gran demanda de servicios públicos, el rezago social y un déficit de infraestructura básica, pero sin atenderse debidamente.

Desde la visión de los colonos, el programa FSM fue positivo, pero coincidieron en que no abatió el rezago social y mucho menos logró una mejor calidad de vida. La estrategia política seguida por el programa fue de corte focalista con tres propósitos: 1) destinar los recursos y programas hacia los estratos que se encuentran en extrema pobreza, 2) la aplicación de los recursos bajo la lógica de

la racionalidad económica y 3) instrumentar un control de la participación de la sociedad.

Un funcionario mostraba con claridad lo anterior:

"...entonces la asistencia social se convierte así como un instrumento que controla y someten a la población más pobre. La política social de Solidaridad del Ayuntamiento tuvo sus rasgos positivos, como la gente se reúna, contribuye a su obra, se apropia de la obra, lo que garantiza que la obra va ser útil. Tiene el otro rango negativo o sea que los pobres si quiere infraestructura básica y si quiere servicios les tienen que costar y les tiene que costar mucho a los pobres de la ciudad... Los programas aplicados en las colonias, que tenían que ver con el drenaje, el alcantarillado y agua potable se dio a dichos programas los jefes de manzanas ligados al partido oficial que era coordinados y dirigidos del Ayuntamiento de Xalapa particularmente del Departamento de Desarrollo Municipal."<sup>20</sup>

De esta manera, con las 50 colonias populares que se tomaron en el estudio de campo, un resultados sobre el vínculo de los colonos con el partido oficial, fue que un 70% de los colonos respondió que no tenía vinculo; en cambio se observó que la única relación que tenían los comités y los colonos era con el Ayuntamiento. Solamente un 30% de los comités tenía una relación con el partido oficial, pero no pudo precisarse qué tipo de relación. Sin embargo, quedó la sospecha bien fundada que los comités que

---

<sup>20</sup> Entrevista personal con Francisco Domínguez Canseco, coordinador del centro de servicios municipales.



tuvieron un vínculo con el PRI y con el Ayuntamiento obtuvieron mejores dotaciones de servicios, más que infraestructura básica.

- 1) Puede apuntarse que los testimonios recogidos por las entrevistas aplicadas a los colonos nos muestran tres cuestiones fundamentales: 1) la aceptación del programa FSM en sus colonias, 2) la pluralidad de ideas en los colonos acerca del programa y su vínculo con el partido oficial y 3) lo que sobresale es la aceptación de la obra sin importar las siglas del partido, lo que les interesa es la infraestructura básica para la comunidad.

De igual forma, las personas entrevistadas sobre si el programa FSM significó algún beneficio para la comunidad, de los 50 comités el 100% contestó que sí; de igual modo se dio la respuesta a favor de que el programa FSM se mantenga en las colonias y que los comités sigan siendo los órganos de gestión social.

La estrategia política del programa FSM ayudó al Ayuntamiento parcialmente en su fortalecimiento de la gestión, porque tenía la capacidad profesional para elaborar los expedientes técnicos que pedían las instituciones estatales y descentralizadas (Secretaría de Finanzas y la SEDESOL), pero no en la planificación y discusión de la obra; por otro lado, las decisiones en la construcción de obra social en las colonias provenían de los técnicos del Ayuntamiento y no del Consejo de Desarrollo Municipal, como tampoco de la comunidad que solamente las aceptaba.

Tampoco se liquidaron los tradicionales intermediarios (líderes de colonos identificados con el gobierno o con el partido oficial), solamente se transformaron en su actuación y, por ende, se convirtieron en los principales promotores de los comités y de los programas del FSM en Xalapa. Para ilustrar lo anterior, he aquí un caso real: el presidente del comité de la colonia Revolución, Modesto Jerónimo Guzmán, quien fungía como jefe de Manzana, fue electo presidente del comité de Solidaridad. Es decir, era normal que hubiera duplicidad de funciones, lo cual incidía en el control de la participación de los colonos.

Como puede verse, el análisis realizado condujo a encontrar una relación muy estrecha entre mecanismos burocráticos, insuficiencias de recursos y mecanismos políticos con el fin de mantener el control en las colonias populares.

### **Conclusión**

Con la aplicación del PRONASOL en Xalapa puede observarse varios elementos que nos muestran el impacto y los límites que tuvo en sus objetivos centrales: Fortalecer la gestión municipal y combatir la pobreza.

En primer lugar, hay diferencias entre la política social que se seguía en Veracruz poco antes de que se instrumentara Solidaridad y la que se dio después. Antes había todavía notables rasgos de la típica política social del Estado mexicano, basada en la atención a los sectores corporativizados y con programas institucionalizados para atender demandas de salud, vivienda y educación de toda la población. Al situarnos en Xalapa, el cambio se evidencia en que disminuye la atención a los sectores corporativizados y se

concentran en los urbanos más pobres, pero de manera insuficiente y en rubros no básicos, es decir, en los referidos a la infraestructura urbana.

En segundo lugar, se puede inferir que la puesta en marcha de Solidaridad se dio dentro de las inercias del sistema político mexicano. Es decir, por un lado, aunque el programa contempla lograr un fortalecimiento de la gestión municipal y la participación ciudadana, las decisiones fueron tomadas desde instancias centrales (la SEDESOL y el gobierno estatal). La participación ciudadana, por tanto, se redujo a la colaboración de los comités en las obras. Por otro lado, los fondos fueron notablemente insuficientes y destinados preferentemente a obras que no mejoraron el nivel de vida de la población marginada.

En tercero, por consiguiente, los datos que se obtuvieron muestran que no hubo ninguna mejora en el empleo, el ingreso, la salud y la vivienda, de los habitantes de Xalapa y menos aún de los colonos marginados. Por tanto, Solidaridad no tuvo ningún impacto social positivo digno de mencionarse, en el mejoramiento del nivel de vida de la población.

Por último, desde la perspectiva de la sociedad civil no hubo condiciones adecuadas para que se generara una participación social que diera otra dimensión al PRONASOL. Si el movimiento urbano popular, por ejemplo, hubiera tenido una fuerza masiva y legitimada podría haber influido en una instrumentación más adecuada y satisfactoria del programa. En cambio, se observó a colonos pasivos y resignados y a líderes buscando un buen entendimiento con el partido oficial y el Ayuntamiento para obtener prebendas a sus personas y comunidades.

## CONSIDERACIONES FINALES

El propósito de este trabajo fue analizar la política de Solidaridad en el marco de la transformación del Estado mexicano. La crisis del Estado-centro en México a principios de la década de los ochenta mostró el debilitamiento del sistema político mexicano en dos áreas de la política social posrevolucionaria: los mecanismos corporativos y la presencia del Estado en la economía. Todo esto se reflejó en un estancamiento económico, las movilizaciones sociales, el crecimiento demográfico, una modernización económica incompleta y la pobreza extrema. Estos factores sociales motivaron al gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994) a establecer tres objetivos en su régimen: profundizar y consolidar la modernización económica, replantear el retiro del Estado en la economía y diseñar una nueva política social.

La modernización económica impuesta a la sociedad implicaba que el Estado no interviniera en la economía, y esto podía ser posible a través de un programa de privatizaciones, de recortes de subsidios y de una economía de mercado. La nueva política social sería el programa nacional de Solidaridad.

El "achicamiento del Estado" en la economía de mercado creó nuevas condiciones de desorden social; por ello, era importante la instrumentación de Solidaridad con el propósito de controlar las inconformidades sociales. La estrategia de Solidaridad buscó entonces el control de los estratos pobres y disminuir los altos grados de pobreza producto de la nueva estrategia de mercado. Pero también se creaban nuevos lineamientos que descansaban en

la participación, en la corresponsabilidad y en la costumbre de las comunidades para atender sus necesidades propias y de la comunidad.

La transformación del Estado también motiva a mirar hacia los estados y municipios y con ello, la aplicación de los tres programas principales de Solidaridad: Solidaridad para el bienestar social, Solidaridad para la producción y Solidaridad para el desarrollo regional. El programa de Solidaridad que más utilizaron los estados y municipios y que mayor aceptación tuvo en las colonias y en los estratos pobres de Veracruz fue el de bienestar social, que vino a sustituir a la política social sectorial (educación, salud y vivienda). Pero en la práctica se dio más para mejorar la infraestructura.

El programa que se destinó a los municipios directamente fue el de Fondos de Solidaridad Municipal con los siguientes propósitos: fortalecer al Ayuntamiento, dándole recursos y programas de infraestructura básica; modificar la relación entre el Ayuntamiento y los estratos pobres en la prestación de servicios a través del Consejo de Desarrollo Municipal; vincular a los Ayuntamientos por medio de los comités comunitarios, cuyos órganos eran responsables de la obra en la comunidad, y comprobar si los programas del FSM era los instrumentos indicados para abatir la pobreza en las zonas urbanas.

En el caso de Xalapa queda claro que la operación del PRONASOL fue muy limitada e ineficiente para lograr tales propósitos. Por consiguiente, es posible deducir que esta nueva política social ha satisfecho menos las expectativas de mejoramiento de las capas

pobres, que las emprendidas por los regímenes posrevolucionarios anteriores, en nuestro país.

## BIBLIOGRAFÍA

ALCOCER, Jorge(coord) (1988), *México, presente y futuro*, México: serie cultura popular.

INEGI (1999), *Anuario Estadístico del Estado de Veracruz*. México: INEGI.

BORON, Atilio (1992), *Privatizaciones del Bienestar*. San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias sociales (FLACSO).

BARRAZA IBARRA, Ernesto ( 1994), *El papel del municipio en América Latina*, México: Centro Latinoamericano de capacitación y desarrollo para los gobiernos Locales (CELCADEL).

BOMBAROLO, Félix ( 1994), *Relaciones ONGS-Gobiernos locales en América latina*, Buenos Aires: Centro de promoción del desarrollo local ( CEPROCEL)

CANTO CHAC, Manuel ( coord.) (1994), *Reforma del Estado y políticas sociales México*: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

CABO, Martín ( 1986), *La crisis del Estado social*, Barcelona: Promociones publicaciones Universitaria (PPU)

CARREÑO CARLÓN, José ( coord.) (1994), *El programa nacional de solidaridad*, México: fondo de cultura económica

CINTA LOAIZA, Dulce (1987), *Movilidad, empleo y educación: una comparación entre estrato marginado-bajos y nivel medio*, Xalapa: Instituto de Investigación y Estudios Superiores Económicos y sociales Universidad Veracruzana.

CARRIÓN, Fernando (coor) (1992), *Ciudades y políticas urbanas en América Latina*, Quito: Redes ciudades.

CÓRDOVA, Arnaldo (1970), *La política de masas del cardenismo*, México: Era.

CÓRDOVA, Arnaldo, (1990), "*Nuevo Estado*", México: Nexos No 145.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO (1994), "*Una estrategia para la pobreza*", México: El financiero.

CHANES NIETO, José (1994), *La administración local ante el siglo XX*, México: Instituto nacional de administración pública, .A.C. y Centro de estudios de administración estatal y municipal.

DE LA GARZA, Enrique (1988), *Ascenso y crisis del Estado social autoritario*, México: El colegio de México.

DELGADO, Dante (1989), *Tercer informe de gobierno*, Veracruz Xalapa: Gobierno del Estado de Veracruz.

DELGADO, Dante (1990), *Cuarto informe de gobierno*, Veracruz Xalapa: Gobierno del Estado de Veracruz.

DUBET, Francois (1992), *Democracia política y democracia social, ruptura de un vínculo*, México: El colegio de México.

EI COTIDIANO (1992), *Solidaridad*, México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

FONDO DE DESARROLLO SOCIAL MUNICIPAL (1996), *Guía para autoridades municipales y comités comunitarios*, México.



FONDO DE DESARROLLO SOCIAL MUNICIPAL (1996), *Programa de capacitación para Autoridades municipales y comités municipales, Consejo de desarrollo municipal y comités comunitarios* del Estado de Veracruz-Xalapa.

FONDO DE SOLIDARIDAD MUNICIPAL(1995), *Guía Técnica*, México.

FLEURY TEIXEIRA, Sonia(coord.) (1990), *Estado y políticas sociales en América Latina*, México: Universidad Autónoma-Metropolitana.

GONZÁLEZ TIBURCIO, Enrique y José ZEPEDA (1992), *La ciudad solidaria, reforma del Estado y política social ante la nueva sociedad urbana*. México: política Unomauno.

GONZÁLEZ TIBURCIO, Enrique y Aurelio de ALBA(1992), *Ajuste económico y política social en México*, México: Nacional.

GUÍA TEMÁTICA DE OPERACIONES(1995), *Fondo de solidaridad municipal*, Dirección de programas de Desarrollo regional de solidaridad municipal, México.

GUTIÉRREZ BARRIOS, Fernando (1987), *Primer informe de gobierno*, Veracruz.

GUTIÉRREZ, Elvira (1995), *México se distinguen, por su acentuada pobreza en cumbre de desarrollo social*, México: El financiero, 5 de agosto.

GERMANI, Gino (coord.) (1973), *Populismo y contradicciones de clase en Latinoamérica*, México: Serie popular Era.

GRINDLE, Marilee (1989), *Restricciones políticas en la implementación de programas sociales*, Caracas: CLAD.

IANNI, Octavio (1975), *La formación del Estado populista en América Latina*, México: Era.

INACHAUSTEGUI, Teresa y Alicia MARTÍNEZ (1996), *Políticas sociales y cambios de finales de siglo: contexto y valores en la relación con los nuevos actores, en las políticas sociales de México en los años noventa*, México: Instituto Mora-UNAM-FLACSO- Plaza y Valdés.

INEGI (1990), *Resultados Definitivos Tablados básico*. Tomo IV-XI, México: Censo general de población y vivienda Veracruz.

KLIKSBERG, Bernardo (coord.) (1993), *Pobreza, un tema impostergable*, México: Fondo de Cultura Económica.

LAGROYE, Jacques (1994) *Sociología política*. México: FCE.

LERNER SIGAL, Berta (1996), *Globalización neoliberalismo, y política social, en las políticas sociales de México en los años noventa*, México: Instituto Mora-UNAM-FLACSO y Plaza Valdés.

LOS COMITÉS DE SOLIDARIDAD (1988), *Gobierno de Veracruz*.

LEVY ORLIK, Noemí (1995), *Modelo neoliberal: si fracasa*, México: Enfoque el Financiero.

MANUAL DE PLANEACIÓN DESARROLLO MUNICIPAL y INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A.C. (1994), *La administración pública en el país*, México: Banco nacional de obras y servicio público.

MILIBAND, Ralph (1970), *Estado en la sociedad capitalista*, México : Siglo XX

MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, Ronaldo (1989), *Análisis de la encuesta de empleo e ingreso en Xalapa*, Xalapa: Instituto de Investigación y Estudios Superiores Económicos y Sociales de la Universidad Veracruzana.

MEDELLÍN, Sandra (9 de noviembre 1994), "*Fin del sexenio*", México: Reforma.

MESEGUER LIMA, Rafael (1993), *La crisis de la industria Textil de Veracruz*, Veracruz: edición del autor.

MONSIVAIS, Carlos (1990), "*A menos Estado mayor presidencialismo*", México: Nexos No 145.

MONTIEL RUIZ, Martha ( 25 de octubre 1994), "*La pobreza lamentable tema de actualidad*", México: El financiero.

MASSE NARVÁEZ, Carlos (coord.) (1995), *Políticas públicas y desarrollo municipal*, México: El colegio Mexiquense A.C. y Universidad Autónoma del Estado de México.

MÁRQUEZ AYALA, David (19 de septiembre 1990), "*Los restos de la marginalidad*", México: Suplemento la Jornada.

MOLINAR HORCASITA, Juan (coord.) (1994), *Programa nacional de solidaridad: Determinantes partidistas y consecuencias electorales*, México: El colegio de México.

MORALES NIETO, Jairo (1993), *La política de desarrollo hacia futuro y las nuevas estrategias de desarrollo para los 90*, Nicaragua: PRODERE Y PNUP.

MORALES NIETO, Jairo (1993), *Enfoque integrado hacia el desarrollo humano*, Nicaragua: PRODERE.

OFFE, Claus (1990), *Contradicciones en el Estado del bienestar*, México: Alianza.

OLMEDO, Raúl (1982), *El desafío municipal*, México: Centro municipal de estudios municipales.

PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO(1995-1997) *H. Ayuntamiento de Xalapa*, Xalapa: Versión abreviada.

PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO (1992-1994) *H. Ayuntamiento de Xalapa*, Xalapa: Gobierno del Estado de Veracruz.

PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO (1985-1988) *H. Ayuntamiento de Xalapa*: Gobierno del Estado de Veracruz- Llave.

PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO (1995), *Conteo de población y vivienda*, México: Instituto nacional de estadística, geografía e informática (INEGI)

PROVENCIO, Enrique ( 19 de septiembre 1990),” *Programa contra la pobreza 10 puntos del debate*”, México: Suplemento la Jornada.

RAMOS ESQUIVEL, Alejandro ( coord.) (1993), *Sucesión pactada, la ingeniería política del salinismo*, México: Plaza y Valdés.

ROJAS, Carlos ( 19 de septiembre 1990), “*La solidaridad contra la pobreza*”, México: La Jornada.

SALDIVAR, Américo (1986), *Ideología y política del Estado mexicano (1970-1976)*, México: Siglo XXI.

SALINAS DE GORTARI, Carlos (1990),” *Reforma al Estado mexicano*”, México: Nexos No 148.

SOBRINO, Jaime y Carlos GARROCHO ( 1994), *Pobreza, política social y participación ciudadana*, México: El colegio Mexiquense A.C.y Secretaria de desarrollo social.

TELLO, Carlo y Rolando CORDERA (1982), *La pobreza en México*, México; siglo XXI.

TOURAINÉ, Alíán (1987), *Actores sociales y sistema político en América Latina*. Santiago de Chile: PREALC.

URIBE GONZALEZ, Héctor (1972), *Teoría política*, México: Porrúa

VÉLEZ, Félix (1994), *La pobreza en México causa y política para combatirla*, México: fondo de cultura económica y Instituto Autónomo de México.

VIDAL, Gregorio ( coord.) (1991), *La economía mexicana actual pobreza y desarrollo incierto*, México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

WARMAN, Arturo (coord.) (1994), *La política social en México 1989-1994*, México: Fondo de cultura económica.

WERNER, Altman ( coord.) (1994), *El populismo en América Latina*, México: universidad Autónoma de México (UNAM)

XALAPA ESTADO DE VERACRUZ (1993), *Cuadernos Estadísticos municipales*, gobierno de Veracruz, Instituto nacional de estadística geografía e informática y H. Ayuntamiento constitucional de Xalapa.