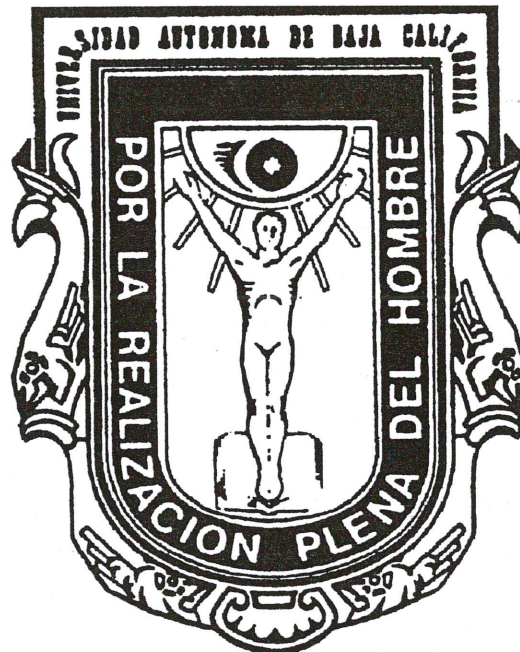


Universidad Autónoma de Baja California

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

MAESTRIA EN CIENCIAS SOCIALES APLICADAS



TESIS PARA LA OBTENCION DE GRADO DE MAESTRO

CON EL TEMA :

**UN ESQUEMA DE EVALUACION ALTERNATIVA
DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.
EL CASO DE LA CIUDAD DE MEXICALI, B.C.**

SUSTENTANTE :

JOSE ALEJANDRO GARCIA GALVAN

BIBLIOTECA CENTRAL MEXICALI, U.A.B.C.

**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BAJA CALIFORNIA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES**

MAESTRIA EN CIENCIAS SOCIALES APLICADAS

**TESIS PARA LA OBTENCION DE GRADO DE MAESTRO
CON EL TEMA:**

**UN ESQUEMA DE EVALUACION ALTERNATIVA
DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD.
EL CASO DE LA CIUDAD DE MEXICALI, B.C.**

DIRECTOR DE TESIS

MTRO. AGUSTIN SANDEZ PEREZ

SINODALES:

DR. OSCAR S. CONTRERAS MONTELLANO

MTRO. DAVID FUENTES ROMERO

MTRO. EDUARDO RAYA REYES

MTRA. JUANITA ALAVEZ TORRES

MTRO. PABLO J. GONZALEZ REYES

BIBLIOTECA CENTRAL MEXICALI, U.A.B.C.

AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIA

La terminación de este documento viene a cristalizar tan sólo uno de los muchos objetivos personales que me he trazado ante el camino de mi superación, es por ello que agradezco el apoyo brindado por todas aquellas personas que en forma directa e indirecta me han auxiliado en el desarrollo de esta meta. En especial quiero agradecer la paciencia manifestada por el Mtro. Agustín Sandez, quien siendo el Director y asesor principal de este trabajo, supo darme el espacio necesario para su concreción.

De manera singular agradezco el apoyo y entusiasmo brindado por una persona en particular, la cual sin necesidad de nombrarla y a pesar de las limitaciones, sabe a la perfección que está y estará incluida en ésta y muchas otras metas más por alcanzar, siendo a quien dedico este esfuerzo, al igual que a mis dos hijos, Omar Alejandro y Julio Cesar, esperando que en un futuro próximo les sirva de estímulo para su superación y empeño en el logro de sus metas y objetivos.

BIBLIOTECA CENTRAL MEXICALI, U.A.B.C.

INDICE

Presentación	5
Introducción	
Las Políticas Públicas	8
El Bienestar Social	10
La nueva vertiente de la Política Social en México	15
El Programa Nacional de Solidaridad	20
Las evaluaciones del PRONASOL	24
La población objetivo del PRONASOL	27
Planteamiento del Estudio	29
Instrumentación de la Evaluación	31
Evaluación del Estudio	34
Identificación de la Población Objetivo	34
La Evaluación de la Inversión Pública	44
Su evaluación en el caso de Estudio	50
Conclusiones	56
Apéndice	60
Indice de cuadros	62
Bibliografía	63

P R E S E N T A C I O N

La historia contemporánea ha sido enmarcada por una continua evolución de las sociedades, debido tanto a las transformaciones generadas por los avances tecnológicos, como por los movimientos y desplazamientos de las sociedades quienes han visto transformada sus estructuras políticas y sociales.

Por su parte las estructuras políticas que rigen en cada una de las sociedades, han efectuado a su vez aquellas adecuaciones y cambios, o en ocasiones su propia transformación, de mecanismos mediante los cuales establece el control y autonomía de la economía de dicha sociedad, así como la de su estructura.

De esta forma, es posible reconocer el sinnúmero de variantes que diferencian una sociedad de otra, razón por la cual la sociedad en sí comprende una de las fuentes más asiduas a la que recurren los investigadores de las diversas disciplinas de las ciencias sociales.

Este dinamismo de las sociedades, ha sido foco de atención de las ciencias sociales, quienes a través de estudios han desarrollado planteamientos teóricos orientados a explicar su comportamiento, para con ello comprender la evolución de las diversas sociedades. En este sentido, podemos encontrar estudios, tales como los realizados por Bernard Barber¹, quien desarrolla bajo un enfoque sociológico un análisis de la función de estratificación social y con ello, plantea la similitud en la conformación estructural de diversas sociedades desde un mismo principio.

En este mismo orden, observamos planteamientos que pretenden explicar desde la perspectiva de la economía política, o bien bajo el análisis del desarrollo económico, el desenvolvimiento y función de los gobiernos de diversas sociedades y con ello, el estado y estructura de la propia sociedad.

¹Barber, Bernard, "*Estratificación Social*", Fondo de Cultura Económica, México 1978. pp.166-170.

Tal es el caso del planteamiento efectuado por Alejandro Foxley², quien partiendo del análisis de la distribución del ingreso en la sociedad, efectúa una serie de consideraciones sobre países en vías de desarrollo, principalmente de los latinoamericanos, enmarcando los efectos encontrados de las distintas políticas económicas que los gobiernos efectúan en aras de la obtención de un desarrollo social a través del incremento de los niveles de bienestar de la sociedad y la redistribución del ingreso.

La sociedad y sus instituciones de gobierno, definen por sí mismas el carácter de los pueblos, es decir, establecen la estructura mediante la cual la sociedad se ordena y desenvuelve, así como sus propias articulaciones.

Por su parte, las instituciones de gobierno, alojadas dentro de la figura del Estado, conforman un ente que desde el punto de vista distributivo no es neutro, ya que extraen y reorientan recursos influidos, al menos parcialmente, por las fuerzas económicas y políticas, que dan respaldo y sustento a su acción. *"El efecto de la acción pública puede ser el de acentuar tendencia espontánea proveniente del libre juego de mercado, o alternativamente el de corregir distorsiones, o aún cambiar radicalmente el contenido distributivo del proceso de crecimiento económico."* (Foxley 1980:9)

Es decir, el Estado a través de sus instituciones de gobierno constituye por una parte, el ordenador o controlador de las fricciones e interacciones que ocurren entre las diversas fuerzas económicas que influyen en el desarrollo del país y, por otra parte, efectúa la vigilancia del orden social tanto desde el plano jurídico, como a partir de la distribución igualitaria de los beneficios del propio desarrollo económico a través de mecanismos de asistencia social o de transferencias económicas, que permitan dar consistencia al desarrollo social.

²Foxley, Alejandro, *"Las desigualdades económicas y la acción del Estado"*, Fondo de Cultura Económica, México 1980.

Por lo anterior, el Estado constituye una alternativa importante para evaluar las condiciones que imperan dentro de una sociedad, ya que es él, bajo la observancia de la sociedad, quien establece las instancias y mecanismos mediante los cuales se fincan las perspectivas de su crecimiento y desarrollo económico y social.

En este sentido, las Ciencias Sociales a través de sus distintas disciplinas retoman bajo diversas ópticas el estudio de las instituciones de gobierno y su desempeño, con una perspectiva que avizore nuevas alternancias en su funcionamiento y estructura, en términos siempre, de las condiciones que manifieste la sociedad a partir de sus niveles de vida, que son reflejo del desarrollo social alcanzado por los pueblos.³

El presente estudio, plantea un esquema de evaluación alternativo sobre los resultados observados en los primeros tres años de una política gubernamental, que si bien resulta novedosa en términos de su articulación y aplicación, ella contiene un trasfondo funcional sustentado bajo una de las doctrinas económicas contemporáneas más discutidas.

La importancia del estudio radica no sólo en su enfoque, pues plantea instrumentos de análisis *ad hoc* a estudios de tipo especial, sino porque confronta la perspectiva de las evaluaciones oficialistas que al respecto se han efectuado, abordando su evaluación dentro de una tesitura académica que deja al margen los elementos obligados que surgen de los informes gubernamentales.

³ Estudios como los de Helio Jaguaribe aluden desde una visión sociológica el papel determinante que funge el esquema y estructura política de un país, para el logro del desarrollo económico. En este sentido, critica en forma severa las posturas de los países desarrollados, quienes bajo esquemas economicistas novedosos pretenden el encausamiento de los regímenes, así como de las estructuras políticas de países tercermundistas o en vías de desarrollo, sin tomar en consideración los contextos particulares de estas naciones en donde sus sociedades se diferencian en forma sustancial. Jaguaribe, Helio, "*Implicaciones políticas del desarrollo en Latinoamérica*", en Aldo E. Solari, "*Poder y desarrollo en América Latina*", (compilación), Fondo de Cultura Económica, México 1977. pp. 191-235.

1.-INTRODUCCION

1.1. LAS POLITICAS PUBLICAS

El estudio de las instituciones de gobierno y su consecuente desempeño, conlleva a la evaluación de las políticas públicas mediante las cuales el Estado establece las estrategias y lineamientos para la procuración del desarrollo *económico y social* del país. ⁴

Es decir, las políticas públicas constituyen los instrumentos que dan conformación y rumbo tanto al crecimiento y desarrollo económico, como al desarrollo social en las naciones, las cuales son implementadas a través de mecanismos constituidos en las entidades gubernamentales, quienes vigilan y aplican las políticas desde la propia conformación de sustentación jurídica, hasta la propia conformación y aplicación del gasto público.⁵

En este sentido, tales mecanismos son aplicados desde las instituciones oficiales, quienes se ciñen y enmarcan en los lineamientos de gobierno los cuales son dictados por el eje central que da representación al poder del Estado, bajo la responsabilidad de dar orientación al rumbo del país, en términos de su crecimiento económico.

Asimismo, las políticas públicas establecen también la importancia otorgada al impulso del bienestar de la sociedad, lo que a su vez delimitará la orientación del desarrollo social del país.⁶ De esto, resulta importante señalar la diferencia que existe entre desarrollo económico y desarrollo social.

⁴ "...el desarrollo no es un proceso suave que se difunda en forma automática, ...más bien es un proceso que de tiempo en tiempo o de un lugar a otro puede beneficiarse con los impulsos habilmente planeados y cuidadosamente medidos y espaciados en el tiempo, para el estímulo de desequilibrios dinámicos que permitan a la economía superar los diversos obstáculos, barreras y restricciones que afrontará." Pan A. Yotopoulos y Jeffrey B. Nugent, "Investigaciones sobre el Desarrollo Económico", Fondo de Cultura Económica, México 1981. p. 675.

⁵ "En la medida que el desarrollo supone una serie de profundas transformaciones sociales, quienes lo impulsan deben traducir sus orientaciones desarrollistas en un proyecto de acción claro y coherente. Y esto no sólo por razones de eficiencia, sino también por la necesidad de buscar tanto la legitimidad del proyecto como cierto consenso político." José Medina Echavarría, "El hombre y su obra", en Aldo E. Solari, op.cit. p. 42.

⁶ "El punto de partida para integrar los elementos económicos, sociales y espaciales del desarrollo suelen ser una formulación general según la cual todos los procesos de crecimiento y desarrollo económico de la sociedad ocurren en un espacio concreto, afectando, por una parte, la transformación

Por desarrollo económico hemos de comprender al crecimiento de la economía de un país, en términos del aumento del dinamismo de las fuerzas económicas dentro de los mercados internos y externos, que conlleven a un incremento sustancial y sostenido del producto interno del país, aunado a una situación favorable en su balanza de pagos.⁷ Es decir, a un incremento verdadero en el producto per cápita con la asociación de mayores niveles de consumo por parte de la sociedad.

En cambio, el desarrollo social se sustenta en el incremento, en términos cualitativos, de los niveles de bienestar de la sociedad reflejados a través de la alimentación, la vivienda, la educación y la salud, que permita el florecimiento de una sociedad con una más equitativa distribución del ingreso.⁸

De esta forma, resultan de interés las manifestaciones de las diversas políticas de gobierno, ya que son constatación fehaciente de la complejización de elementos que intervienen dentro del dinamismo económico y social de un país a través de su desarrollo.

Parte de la instrumentación de las políticas de gobierno orientadas al desarrollo social se concretizan a través de los llamados Programas de Asistencia Social, los cuales están encaminados a brindar entre otras cosas, asistencia médica, asistencia alimentaria, educativa, para la vivienda, así como aquellos que orientan recursos para la generación de infraestructura en éstos rubros y en el mejoramiento de la calidad de vida, a través de obras de equipamiento social, electrificación, suministro de agua potable, redes de alcantarillado y drenaje, y pavimentación.⁹

del ambiente natural y, por la otra, sujetos en muchos casos a las consecuencias de la política económica para su protección." Kasimierz Secomski, "Problemas Regionales de la Política Económica", en Antoni KuKlinski, "Aspectos sociales de la política y la planeación regional", (compilación), Fondo de Cultura Económica, México 1981. p.13.

⁷Pan A. Yatopoulos y Jeffrey B. Nugent, op. cit. pp.15-37.

⁸Benjamin Higgins, "La economía del bienestar y el enfoque unificado a la planeación del desarrollo", en Kuklinski, Antoni, op. cit. pp. 91-113.

⁹Higgins, op. cit. p. 99.

Cualesquiera que sea el régimen político de un país, la orientación de sus políticas estarán siempre encaminadas hacia dos vertientes, el crecimiento y desarrollo de la economía, y el incremento de los niveles de bienestar social; en contraparte a países orientados a un régimen militar totalitario, los cuales han presentado mayor preponderancia al control interno y externo de su territorio basados en su poderío bélico, por encima del beneficio social.¹⁰

1.2. EL BIENESTAR SOCIAL

El bienestar social está asociado fuertemente al nivel de *calidad de vida* imperante en la comunidad.¹¹ A su vez, el nivel de calidad de vida del promedio de la población en un lugar, refiere la riqueza o pobreza de ese pueblo.

Es decir, la calidad de vida constituye una medida adoptada dentro del análisis social, que refleja el estado del desarrollo económico y por ende el social, de un pueblo.¹²

En este sentido, el bienestar social conforma un elemento de atención importante por parte del Estado, ya sea en términos de la procuración de la distribución equitativa del desarrollo, o bien orientado a la procuración de una estabilidad social que dé continuidad al régimen político activo. Es por ello que el Estado desarrolla instrumentos, ya sea vía orientación de gasto público o mediante la emisión de políticas sociales, que le permitan dar atención al sector social y particularmente hacia aquellos grupos marginados.¹³

¹⁰Historicamente se ha presentado casos de regímenes militares totalitarios como los de Augusto Pinochet en Chile (70's y 80's), Anastacio Somosa en Nicaragua (70's), el Gral. Stroessner en Paraguay (80's), el Gral. Idi Amin Dada en Uganda (1971-1979), entre otros.

¹¹ Si bien el concepto de *calidad de vida* refiere en mayor medida a los aspectos cualitativos de las condiciones del habitat en la vivienda y su entorno urbano, su inclusión obedece al fortalecimiento de la importancia que reviste la atención del bienestar social por parte del Estado.

¹²Bartels, Cornelis. "*Economía del Bienestar, Distribución del Ingreso y el Desempleo*", Fondo de Cultura Económica, México 1982. pp. 9-17.

¹³Echavarría, op. cit. p. 43.

Sin embargo en México se le ha dado un énfasis al gasto en asistencia social, orientados preferentemente a los servicios del sector social, identificados directamente a través de los programas de asistencia a la salud y seguridad social, siendo aquellos recursos orientados a la educación y al desarrollo de equipamiento urbano y vivienda, reconocidos por la sociedad como obligaciones por parte de la figura aún paternalista del Estado.

En México, el sector del "fomento social" fue una de las esferas más grandes de gasto del gobierno.¹⁴ En tiempos del presidente Luis Echeverría (1970-76), ocupó el segundo lugar, muy cerca del sector energético y, habitualmente, estuvo un poco adelante del presupuesto combinado para la administración de la defensa.

Más aún, en términos absolutos el sector social creció en forma paralela a la expansión del gasto gubernamental en conjunto, pasando de 25 mil millones de pesos en 1970, a cerca de 770 mil millones en 1982 y a 4 billones 500 mil millones de pesos en 1986. En términos reales lo anterior representa una duplicación entre 1970 y 1986.¹⁵

De acuerdo a Ward (1989), este sector ha perdido terreno y en particular durante el gobierno de De la Madrid (1982-1988), aunque el declinar comenzó durante el período de gobierno de su predecesor, López Portillo (1976-1982). Es decir, como proporción del gasto total el desarrollo social disminuyó de un promedio de casi 23% en el régimen de Echeverría, a cerca de 18% durante el sexenio de López Portillo y hasta el 11% durante el de De la Madrid.¹⁶ En contraste con el gasto general del gobierno, que casi se quintuplicó en términos reales entre 1970 y 1982, el de desarrollo social sólo se triplicó.

¹⁴ El sector de fomento social es delimitado a través de la sectorización de la estructura de gasto por programa, contenida dentro del presupuesto de egresos de la federación, correspondiente a los recursos destinados a los organismos e instituciones de asistencia médica y social.

¹⁵Ward, Peter, "*Políticas de Bienestar Social en México*", Editorial Nueva Imagen, Serie Sociedad, México 1989. p.38

¹⁶Ward, Pete, op. cit. p.39

Es claro que los sectores de desarrollo social y del bienestar social sufrieron considerablemente como prioridades, entre 1976 y 1982; los sectores más favorablemente tratados fueron los de energía y administración.¹⁷

Cabe destacar que una característica importante de la economía mexicana en años recientes, ha sido el gran aumento de la proporción del presupuesto nacional asignada al pago de la deuda, siendo ésta de cerca de 30% en 1978 y aumentando a más de la mitad para finales de los ochenta.¹⁸

El gobierno de De la Madrid (1982-1988) afirmó que dentro de su programa de emergencia, el gasto en desarrollo social tenía una gran prioridad, tendiente a subsanar los efectos adversos de las medidas de austeridad adoptadas desde 1982.

Sin embargo, los hechos desarrollados reflejan que la estrategia parece haber consistido en mantener los niveles de bienestar y desarrollo social, en lugar de incrementarlos.

Como se ha visto, la parte total de los recursos asignados al sector del desarrollo social declinaba con relación a otros sectores del gasto federal. Más aún, la proporción gastada por las organizaciones de salubridad y seguridad social declinó, pasando de 56% a comienzos de los setenta, a cerca de la mitad a finales de la década (ver cuadro 1).

¹⁷ Se destaca en el régimen de López Portillo, el crecimiento del aparato gubernamental como medida de soporte para la eficiencia de la administración pública, política que fue desarrollada bajo los lineamientos del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial, como condicionante para el otorgamiento de recursos a través de deuda pública externa. Estas políticas de desdoblamiento de los aparatos administrativos de gobierno, fueron aplicadas en varios países en vías de desarrollo, situación que generó a la postre una carga en demasía sobre el presupuesto público del gobierno. Secretaría de Programación y Presupuesto, Boletín Informativo 1978.

¹⁸ Cabe señalar que en este período el valor de la moneda mexicana se desploma frente a la divisa norteamericana, trayendo consigo una caída del poder adquisitivo de la economía familiar así como el debilitamiento de los sectores productivos de la economía nacional.

**CUADRO I. GASTO TOTAL EN DIFERENTES ORGANIZACIONES DE CUIDADO A LA SALUD
EXPRESADO EN PESOS CONSTANTES A 1978 (MILLONES) Y COMO PORCENTAJE DEL
GASTO TOTAL EN "DESARROLLO SOCIAL"**

AÑOS	IMSS		ISSSTE		SSA		TOTAL	
	A	B	A	B	A	B	A	B
1972	33,243	37	10,412	12	7,123	8	50,778	56
1974	42,121	35	19,294	16	7,863	7	69,274	58
1976	49,165	27	24,461	13	9,450	5	83,076	45
1978	51,230	29	24,503	14	12,460	7	88,193	50
1980	64,577	31	30,009	14	13,145	6	107,731	52
1982	73,208	29	20,558	8	13,193	5	106,959	42
1983	54,828	32	17,321	10	8,690	5	80,839	47

A) Pesos Constantes.

B) Porcentajes de Desarrollo del Sector Social.

Fuente: Los datos del IMSS y el ISSSTE fueron tomados de José López Portillo, VI Informe de Gobierno, anexo I, SSA. Los datos de la SSA, de la misma fuente, Anexo histórico: 19-24. Los datos para 1981-1983 proceden de Miguel De la Madrid, II Informe de Gobierno, Sector Salud y Seguridad Social.

Lo anterior manifiesta que este tipo de programas fueron extremadamente limitados debido a la escasez de fondos, combinada con una inadecuada administración y con innecesarias duplicaciones de acciones de dichas instituciones de salud. Desde 1982, la crisis económica afectó el carácter de la política de atención a la salud.

La reducción de recursos en términos reales determinó que casi todas las acciones se encaminaran al logro de una mayor eficiencia administrativa, enmarcadas en la iniciativa presidencial en favor de una descentralización de la administración pública.¹⁹

Como resultado de la creciente carencia de recursos asignados para este sector durante varios años consecutivos, las instituciones de salud transformaron su orientación de servicio de curativas, en beneficio de sus

¹⁹Reyes Heróles, Jesús, "Política Macroeconómica y Bienestar en México", Ed. FCE, México 1983. pp.83-109.

clientelas, en pos de ampliar la cobertura bajo esquemas de más y mejores beneficios en torno a la prevención de enfermedades y atención a la salud.

El resultado que presentaron las políticas gubernamentales en la década de los setenta y principios de los ochentas, las cuales contribuyeron en gran medida al crecimiento económico, incidieron en forma nociva para la distribución del ingreso y del bienestar.

A decir, de Reyes Heróles el resultado neto de los diversos elementos que actuaron simultáneamente, fue de "...reducir el bienestar de las familias de ingresos más bajos y aumentar el de las familias de mayores ingresos..... en 1971 disminuyó el bienestar del 25% de las familias de menores ingresos y aumentó en diversos grados el bienestar de las familias restantes." ²⁰

Una de las fuertes críticas que elabora Reyes Heróles a las implementaciones de las políticas gubernamentales, es el desfase de éstas en términos de su fuerte desarticulación entre ellas. Situación dada por la adopción de políticas de corto plazo tendientes a la estabilización y crecimiento de la economía en los 70's. En este sentido, políticas reduccionistas hacen posible un deterioro en el bienestar promedio para toda clase de familias.

De acuerdo a Reyes Heróles, los efectos sobre el bienestar de las políticas gubernamentales en los tres regímenes observados, enmarcados en mecanismos de crecimiento uniforme y crecimiento acelerado con reducciones del salario mínimo real, muestran la diversidad de resultados distributivos -del ingreso versus bienestar- que pueden presentarse dados ciertos ritmos de crecimiento económico.²¹

²⁰Reyes Heróles, op. cit. p. 340.

²¹ op. cit. p. 340.

1.3. LA NUEVA VERTIENTE DE LA POLITICA SOCIAL EN MEXICO

La presión externa e interna que la economía presentó durante las décadas de los 70's y 80's debido a la carga de la deuda externa, aunada a la creciente inflación económica, estableció un parteaguas en las políticas públicas a finales de la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988).

Este parteaguas, conformado por políticas de ajuste del gasto público y restricciones presupuestarias, así como del adelgazamiento del aparato gubernamental, la renegociación de la deuda pública y la venta de las empresas del Estado, conformó la perspectiva de un escenario estabilizador de la economía mexicana.²²

Un elemento adicional lo constituye el hecho de que al titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari, quien ulterior a De la Madrid al frente del Gobierno de la República Mexicana, se le atribuye la paternidad de la instrumentación de varias de las políticas económicas de ajuste, su continuidad, y la génesis de un nuevo esquema de gobierno.

En este sentido, la administración de Miguel de la Madrid instó a la validación de todos los sectores -social, obrero, campesino y empresarial- para el establecimiento de un compromiso nacional que permitiera la recuperación económica del país, lo cual se logra a partir de la firma del Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE).²³

La firma de este convenio Sociedad-Gobierno determinó la regulación del incremento en los salarios y los precios de los bienes y servicios, para con ello frenar las incipientes tasas inflacionarias de la economía del país.²⁴

²² V Informe de Gobierno, Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1987.

²³ Para efecto de la firma del Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE), se constituyó una Comisión Revisora del PECE la cual fue formada por representantes de todos los sectores sociales del país, quienes establecerían la legitimidad y validez del compromiso entre la Sociedad y el Gobierno.

V Informe de Gobierno, Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1987.

²⁴ V Informe de Gobierno, op. cit.

Al mismo tiempo, conformó una plataforma mediante la cual el gobierno constituido, lograra un estado de conciencia en la sociedad a fin de hacerla partícipe en la determinación del destino económico de México.

Ante la sucesión presidencial de 1988, el contexto económico en México presentaba el encauzamiento de un rumbo hacia la recuperación económica, sin embargo, la fuerte presión ejercida por varios años en la economía familiar por las medidas de ajuste económico, restó legitimidad al régimen político.²⁵ Situación reflejada en las votaciones federales de 1988, en donde el candidato oficialista obtendría el triunfo de una forma discutida, es decir, sin la añeja carga de la arrasante mayoría.

Este nuevo contexto político, permitió la conformación -necesaria- de un nuevo esquema de gobierno, el cual a la vez de recuperar la legitimidad de régimen, fortaleciera la concientización de la sociedad, haciéndola mayormente partícipe del rumbo de la economía nacional y de su propio beneficio familiar.²⁶

Esta nueva estrategia de conducción política del Gobierno Mexicano instaurada por Salinas de Gortari, no somete el desarrollo económico del país en pos de una recuperación de la legitimidad perdida por el sistema político oficial, sino por el contrario la articula.²⁷

²⁵ Comprendiéndose por legitimidad a la condición del Estado que manifiesta una "verdadera estructura político-administrativa que refleja el establecimiento de un equilibrio político que satisface las demandas y aspiraciones participativas del liderazgo, al mismo tiempo que manifiesta la capacidad de captar el conflicto y la presencia de las luchas obreras para darles la forma y la canalización que requiere su continuidad". Asimismo su ausencia manifiesta la carencia de "un nuevo arreglo institucional que abra nuevas posibilidades a la sociedad y ofrezca una respuesta válida a los motivos de la crisis y a la vía que las fuerzas sociales hegemónicas han embocado para encontrar, desde su perspectiva, soluciones viables." Esthela Gutiérrez Garza, "Testimonio de la Crisis; la crisis del Estado del Bienestar". Edit. Siglo XXI, México 1988. pp. 43 y 91.

²⁶ "...diseñar y ejecutar las acciones particulares que se decidan con la participación, colaboración y corresponsabilidad de los grupos involucrados, en forma concertada y respondiendo a sus demandas...", Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Poder Ejecutivo Federal, México 1989. p.129.

²⁷ "...recientemente se incluye la tesis cada vez más aceptada acerca de la universalidad y el tratamiento más profundo de la problemática del desarrollo social, porque independientemente de las direcciones generales de la política social y las tareas resultantes en la sociedad en desarrollo -indicadas en el plan nacional- es necesario subrayar, en términos prácticos, la innegable necesidad de la concreción detallada de los que se proyecta y se ejecuta...", Kuklinski, op. cit, p. 17.

En este sentido, el nuevo esquema de gobierno presentado por la administración de Salinas de Gortari, está fuertemente sustentado en base a las doctrinas económicas neoliberales, las cuales promueven de acuerdo con una vieja tesis ricardiana, la depuración profunda del sistema económico-social sustentada en la especialización económica y productiva del país, en aquellos bienes y servicios en que están mejor capacitados e importando de otros países, el resto de los bienes o servicios que necesite.²⁸

Por otra parte, de acuerdo con Rolando Cordera y Carlos Tello²⁹, el rumbo de la política económica de México ya se enmarcaba ante la necesidad de renovar las estructuras de las organizaciones corporativas que daban sustentación al régimen oficialista -emergida de la revolución-, por los que la alternancia para el desarrollo de la economía mexicana y la recuperación implícita del sistema político, estaría dada bajo la orquestación de los vecinos de norteamérica ante una perspectiva internacional de globalización de la economía.

Para ésto, Cordero y Tello puntualizan la alternativa de dos vertientes posibles sobre las que se encausaría la política económica de México; el proyecto neoliberal, ya abordado, y el proyecto nacionalista.

Este último plantería la lucha por mantener y ampliar el control de la nación sobre las condiciones generales en que se desenvuelve la producción; el fortalecimiento de la independencia económica y el ejercicio de la soberanía nacional en materia de política económica y social.³⁰

²⁸ *"La política exterior que el Plan propone, busca influir deliberadamente en los acontecimientos externos, abriarnos sin temores a todas las vertientes de una vida internacional más compleja, rica y diversificada. La acción internacional de México no se define por las opciones estériles de la oposición y el conflicto; se empeñan en fomentar la cooperación económica, el diálogo multilateral y la acción bilateral."*, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, op. cit., p. 18.

²⁹ Cordera, Rolando y Carlos Tello, *"México, la disputa por la nación"*, Ed. Siglo XXI, México 1981. pp.78-106.

³⁰ op. cit., p. 78.

El proyecto nacionalista privilegia ante todo, la autonomía y soberanía del Estado y su economía, en este sentido difiere del proyecto neoliberal que promueve la apertura económica en pos de una complementariedad con otros países en materia del intercambio de bienes y servicios, mientras que el proyecto nacionalista procura el desarrollo de la economía basado en la dinamización de su mercado interno y no supeditado a un intercambio con otros países.³¹

Dentro del actual régimen salinista, la política de desarrollo regional está orientada, bajo un esquema de un liberalismo social, al logro de tres grandes objetivos: la transformación del patrón de asentamientos humanos en concordancia con las políticas y estrategias de desarrollo económico de los estados con las de la federación; el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos, atendiendo preferentemente a los grupos sociales más necesitados; y como premisa fundamental, el fortalecimiento de la capacidad municipal para propiciar el sano desarrollo de las ciudades, mediante su ordenamiento y regulación.³²

En este sentido, el proyecto de liberalismo social planteado por la administración de Salinas de Gortari, presenta algunas características híbridas con el proyecto nacionalista expuesto por Cordero y Tello, en función de aglutinar dentro de sus propuestas conceptualizaciones acordes con la procuración de la identidad y soberanía nacional.³³

Por otra parte, el proyecto de liberalismo social presupone la globalización de toda acción gubernamental bajo el marco de una política social federalista, es decir, promueve por un lado, una nueva imagen de benefactor, haciendo partícipe del Estado a la sociedad en la solución directa a sus demandas, conllevando con ello una nueva legitimización del régimen; y por el otro, el fortalecimiento de la imagen presidencialista al

³¹ Cordera, Rolando y Carlos Tello, op. cit. pp.106-134.

³² Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, op. cit. p. 109.

³³ *"La soberanía nacional es patrimonio exclusivo del pueblo de México y es el pueblo el que rechaza por igual el liberalismo a la ultranza que desemboca en la anarquía y el estatismo exacerbado que inhibe y suple la iniciativa de los ciudadanos. Es por ello que la modernización del Estado,.... hace de la actuación pública un promotor del desarrollo nacional integral y una fuente de orientación de la actividad económica, con el irrenunciable propósito de fortalecer la soberanía de la Nación y su régimen democrático"*. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, op. cit., p. 16.

comprometer el desempeño de los gobiernos estatales bajo el esquema de la imagen del gobierno federal.

En el mismo orden de ideas, este esquema innovador promueve la gestación de un nuevo corporativismo mediante la creación de agrupaciones sociales de ciudadanos en torno de comités, los cuales fungen como autogestores de sus propias demandas y a la vez, de instrumentos para la cristalización de las soluciones de sus necesidades, ya que transforman el rol pasivo de la sociedad en espera de respuesta, de una respuesta paternalista por parte del gobierno, a un papel activo en donde el gobierno compromete recursos para las demandas, a cambio de la participación económica y/o activa de la sociedad solicitante.³⁴

Asimismo, el proyecto de liberalismo social sustenta los logros obtenidos a través del gasto público canalizado dentro de los convenios de participación federal con las entidades, mediante los Convenios Unicos de Desarrollo Social que constituyen los instrumentos de coordinación Federación-Estado-Municipio para la delimitación de las obras públicas.³⁵

De igual forma, a través del gasto público ejercido dentro de los programas normales anuales de las representaciones estatales de las Secretarías de Estado que son cabeza de sector, como la de Comunicaciones y Transportes, Recursos Hidráulicos, Reforma Agraria, así como mediante organismos descentralizados y paraestatales como CAPFCE y la CFE.³⁶

Es decir, todas las instancias federales en forma abierta, así como las instancias estatales y municipales se ciñen al esquema político nacional, aún

³⁴ *"La pobreza casi siempre se retroalimenta, por ello se requiere de un impulso decidido de cambio, que abra oportunidades y aliente los esfuerzos que ya realizan quienes menos tienen. Este impulso debe venir del Estado y de la sociedad. Para el primero, ello constituye una obligación; para la segunda, una deuda compartida que apela a nuestro más alto espíritu de solidaridad y sentido de justicia."*, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1992, op. cit., p.127.

³⁵ *"La dimensión regional del Plan se apoya en el Convenio Unico de Desarrollo, como elemento regulador de las acciones coordinadas entre el Gobierno Federal y los gobiernos locales."*, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. op. cit. p. 133.

³⁶ *"Dentro de la Administración Pública Federal, los programas operativos anuales dan la pauta para las asignaciones presupuestales, en el marco de la política global anual definida en los Criterios Generales de la Política Económica"*, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, op. cit.. p. 61.

cuando estas últimas son sometidas veladamente a través de los Convenios de Desarrollo Social.

Sin embargo, la estrategia de la política pública federal va más allá aún, ya que establece el incremento de los niveles de participación de los Gobiernos Estatales, en términos de recursos económicos comprometidos dentro de los Convenios de Desarrollo Social; esto en aras de canalizar en forma directa mayores recursos a los municipios, a los organismos descentralizados, a paraestatales estratégicas para el desarrollo económico y productivo, así como a los fideicomisos para el desarrollo social como el Fondo para la Vivienda (FOVI).

En este sentido, el gobierno federal ejerce presión sobre las entidades de los gobiernos estatales para su efficientización, amortiguando la presión social a través de los recursos asignados en forma directa a los gobiernos municipales, para la generación de obras de equipamiento urbano y social que permitan un mejor ordenamiento de los asentamientos humanos y mejores condiciones de vida de la sociedad.

1.4. EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

El proyecto de gobierno salinista toma como abanderamiento para la estrategia de recuperación económica y política del país, un esquema de gobierno que a la vez de otorgarle espacio y autonomía a la federación³⁷, le proporciona una imagen renovada de identificación con la sociedad y en especial, con las clases proletarias que representan la mayoría de la población del país.³⁸

³⁷ Entendido esto en base a la legitimidad que adquiere el gobierno federal por el perfil popular de las políticas de desarrollo social, evento que permite la confiabilidad de los sectores empresariales y productivos, sobre las estrategias económicas implementadas para la estabilización y recuperación de la economía nacional.

³⁸ "El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) es el instrumento que el Gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales", Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, op. cit., p. 127.

Con la creación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), la administración de Salinas de Gortari adquiere una connotación popular bajo el esquema de un liberalismo social, ya que es mediante este programa, que el Gobierno Federal establece el conducto mediante el cual genera la envolvente política de todas las acciones de ajuste económico.³⁹

*"En el liberalismo social entendemos la justicia como una labor permanente que requiere de políticas públicas deliberadas que aseguren más oportunidades a quienes menos tienen, pero de manera permanente y no como efímera oferta política, sin sustento económico. Por ello, dentro de esta concepción, justicia social presupone estabilidad económica y también libertad para que sean las comunidades las que decidan cómo enfrentar sus problemas y retos, con más recursos, con el decidido apoyo del Estado, pero sin burocracias, tutelados o imposiciones; con políticas populares y no populistas o paternalistas".*⁴⁰

En este sentido, como ya se indicó con anterioridad, la totalidad de las acciones que en materia de obra pública e inversión efectúa la federación a través de sus instancias y representaciones en las entidades, son adjudicadas al concepto vertido por el PRONASOL, el cual "...busca reactivar nuestra economía para elevar el bienestar productivo de cada familia mexicana - y con ello-, dirimir las diferencias de una nueva, compleja y diferenciada sociedad...".⁴¹

Esta situación permite la conformación de un estadio adecuado para la continuidad en la aplicación de políticas económicas restrictivas, que

³⁹ "La estrategia de modernización en México parte de la conciencia de la oportunidad y el riesgo que representa la gran transformación mundial y, a la vez de la comprensión del veloz cambio al que han estado sujetas la sociedad y las organizaciones. El nacionalismo, que impone busca entre todos nosotros el modo de acercarnos a la mejor realización de nuestros ideales y de acuerdo a nuestros principios, requiere la adaptación de las instituciones y la innovación de las prácticas y actitudes.", Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, op. cit., p.17.

⁴⁰ Discurso de Inauguración del Lic. Carlos Salinas de Gortari del Seminario Internacional "Libertad y Justicia en las Sociedades Modernas", el 3 de junio de 1993. La Jornada, Sección Perfil, edición del 4 de junio de 1993.

⁴¹ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, op. cit., p.20.

aunadas a la apertura económica de las fronteras para la comercialización de bienes y servicios, permitieron recuperar la estabilidad económica del país frente al contexto internacional.⁴²

En este sentido, el Programa Nacional de Solidaridad forma parte de la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994, para la Erradicación de la Pobreza Extrema, es decir, constituye el instrumento de acción de las políticas sociales, que mediante el esfuerzo coordinado de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales, establece que serán "*...los beneficiarios quiénes definan el rumbo del desarrollo de sus comunidades.*"⁴³

"Las orientaciones globales de la estrategia económica tienen como propósito final el mejoramiento del país en términos de los objetivos políticos, sociales, culturales y económicos...", sin embargo, "*...las prioridades fundamentales de la estrategia económica señalan la necesidad de disponer de más y mejor infraestructura económica y social...*",⁴⁴

La base de la instrumentación del Programa Nacional de Solidaridad recae sobre la reorientación del Gasto Público enfocándolo con un fuerte sentido social; es decir, mediante "*...la asignación de proporciones presupuestales crecientes en atención del incremento del bienestar de los grupos de menores recursos en el campo y las ciudades, en especial en los rubros estrechamente relacionados con el gasto social, para ser ejercidos en el*

⁴² El proceso de apertura económica se inició dentro del período de Miguel de la Madrid con el ingreso de México al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el cual alcanzó su máximo impacto en la economía del país durante la administración de Salinas de Gortari. Por otra parte, durante la primera parte del régimen salinista se han emprendido una serie de medidas tendientes al establecimiento de acuerdos bilaterales con países latinoamericanos, bajo la perspectiva a mediano plazo del establecimiento de un mercado común. II y III Informe de Gobierno, Ejecutivo Federal, México 1990, 1991.

⁴³ El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 contempla cuatro estrategias generales definidas como: a) Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de los Intereses de México en el Exterior; b) Ampliación de Nuestra Vida Democrática; c) Recuperación Económica con Estabilidad de Precios; y d) Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida. op. cit., p. 21.

⁴⁴ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. op. cit. pp.54 y 55.

*marco del Programa Nacional de Solidaridad". "Estas previsiones deberán ser precisadas a mayor detalle en los Programas Operativos Anuales...".*⁴⁵

El actual régimen gubernamental pondera de manera importante a través del PRONASOL el incremento de los niveles de bienestar de la sociedad, el cual se instaura como un programa de política social, con el objetivo expreso de atender el rezago social que ha llevado a casi el 50 por ciento de la población nacional a vivir en situación de pobreza; el programa se fundamenta sobre la instrumentación de tres estrategias:

- a) dotar a la población pobre de niveles mínimos de bienestar en materia de alimentación, salud, educación e infraestructura de servicios (Solidaridad para el Bienestar Social);
- b) generar oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos en actividades agropecuarias, agroindustrias y microindustrias (Solidaridad para la Producción), y;
- c) promover la construcción de obras de infraestructura con repercusión regional y la ejecución de programas de desarrollo en regiones específicas (Solidaridad para el Desarrollo Regional).

Dichas estrategias se sustentan sobre la perspectiva establecida por el propio PND⁴⁶, en términos de la cual se logrará la democratización de México, el crecimiento de la economía y el ensanchamiento del horizonte del bienestar social, fortaleciendo con ello la soberanía del país.⁴⁷

⁴⁵ Establecido dentro de los criterios generales de política del PRONASOL, que regirán la erradicación de la extrema pobreza a través de las acciones emprendidas dentro del programa. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, op. cit., pp. 129 y 59.

⁴⁶ El cual se articula a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática que opera en forma "... congruente con el marco institucional que señala la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, -y... que consagra la rectoría del Estado bajo condiciones de respeto a las garantías y derechos individuales, de economía mixta con el estímulo al sector privado y el apoyo al sector social, -así como de autonomía a los niveles de gobierno", op. cit., p.133.

⁴⁷ Esta perspectiva es establecida por los objetivos nacionales del PND, los cuales comprenden:

- I. La defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo;
- II. La ampliación de la vida democrática;
- III. La recuperación económica con estabilidad de precios;
- IV. El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

1.5. LAS EVALUACIONES AL PRONASOL

Como ya se abordó en un punto anterior, la evaluación de las políticas públicas han servido tradicionalmente como indicadores tanto del régimen político de una sociedad, así como de la propia estructura de organización de la sociedad en la cual da sustento a su identidad propia.⁴⁸

Por otra parte, se señaló también cómo el Estado consolida su legitimación a través de las medidas adoptadas para el logro de un desenvolvimiento de la economía nacional, que conlleve el beneficio social *-desarrollo económico versus desarrollo social-*, para el logro de la continuidad del régimen político.⁴⁹

En este sentido, el proyecto político planteado por el régimen salinista no se ha escapado de tales análisis. Sin embargo, el propio Programa Nacional de Solidaridad contempla su autoevaluación periódica, para lo cual sustentado en el Sistema Nacional de Planeación Democrática crea el Subcomité Especial de Evaluación.⁵⁰

Este Subcomité establece su evaluación a través del cumplimiento de las acciones programadas dentro del convenio de coordinación de los tres niveles de gobierno y los sectores sociales beneficiarios, plasmado en la firma del Convenio Unico de Desarrollo Social signado por el Ejecutivo Estatal y el Gobierno Federal, el cual es representado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en cada entidad.⁵¹

⁴⁸ FOXLEY, Alejandro, op. cit. pp. 9-16.

⁴⁹ Echavarría, op. cit. pp.39-42.

⁵⁰ El Subcomité Especial de Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad, se crea bajo la estructura de los Comités de Planeación del Desarrollo (COPLADES), los cuales constituyen la célula principal del Sistema Nacional de Planeación dentro de la cual se establecen los acuerdos de coordinación entre los tres niveles de gobierno y los sectores de la sociedad, para la delimitación y ejecución de las obras públicas. En este sentido, el Subcomité Especial de Evaluación se constituye con la representatividad de los Gobiernos Federales, Estatales y Municipales, así como de las cabezas de sector y entidades ejecutoras y normativas de la obra pública. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, op. cit. pp. 133-136.

⁵¹ Resulta importante señalar que la estructura operativa del Sistema Nacional de Planeación (SNP), desarrollada en la administración de López Portillo, no ha sufrido modificaciones sino por el contrario, ha sido retomada de lleno bajo la conceptualización del Proyecto del PRONASOL. Esto significa que la

Dichas acciones son contabilizadas a partir del número de proyectos de obra pública ejecutados, así como de la operación de programas de asistencia en función de la cobertura efectuada. Lo cual en conjunto, es ponderado con el número de beneficiarios programados en cada una de las acciones, dando como resultado el universo de la población beneficiada mediante la operación del programa de Solidaridad.⁵²

Sin embargo, las evaluaciones efectuadas por las instancias de gobierno *-de tendencia oficialista o no-* desarrollan sus planteamientos evaluativos a razón de destacar los logros obtenidos en términos de su eficiencia administrativa, bajo el esquema del cumplimiento de sus metas programáticas, dejando por un lado, la evaluación objetiva del impacto de las acciones efectuadas en pro *-del beneficio-* de la sociedad.⁵³

En este sentido, resulta cuestionable la evaluación *-oficial-* de una política de desarrollo social que no retoma la observancia del cumplimiento de los propios objetivos establecidos, limitándose tan sólo a la exaltación del cumplimiento programático de su administración, en materia de la ejecución oportuna de los recursos asignados para el desarrollo de acciones de obra pública.⁵⁴

estructura administrativa del SNP continúa operando de la misma forma que antes de la Política de Solidaridad, destacándose en todo caso, la creación de nuevos programas de inversión *ad hoc* a la política social salinista.

⁵² Evaluación 1989-1991, CUD", Gobierno del Estado de Baja California-Subcomité Especial de Evaluación-COPLADE, Septiembre de 1992.

⁵³ El esquema político de los gobiernos locales *-en términos de su extracción partidista-* es determinante en gran medida de la operación del programa de Solidaridad, debido a que, como ya se discutió, el PRONASOL obedece a un esquema legitimización del régimen oficialista. En este sentido, surge la disyuntiva en los casos de gobiernos locales de extracción opositora al régimen oficial, en torno de prestarse al juego político contrario a sus intereses partidistas. Ejemplo de ello, lo constituye el caso del Gobierno del Estado de Baja California, quien emergido desde un partido de oposición planteó un modelo de política social, semejante al proyecto de solidaridad en su sentido y alcances, a efecto de establecer una contraparte ideológica en provecho de sus intereses políticos. Este programa adoptado lo denominó "Voluntad", subsidiando su operación con recursos propios del erario estatal.

⁵⁴ El Programa Nacional de Solidaridad establece como sus principales objetivos: *"mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares; crear las condiciones de vida para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población en el marco del desarrollo regional; y, promover la participación de las organizaciones sociales y las autoridades locales."* Ellos, bajo el principio rector de la erradicación de la extrema pobreza y la elevación de los niveles de vida de la población. Carlos Salinas de Gortari, Discurso pronunciado al instalar la Comisión Nacional del Programa de Solidaridad Social, 2 de diciembre de 1988. Oscar Contreras, op. cit. p. 2.

Por otra parte, se han desarrollado algunos estudios externos a las instituciones oficiales, los cuales plantean desde sus particulares visiones, alternativas de evaluación del Programa Nacional de Solidaridad. Sin embargo, son pocos los que establecen una enfoque global en el estudio de esta política de desarrollo social.

De lo anterior, encontramos estudios puntuales como el realizado por Contreras y Bennett⁵⁵, que aborda el caso de tres ciudades fronterizas, en base al análisis de las implicaciones de trasfondo comprendidas en el modelo organizativo del proyecto de solidaridad basado en la conformación de comités populares, los cuales establecen el vínculo del compromiso de participación con el gobierno para la resolución de sus demandas, ya sean de dotación de infraestructura de servicios, o bien de asistencia social. Asimismo, este trabajo plantea el análisis de los mecanismos de incorporación de liderazgo de la comunidad al esquema de comités, y sus implicaciones en la base social de las organizaciones tradicionales.

Sin embargo, el estudio realizado por Ma. Eugenia Anguiano y Gerardo Ordóñez⁵⁶ establecen un enfoque mayormente integral, desde una perspectiva de análisis del contexto político local de dos municipios, diferenciados a partir de su extracción partidista, asociando los resultados arrojados por las acciones realizadas por el Programa de Solidaridad con la población objetivo determinada en los principios de la política de desarrollo social del PRONASOL.

Si bien el planteamiento de Anguiano y Ordóñez se ajusta más a una evaluación objetiva de la política social del PRONASOL, enfrenta una discusión conceptual en cuanto a la delimitación de la población objetivo, - *definida por Solidaridad, como aquellos grupos marginados*-, situación que no queda del todo aparejada con la contrastación de las acciones del Programa de Solidaridad, quedando el discernimiento de los planteamientos

⁵⁵ Contreras, Oscar F. y Vivienne Bennett. "El Programa de Solidaridad en la Frontera Norte. Participación Social y Liderazgo Comunitario". (Reporte de Investigación). El Colegio de la Frontera Norte.

⁵⁶ Anguiano, Ma. Eugenia y Gerardo Ordóñez, "*Política nacional y marginalidad. Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad en dos municipios de la frontera norte*". (Reporte de Investigación). Departamento de Estudios Sociales. El Colegio de la Frontera Norte, 1992.

en torno las actitudes conductuales de los diferenciados gobiernos locales, como elementos condicionantes de los desarrollos dispares de la aplicación de este programa en los dos casos abordados.⁵⁷

Existe un proyecto en desarrollo, que si bien es auspiciado por las instituciones de gobierno, plantea un metodología de evaluación del Programa Nacional de Solidaridad con una visión globalizadora, que aborda diversos esquemas del proyecto de política social. Asimismo comprende la evaluación del impacto del programa en las condiciones de vida de la población, de la organización social y la coordinación institucional, el análisis programático presupuestal de su ejercicio y, la interpretación social del programa.⁵⁸

Sin embargo y a juicio personal, adolece de plantear una visión demasiado global que incidirá en la obtención de una perspectiva sumamente general del impacto real de las acciones del proyecto de PRONASOL, ya que desvincula el efecto de dichas acciones sobre la población objetivo de acuerdo a los lineamientos de Solidaridad, extrapolando la evaluación del impacto de esta política social respecto al nivel de bienestar de las comunidades a estudiar, en vez de aterrizar su examen sobre la localización puntual de los sectores sociales que son receptores obligados de los beneficios de este programa.

1.6. LA POBLACION OBJETIVO DEL PRONASOL

Entre los variados cuestionamientos que se han efectuado al PRONASOL, uno recurrente, es su capacidad real de dar respuesta a las necesidades de la población de escasos recursos.⁵⁹

⁵⁷ op. cit. pp. 10-14.

⁵⁸ "Metodología para la Evaluación Externa del Programa Nacional de Solidaridad", El Colegio de la Frontera Norte, 1993.

⁵⁹ Rojas Gutiérrez, Carlos, "El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo", en Comercio Exterior, vol. 42, núm. 5, pp. 440-448.

Al respecto, el propio Plan Nacional de Desarrollo formulado por la administración de Salinas de Gortari, afirma que "...se reconoce la imposibilidad de acabar en un período de gobierno con el desequilibrio social que aún nos resta por liquidar -sin embargo, afirma que- sí se darán pasos firmes para incidir en las causas reales de la pobreza."⁶⁰

A la vez, se han puesto en duda los dispositivos de selección de su población objetivo, argumentando que los criterios políticos se sobreponen a la condición social de su clientela.⁶¹

Estas dos críticas ponen al centro de la discusión dos cuestiones: por una parte, la magnitud de los recursos involucrados para atacar los problemas estructurales de la pobreza y, por otra, la eficiencia del programa para asignar sus escasos recursos y localizar a la población económicamente más débil de las comunidades de la región.

De esto, surge la necesidad de nuevos planteamientos analíticos que permitan establecer bajo una percepción objetiva, la evaluación de la concordancia obligada del proyecto de PRONASOL en términos del destino de sus recursos de obra pública y asistencia social, con aquellos estratos sociales que dado características de sus niveles de bienestar, sean sujetos de los beneficios del Programa de Solidaridad, existiendo congruencia así, tanto del tipo de proyectos sociales a desarrollar, como en la localización de los mismos acorde a la ubicación espacial de dichos grupos sociales.

⁶⁰ op. cit., p. 127.

⁶¹ Dresser, Denise, "Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad", en El Cotidiano, año 8, núm.49, pp.49-57.

2. PLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO

Si la confrontación teórica que emerge de los lineamientos de política económica y social implícita dentro de la estructura funcional del PRONASOL, frente a las manifestaciones empíricas de la aplicación de este proyecto político a través de sus acciones, permite conectar de manera directa o indirecta los aspectos que impulsan el desarrollo del bienestar social del sistema económico; es factible que la evaluación de la concordancia entre ambos elementos den lugar al establecimiento de un mecanismo alterno para la evaluación de las políticas sociales, en donde se obtenga una perspectiva de la eficiencia de dicha política en forma previa a su impacto en los niveles de bienestar de la población.

En este sentido, la evaluación de la interrelación de los lineamientos de la política social con sus acciones, permitirá la obtención de un consenso aproximado del impacto esperado de dicha política.

El estudio del desempeño del Programa Nacional de Solidaridad proporcionaría un margen de conocimientos cercano a las condiciones reales de la sociedad en torno a sus niveles de bienestar, partiendo de la base de las propias políticas que rigen dicho programa.

Asimismo, el incorporar en el estudio la evaluación de las variaciones de localización espacial de las acciones efectuadas dentro del marco del PRONASOL, mismas que se incorporan a las políticas del impulso a los niveles de bienestar, colocaría el estudio dentro del campo de la economía regional, o quizá dentro del campo de la ciencia regional.

El enfoque espacial de este estudio se deriva del grado de heterogeneidad en grandes sectores del área urbana de Mexicali, al respecto de: por un lado, los estratos socio-económicos de la ciudad, y por el otro, la localización física de las acciones de gobierno dentro de la ciudad.

La problemática a abordar por el presente proyecto de investigación, se centra en una evaluación de tipo descriptiva de las acciones realizadas en materia de obra pública dentro del marco del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), en la ciudad de Mexicali y dentro del período de 1989 a 1991.

Para tal efecto, dicha evaluación se sustentará sobre la propia ideología emergida del PRONASOL, en términos de sus lineamientos y estrategias encaminadas a la erradicación de la extrema pobreza, mediante el desarrollo de acciones que conlleven apoyos para el incremento de los niveles de bienestar de los grupos sociales marginados.

En este sentido, el análisis de la problemática planteada se enfocará a la realización de una evaluación descriptiva que evalúe el apego y coherencia de las acciones, que en materia de obra y gasto público ha realizado el gobierno dentro del Programa Nacional de Solidaridad, con respecto a la ideología y políticas que rigen dicho programa hacia el incremento de los niveles de bienestar en los grupos sociales marginados.

El presente trabajo tiene como objetivo evaluar la precisión operativa del cumplimiento de las políticas del Programa Nacional de Solidaridad, a través de la correspondencia espacial de la designación de las obras y proyectos del Convenio Unico de Desarrollo, con respecto de la ubicación dentro del área urbana de la Cd. de Mexicali de la población objetivo del PRONASOL, definida por los grupos poblacionales de menores ingresos.

3. INSTRUMENTACION DE LA EVALUACION

Para poder abordar la evaluación antes indicada de la evolución que el Programa Nacional de Solidaridad ha efectuado en Mexicali, resulta necesario establecer en primera instancia los elementos de confrontación o contraste que permitan efectuar la evaluación de este programa. En este sentido, habremos de establecer en primera instancia, una caracterización que permita identificar la población objetivo, sobre la cual evaluaremos la correspondencia que de acuerdo a los lineamientos y políticas establecidas por el PRONASOL, constituyen el grupo poblacional beneficiario.

Esta caracterización o estratificación social, estará estimada a partir de la información socioeconómica correspondiente al caso de estudio, la cual se obtendrá de la información expuesta en los resultados del Censo de Población y Vivienda 1990. Es decir, la construcción del marco que caracterice la estratificación económica de la población será adoptado como una base constante -a partir de su estado socioeconómico en 1990-, la cual se desplazará en forma transversal y a través del período de estudio, de 1989 a 1991.

La población objetivo será determinada por aquellos grupos poblacionales con ingresos menores, los cuales serán definidos a partir de la estimación de un índice de ingreso obtenido, a través de la clasificación de la población por nivel de ingreso, incluida en los resultados definitivos del Censo de Población de 1990, es decir:

$$PI_a \times 0.5/Peao + PI_b \times 1.5/Peao + PI_c \times 2.5/Peao + PI_d \times 3.65/Peao$$

en donde:

Peao = Población Económicamente Activa Ocupada.

PI = Número de población con ingresos según estrato.

a = Población según ingresos menor a 1 S.M.M.

b = Población según ingresos de 1 a 2 S.M.M.

c = Población según ingresos de 2 a 5 S.M.M.

d = Población según ingresos de más de 5 S.M.M.

De los resultados obtenidos, se tomó como grupo de menores ingresos al estrato identificado dentro del primer quintil de la distribución de frecuencias resultantes de la estimación. Por otra parte, la estimación del índice de ingreso sólo refleja el nivel de consumo de la población, por lo cual se incluyó en el estudio la estimación de un índice de urbanización para complementar la caracterización de los grupos poblacionales con menores condiciones de bienestar.

Para la estimación del índice de urbanización se incluyeron variable tales como el nivel de escolaridad máxima, el número de viviendas de 2 a 4 cuartos, con suministro de energía eléctrica, agua y drenaje, y finalmente, número de viviendas propias. Para ello, se estimó un índice localización sobre cada variable incluida con respecto a la unidad mínima de estudio (AGEB)⁶², de las que se obtuvo el índice de urbanización a partir del comportamiento medio agregado en cada zona.

La expresión matemática del índice de urbanización , se resume en:

$$\frac{\sum_{i=1}^{\eta} (P_{xi} / P_{Xi}) / (P_{xt} / P_{Xt})}{\eta} \quad 63$$

en donde:

P_{xi} / P_{Xi} = Valor porcentual de la variable "x" , respecto a su total en la región "i".

P_{xt} / P_{Xt} = Valor porcentual de la variable "X", respecto a su total en la ciudad.

η = Número de variables incluidas en la estimación.

t = Número de regiones dentro de la ciudad.

⁶² La definición de AGEb corresponde a Area Geoestadística Básica, la cual representa la unidad espacial mínima mediante la cual se sectoriza la superficie territorial del país, a efecto del ordenamiento territorial del manejo de la información dentro del Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Manual del Encuestador, INEGI, México 1989.

⁶³ Para efecto de su operalización se efectuó la adecuación de la ecuación empleada para la estimación del índice de marginalidad en el estudio realizado por Coplamar. "Necesidades Esenciales en México; Geografía de la Marginación". Coplamar, Editorial Siglo XXI, México 1985. p. 28.

Para la estimación del índice de urbanización se emplearon los resultados del censo de 1990, bajo los mismos criterios del índice de ingreso. Es decir, se determinó como el nivel más bajo de urbanización, el estrato de población localizada en las regiones correspondientes al primer quintil de la distribución de frecuencias del índice de urbanización.

Una vez obtenidos los índices, se procedió a la localización espacial de los grupos sociales de menor nivel de ingreso y urbanización, a través de la identificación de las regiones dentro de la zona urbana determinándose como la población de extrema pobreza.

Como segunda parte del análisis se procedió a formular el inventario de obras efectuadas en el Municipio de Mexicali en 1989, 1990 y 1991 dentro del Convenio Unico de Desarrollo, correspondientes a los programas de inversión para la infraestructura educativa, para la salud, agua potable, alcantarillado, pavimentación y electrificación, efectuando primeramente su clasificación en términos de su agrupación por localización, en rural y urbana.

Una vez clasificadas las obras, se efectuó su localización correspondiente dentro de la zona urbana de la ciudad de Mexicali, a efecto de analizar la correspondencia de las mismas con respecto a las características resultantes a partir de los índices estimados de la población, en cada una de las regiones *-agebs-* en que se subdivide la ciudad.

Finalmente se evaluó la distribución presentada de la inversión en obras públicas, tanto a través de la asignación de recursos en los tres ejercicios, como de su localización espacial con respecto a las regiones identificadas como marginales o de extrema pobreza dentro de la ciudad.⁶⁴

⁶⁴ Cabe señalar, que la definición adoptada como pobreza extrema corresponde para efectos del presente estudio, a aquellos grupos de población espacialmente identificados que presentan de acuerdo a los índices de ingreso y urbanización estimados, los niveles más bajos correspondientes al primer quintil dentro de las distribuciones de frecuencias de ambos indicadores.

4. LA EVALUACION DEL ESTUDIO

En este apartado se discutirán los resultados obtenidos del presente estudio los cuales son dispuestos en varias secciones, correspondiendo a la primera la presentación de las caracterizaciones de los grupos de ingresos identificados a partir de los índices estimados, efectuando una revisión sobre las variables incluidas en la identificación de la población objetivo. Posteriormente se analizará el comportamiento de la inversión pública en obras, correspondientes a los años observados dentro del estudio, finalizando con la evaluación de la correspondencia en la selectividad y ubicación de las acciones de inversión pública, con respecto de la localización de los grupos sociales representativos de la población objetivo del Programa Nacional de Solidaridad.

4.1. IDENTIFICACION DE LA POBLACION OBJETIVO

Como ya se planteó en un apartado anterior, para la delimitación e identificación espacial *-dentro del área urbana de Mexicali-* de los grupos de población quienes constituyen los beneficiarios naturales del PRONASOL, es decir de bajos ingresos, se construyeron dos indicadores los cuales caracterizan el nivel de bienestar a través del nivel de ingreso, y por otra parte, las condiciones de vida a través del índice de urbanización.

En el primer caso la distribución espacial de los grupos de población de escasos recursos, obtenida a partir de la estimación del índice de ingreso, se presenta en gran medida sobre la periferia del área urbana y principalmente en los extremos poniente y sur de la ciudad.⁶⁵ Cabe destacar que de acuerdo a los resultados del índice de ingreso, el nivel de vida en la ciudad de Mexicali es relativamente alto ya que el estrato correspondiente al primer quintil se localizó en el rango de 1.40 a 1.92 veces el salario.⁶⁶

⁶⁵ Ver figura No. 1

⁶⁶ Lo anterior se alude a su comparación con el rango obtenido para el primer quintil de la distribución de frecuencias del índice de ingresos del área urbana del Municipio de Ensenada, el cual fue de 1.06 a

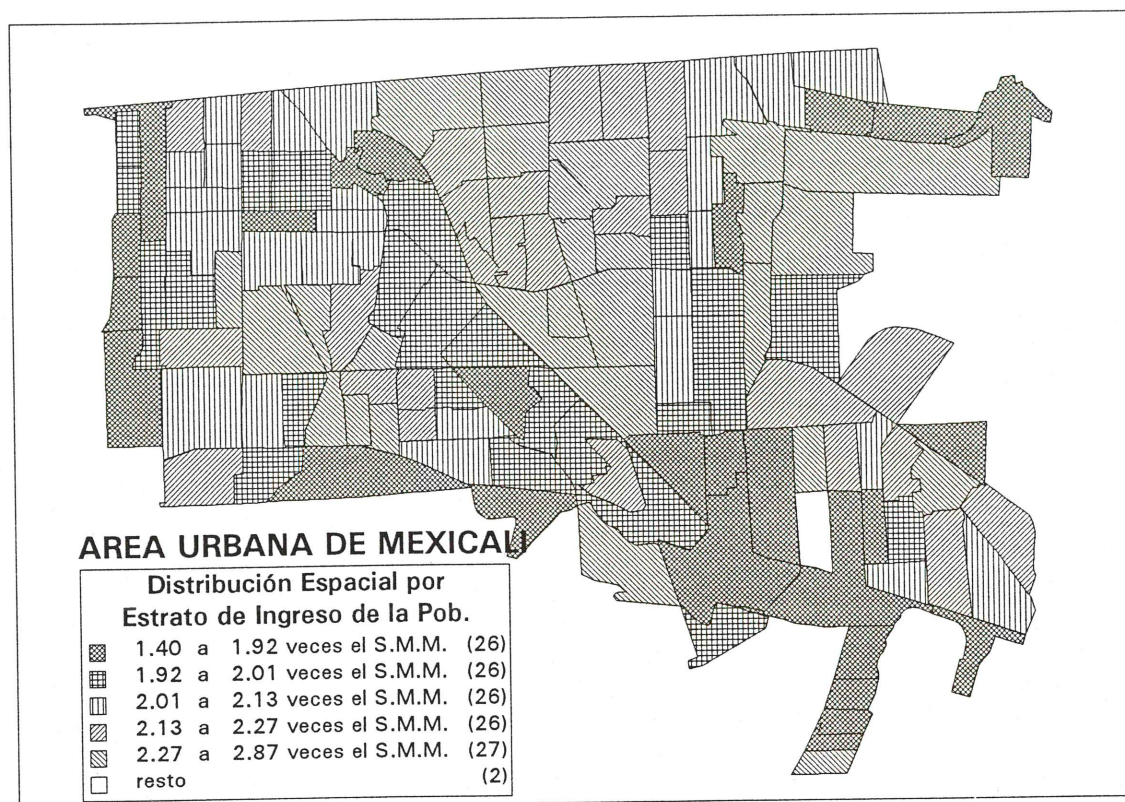


FIG. 1. Distribución Espacial de la Población por estrato de Ingreso para 1990.

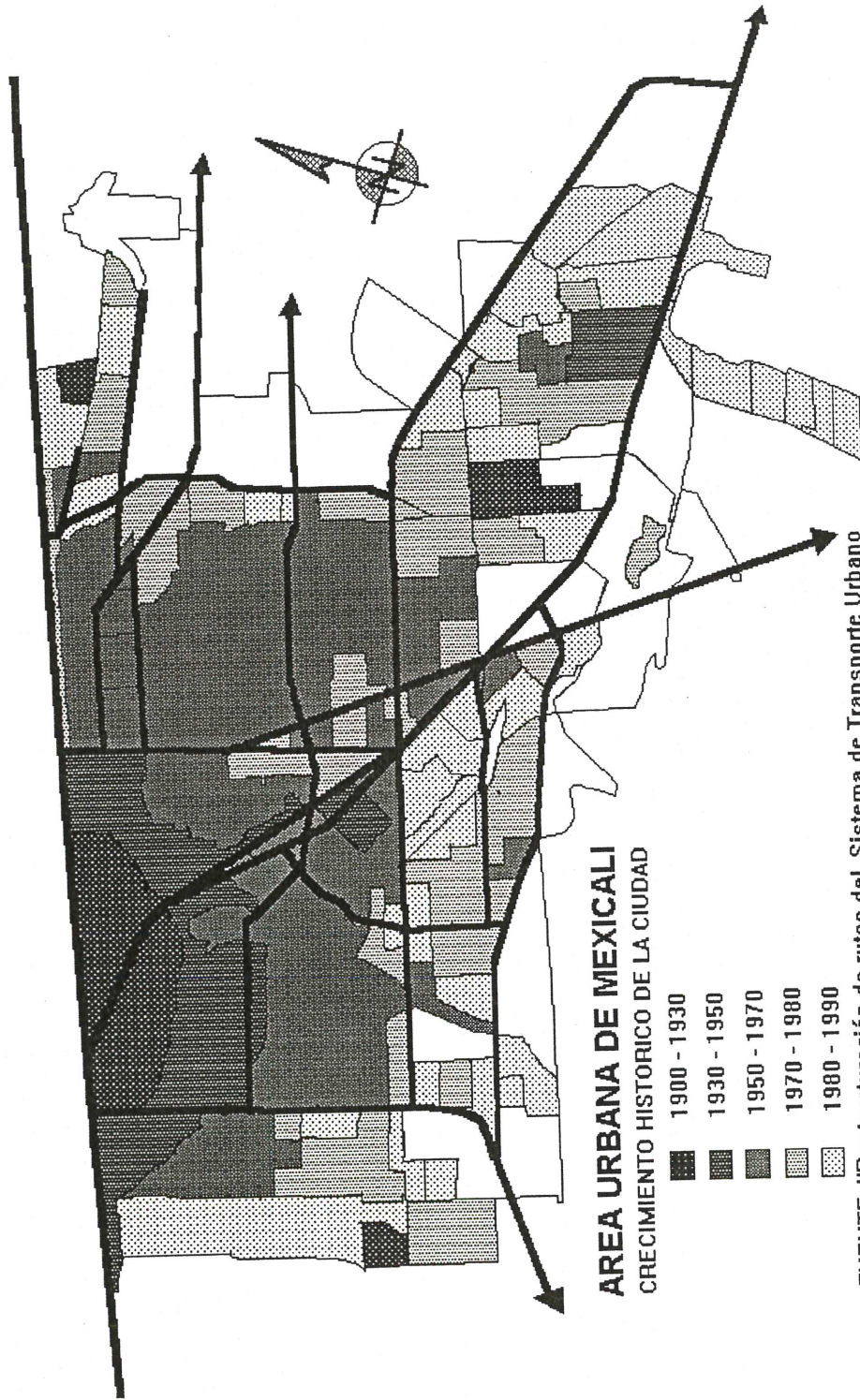
Como se puede observar en la figura anterior, los grupos sociales de ingresos bajos se localizan principalmente en las zonas periféricas del área urbana y principalmente al poniente y sur de la ciudad. Estas zonas referidas se caracterizan por su reciente desarrollo, en donde la tendencia de crecimiento de la ciudad se ha concentrado en dirección sureste.⁶⁷

El que los grupos de población con ingresos menores se localicen primordialmente en las zonas periféricas de la ciudad, se explica en parte a las tendencias de crecimiento de ésta, dado los niveles diferenciales del precio de la tierra y a los constantes desarrollos habitacionales construidos en los últimos años. Asimismo, debido al crecimiento poblacional de la ciudad originado por las corrientes migratorias hacia esta entidad.⁶⁸

1.90 y al extremo superior del rango obtenido en el primer quintil para el área urbana de Tecate, el cual alcanzó sólo el 1.88. (ver cuadro anexo).

⁶⁷ Ver plano de crecimiento histórico de la ciudad de Mexicali, figura 2.

⁶⁸ En el anexo de cuadros se puede observar la distribución de las diferentes zonas por estrato de ingreso dentro de la ciudad.



AREA URBANA DE MEXICALI
CRECIMIENTO HISTORICO DE LA CIUDAD

- 1900 - 1930
- 1930 - 1950
- 1950 - 1970
- 1970 - 1980
- 1980 - 1990

FUENTE: "Reestructuración de rutas del Sistema de Transporte Urbano en autobus de la Cd. de Mexicali, B.C." (Tesis Profesional) Facultad de Arquitectura, UABC. Mexicali, 1989. p.10.

Un punto a resaltar dentro de los resultados del índice del ingreso lo constituye el hecho de que, si bien el rango correspondiente al primer quintil de la distribución de frecuencias del índice estimado constituye la delimitación de los grupos de población de escasos recursos, la marca inferior de dicho rango define el nivel máximo de marginalidad⁶⁹, misma que obtiene valores más bajos en la zona rural del municipio de Mexicali.⁷⁰

Es decir, el nivel de marginalidad para el área urbana del Municipio de Mexicali alcanza un nivel de 1.40 salarios mínimos mensuales, mientras que en la zona rural del municipios se observa un nivel de 1.52, situación de la que se puede establecer la existencia de mayores niveles de marginalidad en el área urbana aún cuando el extremo superior del rango correspondiente al primer quintil sea superior en ésta.

Esta situación se presenta en forma similar para los cuatro municipios de la entidad conformando ello una caracterización del nivel de bienestar en Baja California, es decir, existe mayor marginalidad en el área urbana.⁷¹

En el caso de la estimación del índice de urbanización, el comportamiento de las variables incluidas presenta características singulares que resultan importante de destacar.

⁶⁹ En este punto se comprende el estados de marginalidad a partir de aquellos grupos con ingresos menores, dentro de los identificados por el rango correspondiente al primer quintil de la distribución de frecuencias del índice de ingreso que define su caracterización como de extrema pobreza. Conceptualmente se adoptó la definición de marginalidad empleada por Coplamar la cual utiliza para *"...caracterizar a aquellos grupos que han quedado al margen de los beneficios del desarrollo nacional y de los beneficios de la riqueza generada, pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible"*. Coplamar. op. cit. p. 22.

⁷⁰ Para la delimitación del área rural se adoptó el criterio de toda aquella área fuera del fundo legal de la ciudad correspondiente a la cabecera municipal.

⁷¹ Para su mejor comprensión, ver el Cuadro de Distribución de Frecuencias del Índice de Ingreso en el anexo de cuadros.

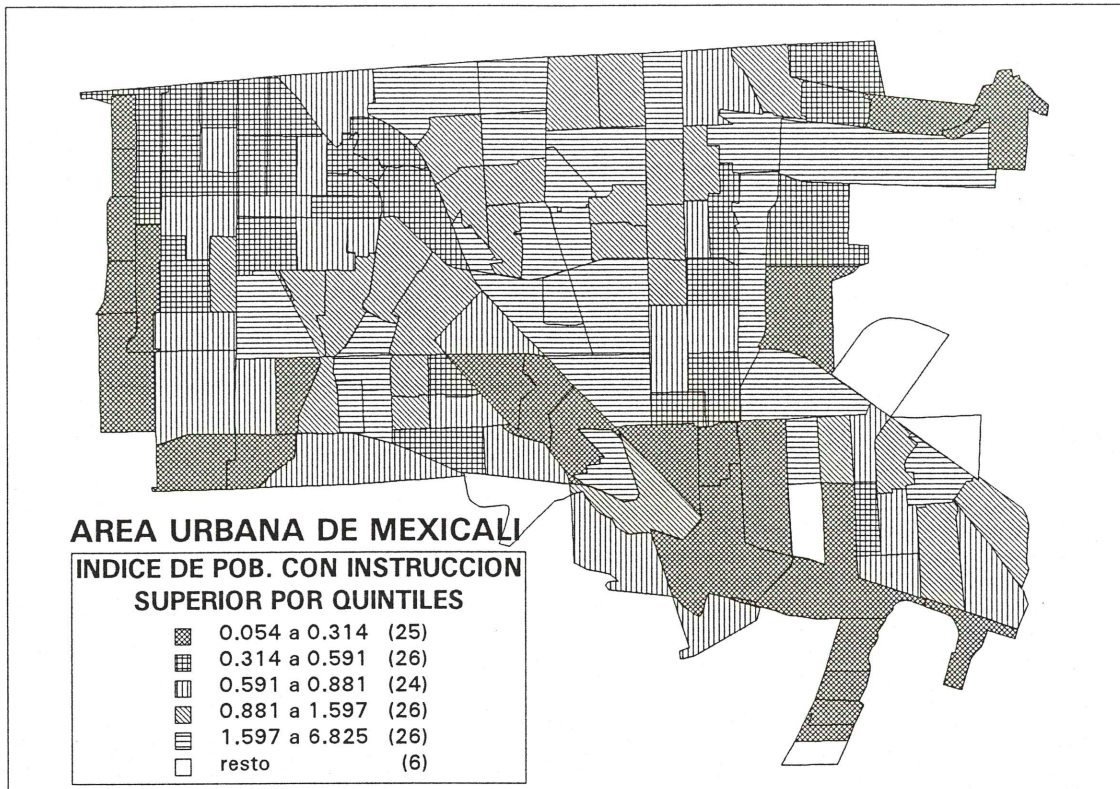


FIG. 3. Distribución Espacial de la Población por estratos con Instrucción Superior.

Tal es el caso del indicador estimado para el nivel de escolaridad para lo cual se empleó para su estimación el monto de la población con estudios superiores, bajo el supuesto de que el nivel de accesibilidad a la educación superior está asociado con el nivel de bienestar de la población.

Como se observa en la figura superior, las zonas con menor presencia de población con estudios superiores manifiesta un patrón de distribución espacial semejante a la localización de los grupos sociales de menores ingresos. Esta situación se explica por sí misma, en el sentido de que un mayor nivel de escolaridad permite un nivel de ingresos más elevado; de esto se infiere que aquellos grupo sociales con niveles de ingreso bajos presentan menor grado de accesibilidad a estudios superiores.

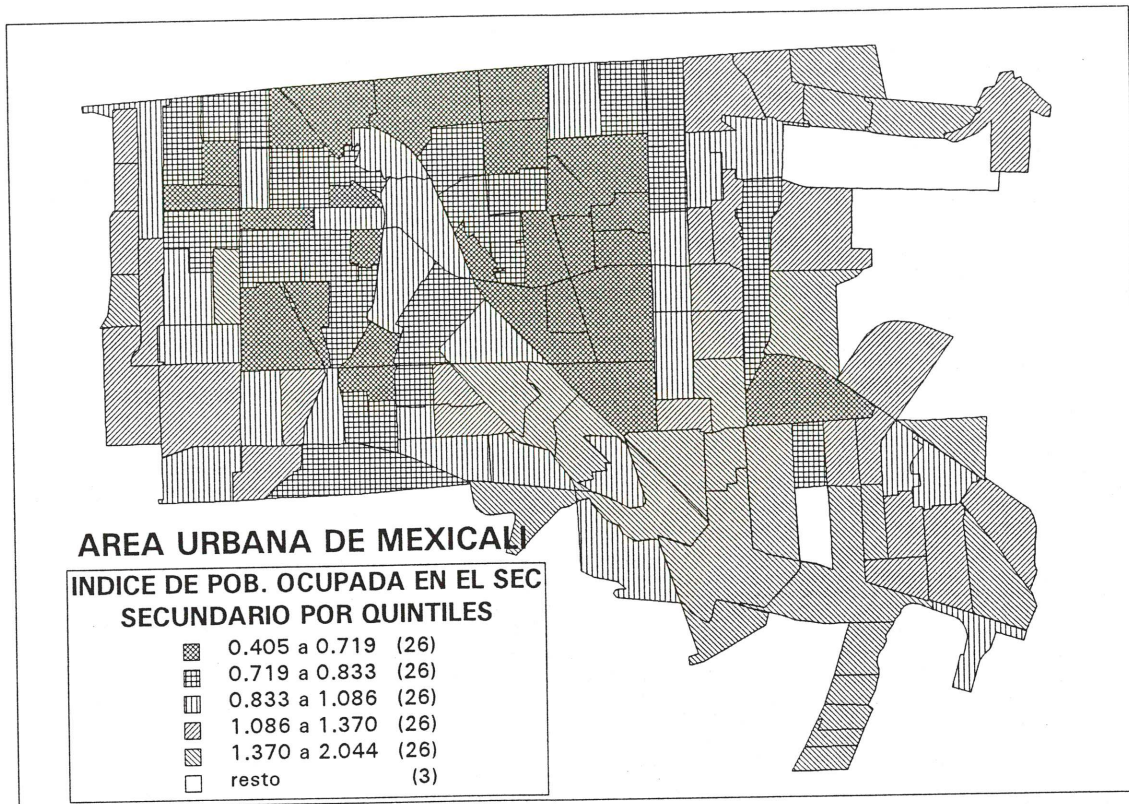


FIG. 4. Distribución Espacial de la Población ocupada en el Sector Secundario, por estratos.

En forma paralela a la estimación del índice de urbanización se efectuó el cálculo del indicador de participación de la población de cada zona *-ageb-* dentro del sector secundario. En la figura 4 se representa el nivel de contribución de la población ocupada dentro de este sector con respecto de la participación media del total de la población de la ciudad.

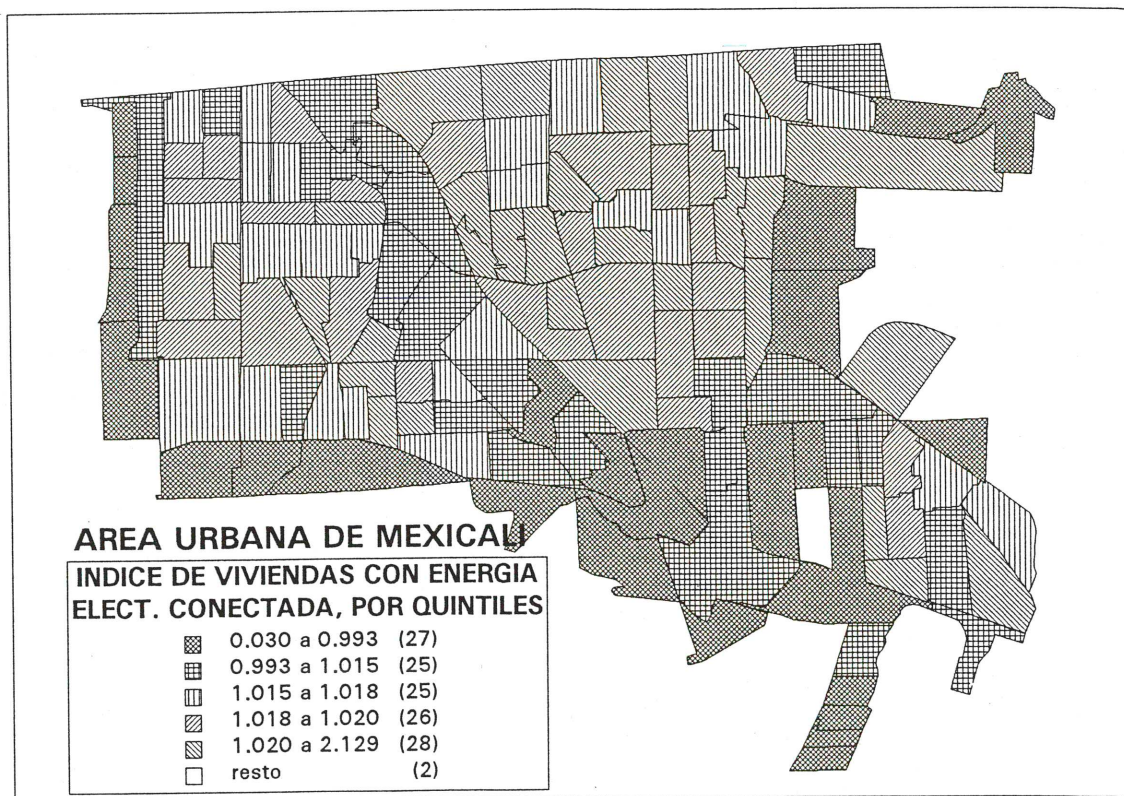
Con lo anterior, es posible observar que existe una similitud en la distribución de la población ocupada en el sector secundario, con la población con menores niveles de ingreso; de ésta coincidencia se puede inferir una caracterización del rol económico de este grupo poblacional .

Con la revisión de estos dos indicadores, más el índice del nivel de ingresos, podemos establecer la definición socioeconómica de los habitantes con características de extrema pobreza, que para el caso de estudio, constituye la población objetivo de las acciones en materia de obra pública del Programa Nacional de Solidaridad.

Para efecto de otorgarle mayor consistencia al índice de urbanización, se incluyó en éste la inserción de algunos indicadores que permitieran evaluar las características del nivel de vida, a partir de la construcción de indicadores sobre las condiciones de la vivienda en la ciudad.

En este sentido se efectuó la estimación del indicador de cobertura de los servicios de suministros de energía eléctrica, agua potable y drenaje dentro de la ciudad, bajo el principio del peso de la participación de las viviendas que contaran con tales servicios en relación al número total de viviendas dentro de cada zona *-ageb-*, y en función con la relación de las viviendas dotadas en toda la ciudad respecto al número total de ellas.

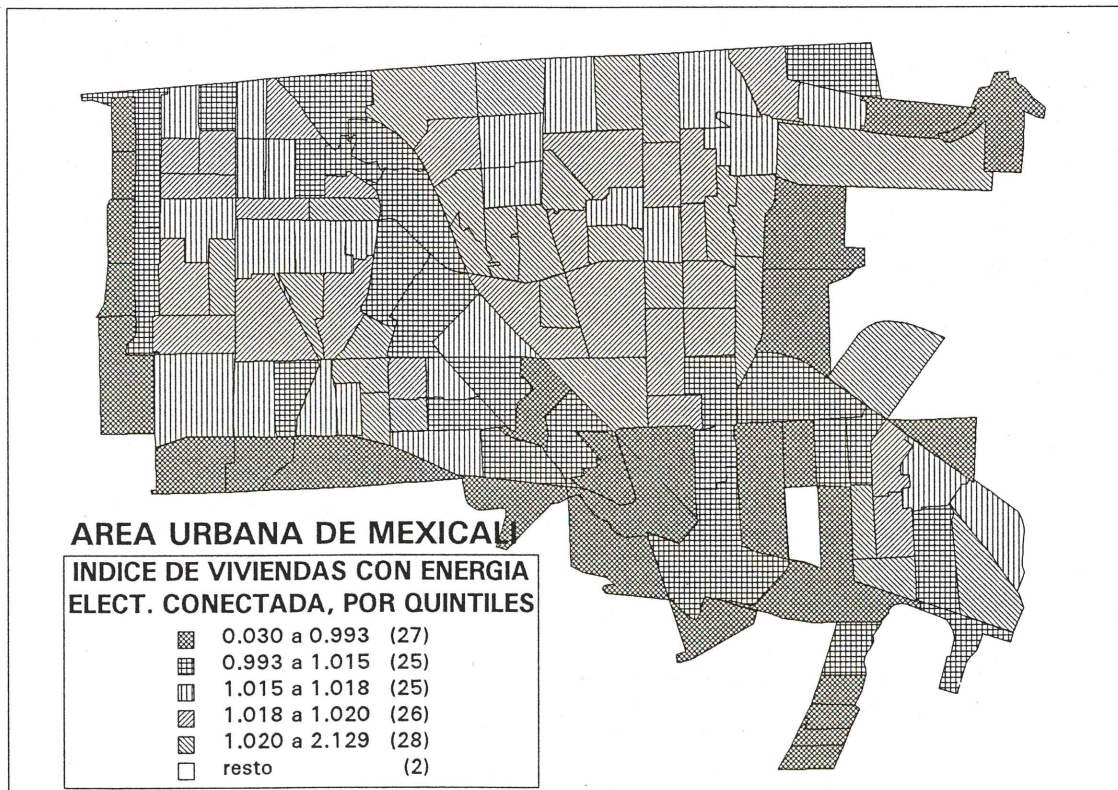
FIG. 5. Distribución Espacial de las Viviendas con suministro de Energía Eléctrica.



Para efecto de otorgarle mayor consistencia al índice de urbanización, se incluyó en éste la inserción de algunos indicadores que permitieran evaluar las características del nivel de vida, a partir de la construcción de indicadores sobre las condiciones de la vivienda en la ciudad.

En este sentido se efectuó la estimación del indicador de cobertura de los servicios de suministros de energía eléctrica, agua potable y drenaje dentro de la ciudad, bajo el principio del peso de la participación de las viviendas que contaran con tales servicios en relación al número total de viviendas dentro de cada zona *-ageb-*, y en función con la relación de las viviendas dotadas en toda la ciudad respecto al número total de ellas.

FIG. 5. Distribución Espacial de las Viviendas con suministro de Energía Eléctrica.



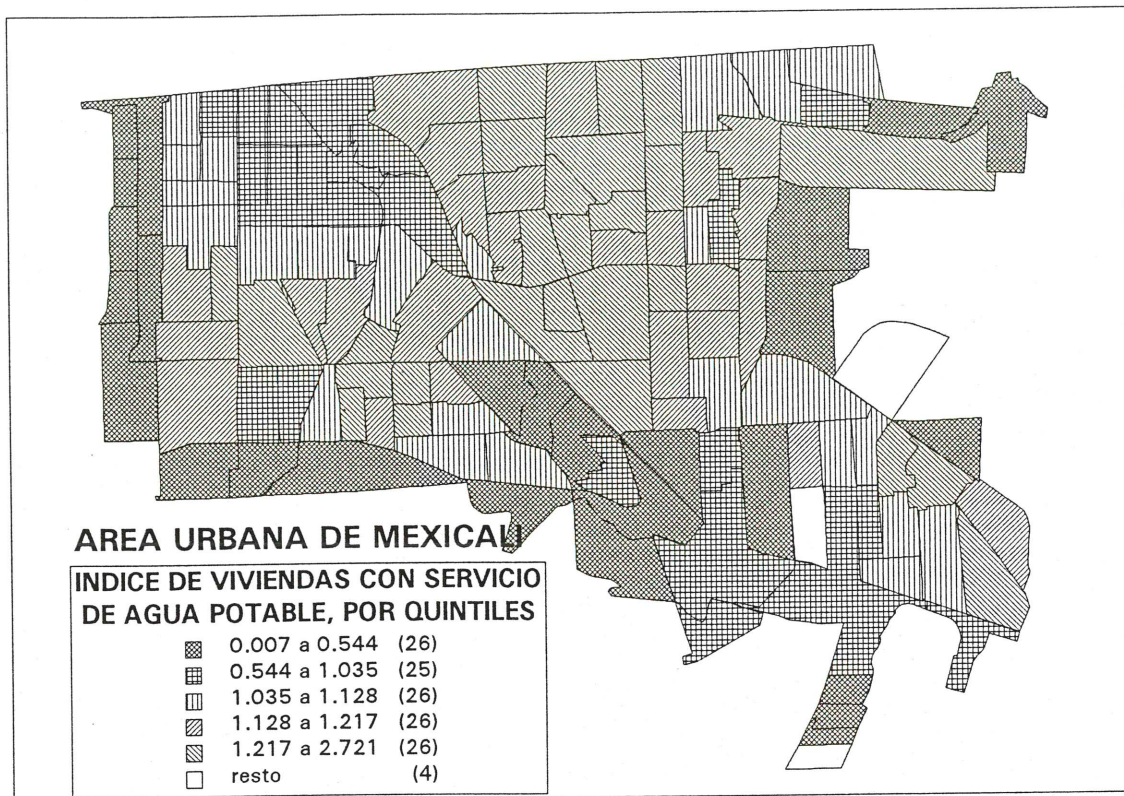
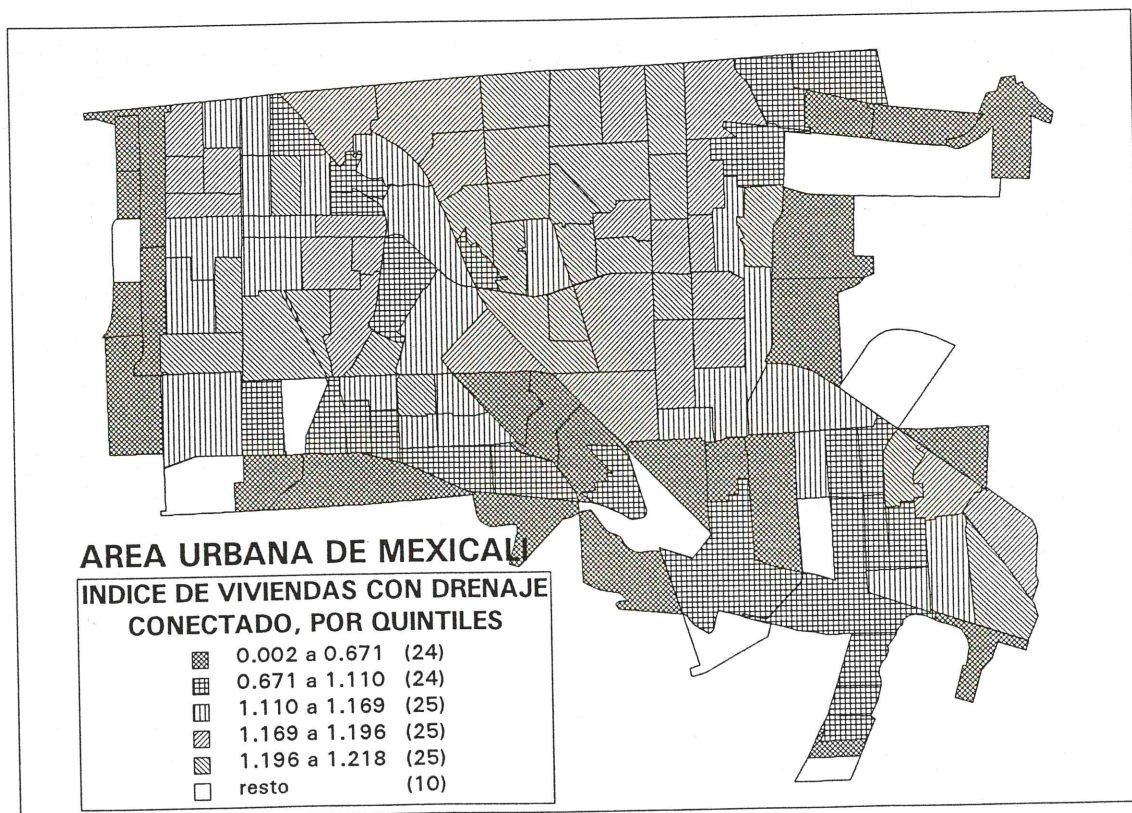


FIG. 6. Distribución Espacial de las Viviendas con suministro de Agua Potable.

FIG. 7. Distribución Espacial de las Viviendas con suministro de Servicio de Drenaje.



En las figuras 5, 6 y 7 se puede apreciar la concordancia que existe entre las zonas con menor cobertura de servicios, con las correspondientes a las de población con un nivel de ingreso menor.

La manifestación de ello le otorga significancia a la asociación entre el nivel de bienestar de la población *-comprendido a través del nivel de ingreso-* con las condiciones de vida que se esperan de los grupos sociales marginados o de extrema pobreza.

Por otra parte, la falta de cobertura de los servicios públicos se explica por el desfasamiento de su construcción, respecto del crecimiento del área urbana de la ciudad.

La evaluación de estos indicadores, aunada con la inclusión del análisis sobre la condición de tenencia de las viviendas y el tamaño en número de cuartos de las mismas⁷², permite formular la existencia de una coincidencia espacial entre el índice de urbanización *-obtenido a partir de los indicadores señalados-* y el índice de ingreso.

Dicha coincidencia se puede observar en forma más clara en las Figuras 8 y 9, donde se destaca la similitud de la distribución espacial del estrato más bajo de ambos índices.

A partir de lo anterior, se establecen dichas zonas como las localizaciones de la población objetivo del presente estudio, conceptualizando a estas como la ubicación espacial de los grupos de población de extrema pobreza, sobre quienes se efectuará la evaluación de la convergencia de la localización espacial de las acciones emprendidas *-en materia de obra pública-* dentro del Convenio Unico de Desarrollo en el marco de las políticas sociales del Programa Nacional de Solidaridad.

⁷² Para su observación, consultar el anexo de cuadros.

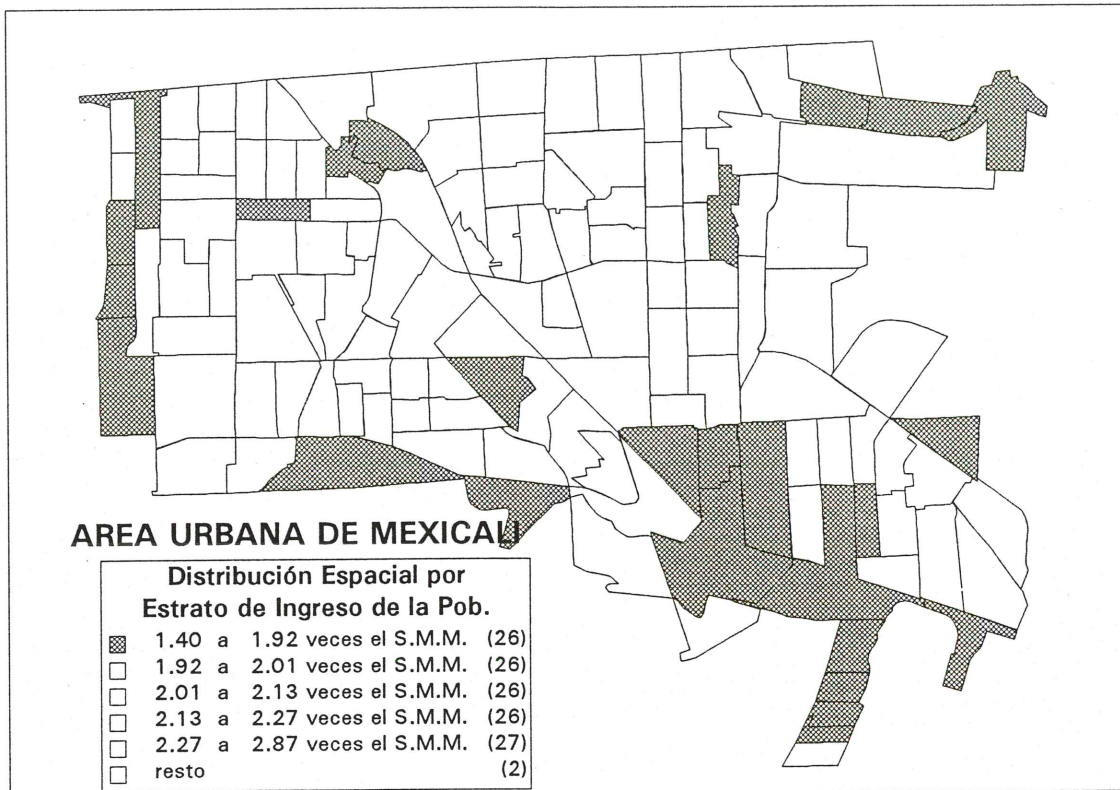
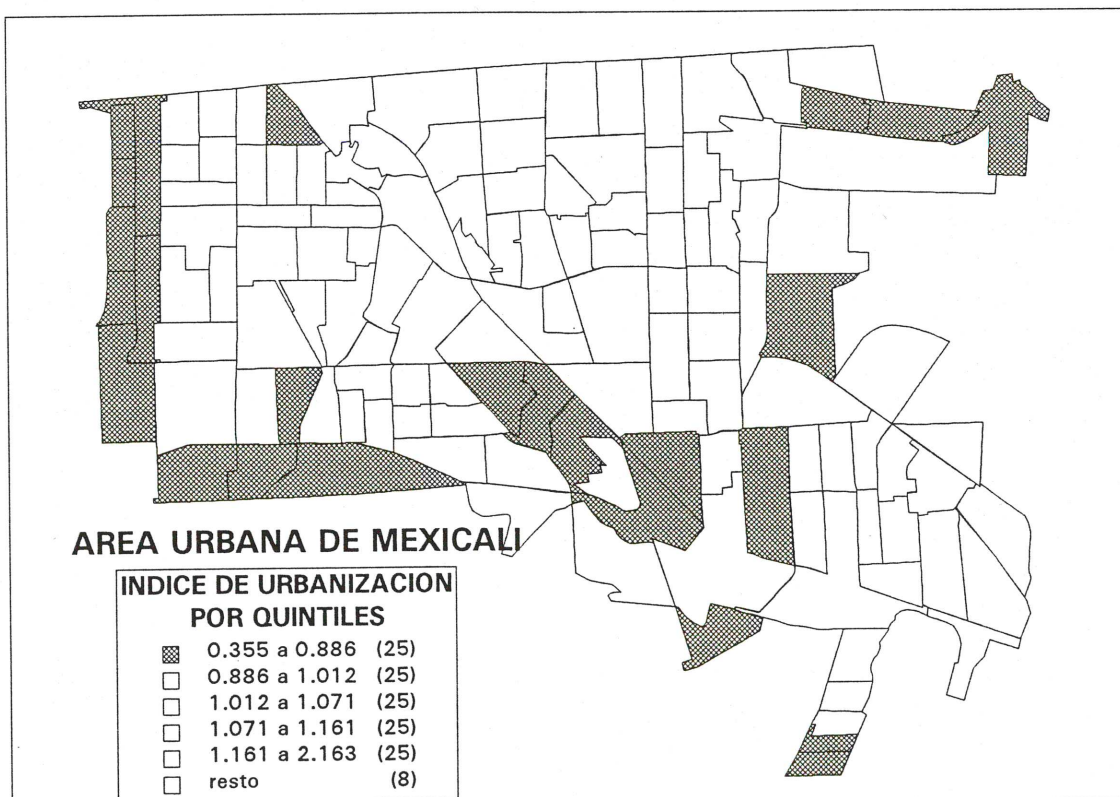


FIG. 8. Distribución Espacial de la Población de acuerdo al estrato inferior de Ingresos.

FIG. 9. Distribución Espacial de la Población de acuerdo al estrato inferior del Nivel de Urbanización.



4.2. LA EVALUACION DE LA INVERSION PUBLICA

Para efecto de evaluar el comportamiento de la inversión pública dentro del trienio comprendido de 1989 a 1991, se analizará primeramente el nivel de asignación global de los recursos en la entidad, para posteriormente abordar los mecanismos sobre los cuales el proyecto de Solidaridad se articula con la comunidad, dentro de un esquema de coordinación con los que supondríamos constituyen la clientela de este programa conformada por los grupos sociales de escasos recursos, de acuerdo a sus lineamientos de operación.

En estos términos, tenemos que la inversión ejercida en Baja California dentro del Convenio Unico de Desarrollo en el período en cuestión ascendió a un monto de \$482,031.4 millones de pesos, sobre un techo financiero aprobado de \$635,708.3 millones de pesos de los que resulta un monto no aplicado de \$153,676.9 millones de pesos, equivalente al 24.17% del monto total aprobado.⁷³ Por sí solo, el monto de recursos no ejercidos dentro de este período constituye el 168.75% de los recursos asignados para ejercer en 1989, y el 85.39% de los aprobados para 1990. Dicha inversión fue canalizada principalmente en acciones tales como: agua potable, drenaje y alcantarillado, urbanización, salud, educación y electrificación, distribuyéndose de la siguiente forma:

DISTRIBUCION DE LA INVERSION EJERCIDA EN BAJA CALIFORNIA DE 1989 A 1991⁷⁴ (MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

PROGRAMA	T O T A L	%
Agua Potable	150,580.1	31.23
Alcantarillado y Drenaje	122,765.1	25.46
Urbanización	77,654.6	16.10
Salud	36,560.3	7.58
Educación	24,137.2	5.00
Electrificación	14,375.0	2.98

⁷³ Datos obtenidos a partir de los cierres de los Ejercicios Presupuestales para 1989, 1990 y 1991, para el Estado de Baja California. Secretaría de Programación y Presupuesto.

⁷⁴ Información obtenida de la Evaluación 1989-1991 del CUD. op. cit. p.19.

La alta concentración de la inversión en los programas de desarrollo de infraestructura urbana aluden la importancia del rezago existente en estos rubros en la entidad, ya sea por el crecimiento de la población o bien, por la falta de una planeación adecuada por parte de las instituciones correspondientes.

La aplicación de la inversión fue canalizada en un 53.05% para Tijuana, 28.69% para Mexicali, 10.16% a Ensenada y 2.90% a Tecate. Se destaca el peso significativo que tuvo la inversión en los municipios de los dos primeros casos, mismos que concentraron en 1990 el 45 y 36.2 por ciento correspondientemente, de la población total del estado.

Por otra parte, el peso de los recursos invertidos dentro del programa de Solidaridad para el Desarrollo Social se vio incrementado de 84.34% al 89.76% en el período de 1989 a 1990, respecto al monto total ejercido. Asimismo, en el período que va de 1990 a 1991 ascendió de 89.76% a 93.97%, de la inversión total.

En lo que respecta a los Comités de Solidaridad, durante 1989 *-año en el que da inicio el Programa Nacional de Solidaridad-* se establecen las pautas de la coordinación de acciones entre el gobierno y la sociedad a través de las organizaciones afiliadas a grupos políticos. No es sino hasta mediados de 1990 cuando surge la formación de los primeros Comités, los cuales tenían la función de captar el grueso de las demandas de la sociedad mediante la manifestación directa de grupos sociales de clases económicas bajas.

Para ese año se consolidan 70 Comités de Solidaridad en Tijuana y 14 en Mexicali. Durante los tres primeros años de vigencia del Programa Nacional de Solidaridad se constituyeron 131 Comités en Ensenada, siendo 82 en la zona urbana y 49 en la rural. En Mexicali dichas cifras alcanzaron un total de 465 Comités, donde 389 corresponden al área urbana y 76 al área rural.

Para el caso de los Municipios de Tecate y Tijuana, el primero sumó un total de 62 Comités de Solidaridad, correspondiendo 52 a la zona urbana y 10 a

la rural, mientras que en Tijuana sólo se generaron 170 Comités los cuales su totalidad se ubicaron en el área urbana de la ciudad. ⁷⁵

La generación de los Comités de Solidaridad en el Estado, obedeció principalmente a la canalización de las demandas bajo dos rubros, el del Programa de Escuela Digna (PED) y dentro del esquema del Programa de Agua Potable y Alcantarillado en Zonas Urbanas (APAZU), distribuyéndose de la siguiente forma:

PROGRAMA	APAZU		ESCUELA DIGNA	
	URB	RURAL	URB	RURAL
ENSENADA	46.2%	53.8%	64.4%	35.6%
MEXICALI	84.0%	16.0%	83.6%	16.4%
TECATE	100.0%		82.1%	17.9%
TIJUANA	100.0%		100.0%	

De esta distribución sobresale la conformación de dichos comités en forma preferencial dentro del área urbana, con excepción del caso de Ensenada. Un elemento fuera de discusión en toda información *-oficial-*, en torno a los comités de ciudadanos, lo constituye los principios sobre los cuales se generaron las pautas para la promotoría de los Comités de Solidaridad por parte de las entidades e instituciones de gobierno, principios que fueron acordados *-en la práctica-* en base a los valores reconocidos de quienes en su momento coordinaron la acción de promoción.

Para comprender esto resultan necesaria una explicación de los mecanismos establecidos en forma previa a la instauración del PRONASOL, para la concertación de los proyectos de inversión dentro del marco del Convenio Unico de Desarrollo.

Los mecanismos de concertación de la inversión pública están normados en base al Sistema Nacional de Planeación, el cual creó la entidad de los Comités para la Planeación del Desarrollo (COPLADES)⁷⁶ como la instancia

⁷⁵ Evaluación 1989-1991 del CUD. op. cit. p. 25.

⁷⁶ La estructura interna del COPLADES contiene un conjunto de subcomités quienes bajo la coordinación individual de las Entidades de Gobierno constituidas como cabezas de sector, establecen la programación de las acciones en materia de obra pública y programas de asistencia, correspondientes a sus sectores y de

dentro de la cual se coordinarán la federación, los estados, los municipios y los grupos sociales beneficiados, para la definición de las acciones de inversión pública correspondientes al Ramo XXIII del Presupuesto de Egresos de la Federación.⁷⁷

El resultado de dicha coordinación se constituye anualmente mediante la firma entre la federación y el estado, del Convenio Unico de Desarrollo considerado como *"...el documento jurídico administrativo, que se ha consolidado como instrumento fundamental para la planeación regional y de la descentralización de decisiones"*.⁷⁸

Bajo este esquema, la participación de la ciudadanía en la determinación de los proyectos de obra pública es canalizada a través de, por una parte, las dependencias de gobierno mediante su gestoría, y por la otra, en el propio seno del COPLADE. La articulación de los canales de participación de la sociedad se ven renovados con la instauración del programa de solidaridad, el cual convoca a la población para la conformación de grupos civiles de autogestoría de sus demandas de servicios, bajo un esquema de comités de ciudadanos.

Estos comités operan bajo el reconocimiento de la representatividad de grupos de colonos, por parte de las instancias de gobierno *-mismas que son promotores para la conformación de dichos comités-*, estableciéndose así un esquema de vinculación sociedad-gobierno con características de incidencia más directa por parte de la población, para la coordinación de esfuerzos en la consecución de los proyectos de inversión pública.

acuerdo a los lineamientos y políticas de los Planes de Desarrollo Estatales y Nacionales, conformando todas en conjunto el paquete programático anual de la inversión pública para el Estado, es decir, qué obras, cuándo y dónde se ejecutarán. Los subcomités trabajan bajo el esquema de concertación entre las entidades relacionadas al sector y la sociedad en general, mediante el cual se establecen los convenios de participación de los grupos beneficiarios con el gobierno para la ejecución de obras públicas en materia de infraestructura urbana y social. Gobierno del Estado de Baja California, *"Ley Estatal de Planeación del Estado de Baja California"*, Periódico Oficial No. 18, Sección I, Tomo X. Publicada en la edición del 30 de junio de 1993.

⁷⁷ El Ramo XXIII, corresponde a los recursos que asigna la federación a las entidades para la ejecución de obra pública, en participación con los Gobiernos Estatales y Municipales, y en coordinación con los grupos sociales beneficiarios.

⁷⁸ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. op. cit., p. 111.

Sin embargo y centrándonos en el punto de discusión, las mismas dependencias que son las determinadoras de los proyectos de obra pública a su vez son promotoras de estos comités de ciudadanos. Esta situación resulta anómala en el sentido de que da pie a la manipulación de los grupos sociales, a partir del conocimiento de las mismas respecto a los proyectos a ejecutar.

Es decir, por una parte y de acuerdo a la consecución de eventos, posterior a la determinación del paquete programático de los proyectos de inversión de 1990, se dio inicio a las acciones de promoción de los primeros Comités de Solidaridad en el Estado, mismos que curiosamente se localizaban en colonias donde habían sido designadas obras de inversión en ese año. Por otra parte, las demandas establecidas por estos Comités se centraban en necesidades de obras, las cuales respondían a la programación efectuada dentro del Convenio Unico de Desarrollo para ejecutar en ese año en las colonias donde se integraron dichos comités.⁷⁹

De esta situación se podrían desprender innumerables elementos de trasfondo, como manipulación de masa, intereses políticos de grupo, personales o partidistas, proselitismo ideológico, etc.; empero, el trasfondo global de este nuevo esquema de participación ciudadana responde mayormente a una legitimización del sistema de gobierno.

Hasta este punto se destacan varios elementos indicativos de una perspectiva global del PRONASOL dentro de Baja California.

Primeramente, resulta cuestionable el desempeño de las instituciones de gobierno en términos de su administración, dada la importancia del monto de los recursos no ejercidos durante el período de estudio. Situación que en el marco de los lineamientos de la administración pública federal no se puede argumentar, ya que estos no sufrieron modificaciones sustantivas al entrar en operación el PRONASOL, y sí en cambio, pudiera ser justificable

⁷⁹ Esta información no es manejada publicamente en ningún informe oficial, siendo obtenida la misma en forma directa dentro de las dependencias involucradas en la coordinación del Programa Nacional de Solidaridad.

dado el cambio de las estructuras de los gobiernos municipales y estatal acaecido en 1989.⁸⁰

Esto último se enmarca en el descenso del porcentaje de la inversión ejercida respecto al monto de la aprobada, como a continuación se presenta:

**PORCENTAJE DE LA INVERSION EJERCIDA
RESPECTO AL MONTO APROBADO
PARA BAJA CALIFORNIA
(MILLONES DE PESOS)**

PERIODO	PORCENTAJE
1988	99.64
1989	91.20
1990	79.70
1991	70.06
1992	90.09

FUENTE: Datos estimados de acuerdo a los reportes de Cierres de los Ejercicios 1988, 1989, 1990, 1991 y 1992.
Secretaría de Programación y Presupuesto; Secretaría de Desarrollo Social.

Como se observa, el descenso del porcentaje de la inversión aplicada se agudiza en el ejercicio de 1990, el cual corresponde al primer año en que las nuevas estructuras de Gobierno efectuaron su administración en forma completa.⁸¹ En 1991 continúa el descenso en este comportamiento, sin embargo este disminuye alcanzando una recuperación notoria en 1992.

El comportamiento de inestabilidad en la administración de los gobiernos locales, no es privativa de sólo esta entidad, empero es necesario tomar en cuenta que el cambio acaecido en la estructura del Gobierno Estatal fue más significativa, ya que no sólo fue sucesión de mandos, sino también de régimen político.

Por otra parte, el peso de la participación de la inversión sobre programas para la construcción y regeneración de la infraestructura urbana respecto de

⁸⁰ En 1989 se realizaron elecciones para Gobernador y Presidentes Municipales en Baja California, trayendo consigo el cambio de las estructuras de mando de las entidades estatales y municipales, situación que disminuyó considerablemente el ritmo de los procesos administrativos dentro de las dependencias.

⁸¹ Si bien el cambio de las titularidades de los gobiernos municipales y estatal se efectuó en 1989, el desempeño de la administración de ese año recae en un 90% sobre los gobiernos anteriores ya que los cambios de poderes se efectúan en el último mes del año, de acuerdo a la Constitución del Estado.

la total ejercida, manifiesta el rezago existente en estos rubros concentrándose en las ciudades de Tijuana y Mexicali, municipios que alojaron para 1990 el 81.2% de la población total del Estado.⁸²

Los logros obtenidos dentro del período de estudio y en términos de las metas alcanzadas dentro de la programación de obras es importante *-arriba del 85%-* la perspectiva de los recursos que pudieron haber sido ejercidos en igual tipo de acciones y que no se efectuó, ensombrece la imagen de la eficiencia de la administración pública.⁸³

4.3. SU EVALUACION EN EL CASO DE ESTUDIO.

Para abordar la evaluación del comportamiento de la inversión pública ejercida dentro del marco del Convenio Unico de Desarrollo en la ciudad de Mexicali, dentro del período en cuestión (1989-1991), resulta necesaria la siguiente anotación: la canalización de recursos dentro de la partida XXIII del Presupuesto de Egresos de la Federación⁸⁴, se estructura sobre una base programática la cual se tipifica bajo tres esquemas básicos: el Programa de Solidaridad para el Bienestar Social, el Programa de Solidaridad para la Producción y el Programa de Solidaridad para el Desarrollo Social.

⁸² Al respecto, se destaca que desde 1986 se dio inicio la construcción de los macroproyectos incluidos dentro del APAZU, los cuales llegaron a constituir hasta un 60% del monto total del CUD en varios períodos dada la magnitud de los mismos, aplicándose principalmente en Tijuana. De esas obras se destacan las relativas a los acueductos existentes Mexicali-Tecate, Tecate-El Florido, Tecate-Las Auras, Tecate-Tijuana, así como las redes de distribución y drenaje de la Mesa de Otay y la Zona del Río, en Tijuana. En Mexicali, las obras de desasolve del Río Nuevo y varios tramos de ampliación de las redes de suministro de agua potable, drenaje y alcantarillado en la zona urbana de la ciudad. Informes de Cierres de los Ejercicios Presupuestales, Secretaría de Programación y Presupuesto; Secretaría de Desarrollo Social.

⁸³ Para una mejor idea de los alcances obtenidos durante este período, ver en el anexo de cuadro los resultados por metas logradas en los principales programas.

⁸⁴ La partida XXIII del Presupuesto de Egresos de la Federación corresponde a las participaciones que el Gobierno Federal otorga a los Gobiernos Estatales y Municipales para la ejecución de obras y proyectos de infraestructura social y de servicios, de acuerdo con el artículo 137 de la Constitución Mexicana el cual atribuye a la federación la facultad de efectuar inversiones en coparticipación de los gobiernos estatales y municipales. Esta disposición constitucional es una de las bases principales sobre la que se sustenta el Sistema de Planeación Democrático, en función de la procuración de los mecanismos para la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Cada uno de estos programas se subdividen en programas de servicio social, de desarrollo de proyectos de infraestructura (productiva, social y urbana), y en programas de conservación. En este sentido, la inversión pública se aplica ya sea para el sostenimiento de programas de asistencia, como de *Servicio y Prestaciones Sociales* o el de *Fomento al Empleo* los cuales se constituyen en el pago de brigadas médico asistenciales y becas para capacitación en el trabajo; o bien en el desarrollo de proyectos de infraestructura, así como el mantenimiento y regeneración de la existente.

La importancia de lo anterior radica en el establecimiento de la diferenciación que existe entre la inversión que genera nuevas obras de equipamiento e infraestructura, con la que se dispone para la conservación de la ya construida, en términos de la desigualdad del impacto social que conlleva una sobre la otra.

Es decir, el impacto de la inversión para la generación o dotación de obras de infraestructura -social o urbana- será mayor que la destinada al mantenimiento de la infraestructura existente, ya que el impacto social de esta última se delimita a la conservación de la vigencia de un beneficio ya otorgado en un tiempo anterior.

En este sentido, para efecto de evaluar la correspondencia espacial de la ejecución de proyectos de obra de beneficio social con los grupos de población marginada, se tomarán en consideración sólo aquellos que tengan características de generadores de infraestructura urbana y social.⁸⁵

De acuerdo con la información oficial⁸⁶, para el período comprendido de 1989 a 1991, la inversión ejercida en el municipio de Mexicali dentro del Convenio Unico de Desarrollo fue de 28.69% del total en el estado, concentrándose en un 53.05% en el municipio de Tijuana.

⁸⁵ Por equipamiento urbano comprendemos la realización de obras de ampliación o dotación de servicios públicos, como pavimentación de calles, drenaje sanitario y pluvial, distribución de agua potable y electrificación. En lo que corresponde al equipamiento social, este se delimitará a las obras de construcción y ampliación de la infraestructura física de los servicios de educación y atención a la salud.

⁸⁶ Evaluación del CUD, 1989-1991. op.cit., p.20.

Estas cifras manifiestan un peso importante del municipio de Mexicali en la radicación de los recursos; sin embargo, comparándolo con su aplicación en términos de la generación de obras nuevas de infraestructura, se observa que estos se concentran en acciones de rehabilitación de infraestructura y el sostenimiento de programas de asistencia.

De 136 Proyectos de Drenaje y Tratamiento de Aguas Negras realizados durante el período observado en todo el estado, sólo 25 de ello se efectuaron dentro del municipio de Mexicali, es decir, el 18.38%. En el caso de los Obras o Acciones para Agua Potable, de los 210 realizados en la entidad, el 23% correspondió a este municipio. Lo anterior sin tomar en cuenta que de las 210 Obras para Agua Potable, sólo 25 se constituyeron en la construcción de sistemas de suministro y 5 en la ampliación de sistemas.

Con respecto a las metas alcanzadas por el Programa de Solidaridad en el período de estudio, de 40 colonias populares electrificadas en todo el estado sólo 4 se localizaron en la ciudad de Mexicali, es decir, el 10%. Esta situación que se asemeja a las acciones de rehabilitación de las instalaciones físicas para el servicio de salud, en donde de 27 centros de salud y 2 hospitales rehabilitados en el estado, 3 de los centros de salud y 1 de los hospitales correspondieron a la ciudad de Mexicali.

En lo que a pavimentación de calles y avenidas se refiere, en la ciudad de Mexicali se efectuaron acciones sobre un total de 10 colonias populares dentro de los años referidos. Por otra parte, la planta educativa se incrementó en 134 aulas nuevas en el municipio de Mexicali, mismas que constituyen el 33% de las construidas en el estado; de estas, menos de cien se concentraron en la ciudad.

De una primera observación global se obtendría que, comparativamente con las obras efectuadas en el Municipio de Tijuana, en Mexicali se realizaron pocas obras. Empero, esta conclusión se agudiza al inferir de la revisión documental de los reportes oficiales, que muchas de las obras presentaron

una vigencia en su construcción de dos o más ejercicios presupuestales.⁸⁷ Tal es el caso de la rehabilitación del Hospital General de Mexicali, el desazolve del Río Nuevo, el colector Independencia-Carbajal y el Poniente, el sistema de Agua Potable de la Colonia Hidalgo, la línea de conducción Valle Dorado-Nuevo Mexicali, entre otras.

Dado que la determinación de este tipo de proyectos obedece a la necesidad de responder al crecimiento de la demanda de servicios, el que se infiere a través del propio crecimiento de la ciudad, los proyectos ejecutados dentro del período de estudio obedecen tanto a este principio, como a la solventación de los rezagos existentes.

Como se observa en la figura No. 10, la concentración de las obras de equipamiento urbano tienden a ubicarse en la periferia de la ciudad, y principalmente hacia la región sureste de la misma. Situación que se presenta bajo las mismas características, en la localización de la construcción de aulas para escuelas. Asimismo, dichas obras *-de agua potable, drenaje sanitario y pluvial-* se desarrollaron en atención a la adecuación de los sistemas existentes para recibir mayores demandas de servicio, dada la tendencia del crecimiento de la ciudad.

En el caso de las obras de pavimentación, estas han efectuado en áreas no cubiertas aún, como el de las colonias Lazaro Cárdenas, Carbajal, Pueblo Nuevo, Loma Linda, Esperanza y Nueva Esperanza. Por otra parte, el correspondiente a la Calle 4ta. del Poblado González Ortega se asocia a la regeneración del sistema de agua potable y alcantarillado de esa zona.

Las obras realizadas en materia de servicios para la salud se constituyeron en la rehabilitación de tres Centros de Servicios de Salud, los cuales otorgan asistencia sobre zonas determinadas de la ciudad. Por otra parte, la rehabilitación del Hospital General de la ciudad, proyecto que se realizó a través de los tres años analizados, brinda un nivel de beneficio de cobertura regional en tanto al servicio de asistencia médica, prestando atención a la zona urbana y rural del municipio.

⁸⁷ Los reportes oficiales analizados fueron los Informes de los Cierres Presupuestales de 1989, 1990 y 1991, en donde se encontraron proyectos de construcción reprogramados.

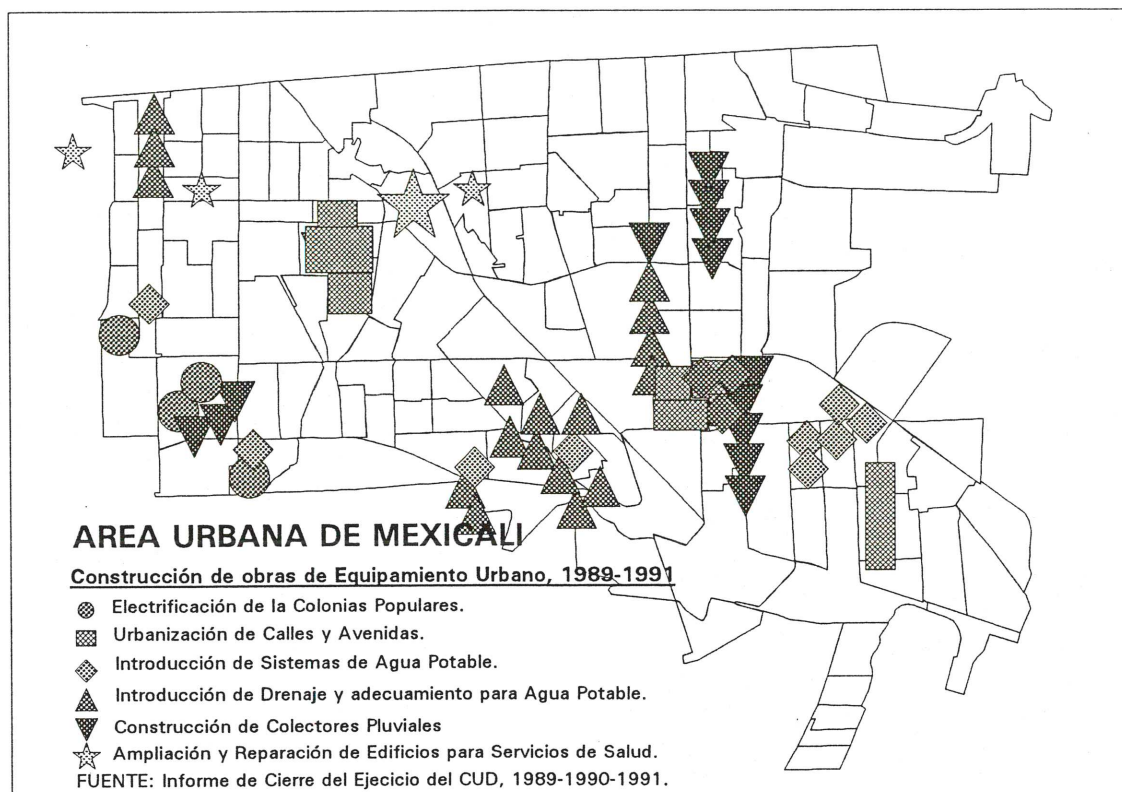
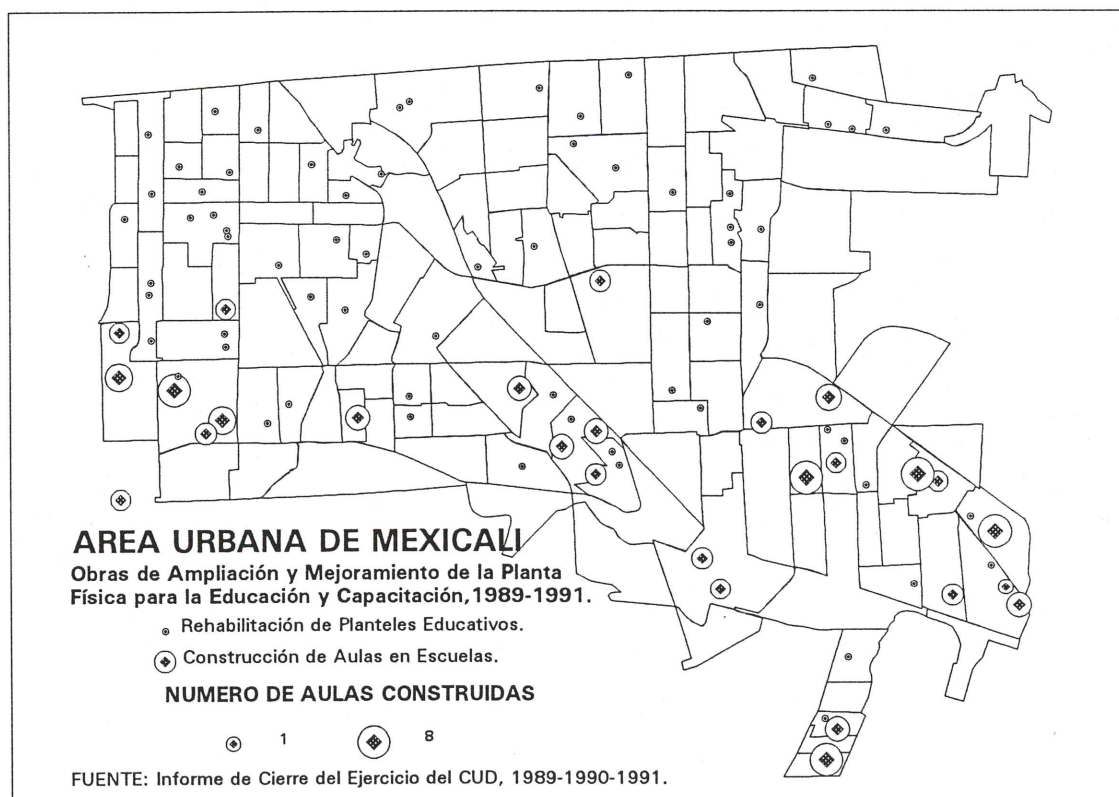


FIG. 10. Distribución Espacial de los proyectos equipamiento urbano de 1989-1991.

FIG.11.Distribución Espacial de las obras de ampliación y mejoramiento de la planta física educativa de 1989-1991.



A partir de las características de las obras de equipamiento urbano y social realizadas en el período de estudio y su localización espacial, por una parte se observa que existe cierta correspondencia con la localización de algunos de los grupos espacialmente identificados como población objetivo. Situación que se observa en las obras de electrificación, agua potable y drenaje del Fracc. Pápago y de las colonias Nacionalista, Ampliación Nacionalista, Solidaridad, Hidalgo, Vicente Guerrero, Lucerna, Ampliación Lucerna y Carbajal.

Situación que avala el cumplimiento de las políticas del Programa de Solidaridad, en tanto que cumple con las expectativas de otorgar beneficios a los grupos sociales de escasos recursos.

Sin embargo, por otra parte resulta necesario advertir que el desarrollo de la mayoría de los proyectos, y sobre todo los correspondientes a servicios públicos -mismos que concentraron los recursos de la inversión-, obedecen a expectativas de reconfiguración de los sistemas de suministro de la ciudad los cuales estaban alcanzando su obsolescencia ante la tendencia de crecimiento del área urbana de la localidad.⁸⁸

Cualquier argumentación encontrada sobre la eficacia del Programa de Solidaridad en sus tres primeros años de vida para el caso particular de la Ciudad de Mexicali, enfrentará yuxtaposición de criterios ya que si bien las obras realizadas en materia de generación de equipamiento urbano y social otorgan beneficio directo a las colonias populares -de escasos recursos- la mayoría de las mismas fueron determinadas con anterioridad a la vigencia de las políticas del proyecto de Solidaridad, bajo la delimitación de proyectos de reconfiguración urbana de la ciudad.

⁸⁸ "Programa de Agua Potable y Alcantarillado para la Ciudad de Mexicali", Secretaría de Programación y Presupuesto - Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Gobierno del Estado. Gobierno del Estado de Baja California 1988. p. 47-68.

5. CONCLUSIONES.

Antes de concretar una serie de argumentaciones finales referentes a los logros alcanzados por la visión de evaluación expuesta en el presente trabajo, resulta necesario retomar de nueva cuenta los principios de sustentación del Proyecto de Solidaridad.

Se abordó ya en un apartado anterior la contextualización política que antecedió al nacimiento del Programa Nacional de Solidaridad, recapitulándose en un panorama de necesaria legitimización de la estructura de gobierno, de implementación de mejores mecanismos de control económico, de una inminente apertura internacionalizada de la economía del país frente a una desarticulada e inconsistente estructura productiva y comercial, la intolerancia de bastos sectores sociales ante la prolongada presión sobre la economía familiar, etcétera, contexto que es abrazado por un esquema de gobierno que establece una visión que más que novedosa resulta ser sólida en demasía.

1) El proyecto de gobierno salinista *-Solidaridad-* conmociona no tan sólo los sectores políticos, económicos y productivos, sino además irrumpe en las estructuras de las organizaciones sociales al conformar un planteamiento alternativo del corporativismo tradicional⁸⁹, a través del surgimiento de los Comités de Ciudadanos, con lo que se abre el camino para la autodeterminación de su beneficio a la sociedad.

Con ello genera mayor presión a los gobiernos locales de las entidades federativas, al tenor de las nuevas vertientes de acción social para la demanda de cobertura y atención a sus necesidades.⁹⁰

⁸⁹ Comprendiéndose éste por la entidad social de mediación entre el pueblo y la figura del Estado, para la procuración de beneficios de carácter social.

⁹⁰ "Los gobierno estatal y municipal son las instancias más cercanas a la comunidad, receptor inmediato de las demandas. Por ello deben ser estimulados como impulsores del bienestar de la población". Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. op. cit. p.48.

El proyecto de Solidaridad cumple así su propósito de otorgar beneficio a los grupos sociales marginados; es decir, establece los mecanismos de reacción social para el beneficio de la comunidad, comprometiendo y descargando la responsabilidad de las demandas sociales a los gobiernos locales, quienes desarrollarán las acciones directas en beneficio de los sectores sociales.⁹¹

Por este motivo es que el nivel de impacto o la estructura del mismo radicará en, por un lado, las condiciones económicas y de servicios existentes de las comunidades, y por el otro, la cualificación de las acciones de los gobiernos locales.

2) En este sentido y dadas las características propias del caso de estudio, el resultado del enfoque de evaluación de las políticas de Programa Nacional de Solidaridad resulta válido en la medida de que: *existe correspondencia de respuesta a la población objetivo por parte de Solidaridad, la cual fue sustentada a través de la estructuración de la demanda social mediante la conformación de los Comités de Solidaridad en forma afín a las zonas de beneficio de los proyectos, predeterminados en antelación a las demandas sociales de los Comités dentro del área urbana analizada.*⁹²

Empero, el nivel de respuesta no obedece a las necesidades reales ni a la ubicación exacta de la población objetivo, ya que la promoción gubernamental de autogeneración de demanda social fue condicionada a proyectos de ordenación urbana heredados por la administración anterior, que fueron coincidentes con sectores de grupos sociales en condiciones de marginalidad.

3) Sin embargo, el dinamismo social provocado por el auge de los Comités de Solidaridad dará lugar a una legítima presión social por demanda de satisfactores de servicios, trayendo consigo la transformación del actual rol

⁹¹ "El municipio como eje del desarrollo social y económico, además de asumir su papel en la asignación y localización de la inversión pública, ha de convertirse en el núcleo que propicie la acción de los grupos sociales en materia de salud, educación, producción, vivienda, así como en el ordenamiento territorial y la conservación del medio ambiente". Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. op. cit. p. 48.

⁹² Lo cual se puede constatar comparando la localización espacial de los Comités de Solidaridad con la ubicación de los proyectos de desarrollo de equipamiento urbano y social.

de las acciones de los gobierno locales al verse en la necesidad de efectuar replanteamientos, estadio para un nivel de análisis mayor que permita una mejor caracterización de la evaluación.

Dicho dinamismo ha efectuado ya sus primeros efectos. Para 1991, año en que se da inicio a la promoción de los Comités de Ciudadanos, el gobierno federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto era quien realizaba la gestoría para la conformación éstos, en forma coordinada con la participación de los municipios. En 1992, el gobierno federal suspende las campañas promocionales cediendo esta actividad a los ayuntamientos y dando, por su parte, tan sólo asesoría a los municipios y continuidad a los comités ya existentes en términos de la canalización de la gestión de sus demandas.⁹³

En este sentido, el gobierno federal libera su compromiso directo con la sociedad a favor de los gobiernos locales, participando a nivel de un organismo normativo y rector a través del otorgamiento de recursos para obras de inversión pública, regulando de esta manera la dirección del desarrollo económico del país en su conjunto mediante la autodeterminación de los propios gobiernos locales y la sociedad participante.

4) Por otra parte, el enfoque de análisis empleado, aunado con las característica del caso de estudio, no permitieron efectuar una evaluación cuantitativa del número de beneficiados por los proyectos realizados en el período de estudio. Lo anterior resulta a partir de que el grueso de los proyectos de inversión pública obedecieron a una planeación estratégica anterior al PRONASOL, diseñada para la ampliación de la cobertura de los servicios de infraestructura con miras al año 2000, motivo por el cual en número de beneficiarios tendería a ser en términos de la demanda potencial que arrojará el crecimiento de la ciudad para dicho año.

Empero, de lo anterior se puede argumentar que una evaluación mayormente cuantitativa de los beneficios del programa, tendría que

⁹³ Información proporcionada por las Subdelegaciones Regionales de la Secretaría de Desarrollo Social (antes Secretaría de Programación y Presupuesto), a través de entrevistas directas y en base a reportes internos de avance de obras asociadas a los Comites de Solidaridad en el Estado.

realizarse bajo un enfoque que abordara el análisis de la inversión pública para la rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura existente, los que reflejaría posiblemente una distribución distinta de la derrama de la inversión; sin embargo, esto perdería la profundidad del verdadero impacto del beneficio social de la inversión, como ya se discutió en otro apartado, debido a que dichos recursos estarían dirigidos al restablecimiento de un beneficio otorgado en un espacio de tiempo anterior.

5) Finalmente, el planteamiento salinista del Programa Nacional de Solidaridad, enmarcado dentro de una política económica sustentada en el neoliberalismo social, parecería entrar en conflicto con los postulados de la doctrina neoliberal en tanto que a la vez de establecer los cauces para el florecimiento de un capitalismo moderno, con su apertura y liberalización comercial; acude al rescate de la población marginada mediante estrategias puntuales de corte popular.

Sin embargo, el planteamiento económico se sustenta sobre una concepción singular del neoliberalismo, el cual está conformado en forma acorde a las condiciones de nuestro país al reconocer el predominio de las desigualdades en la sociedad mexicana. Desigualdades que si bien no acorta, si establece las condiciones necesarias para el desarrollo autónomo de los individuos para su integración a las actividades económicas del país, y con ello, alcanzar mejores estadios de bienestar.

"En el liberalismo social entendemos la justicia como una labor permanente que requiere de políticas públicas deliberadas que aseguren más oportunidades a quienes menos tienen, pero de manera permanente, y no como efímera oferta política, sin sustento económico." ⁹⁴

⁹⁴ Seminario Internacional "Libertad y Justicia en las Sociedades Modernas". Discurso de Inauguración del Licenciado Carlos Salinas de Gortari. op. cit. p. 2.

APENDICE

**CUADRO 1. RANGOS POR QUINTILES DE LAS FRECUENCIAS
OBTENIDAS EN LA ESTIMACION DEL INDICE DE INGRESO
POR AGEBS URBANOS Y RURALES PARA LOS CUATRO
MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA**

ENSENADA		MEXICALI		TECATE		TIJUANA	
URBANO - RURAL	URBANO - RURAL	URBANA - RURAL	URBANA - RURAL	URBANA - RURAL	URBANA - RURAL	URBANA - RURAL	URBANA - RURAL
1.06	1.32	1.40	1.52	1.86	1.87	1.50	1.83
.
.
.
1.90	1.55	1.91	1.67	1.88		2.03	1.89
.
.
.
2.00	1.71	2.00	1.86	1.93		2.13	2.01
.
.
.
2.09	1.87	2.13	1.91	2.06		2.21	2.08
.
.
.
2.26	1.94	2.27	1.99	2.13		2.36	2.19
.
.
.
2.58	2.37	2.87	2.27	2.25		2.72	2.77

NOTA: En el caso de los Agebs rurales del Municipio de Tecate, de acuerdo a los resultados del Censo de población de 1990, sólo se registró información en uno ya que éste aglomera la totalidad del área rural de este municipio.

INDICE DE FIGURAS

FIG. 1. Distribución Espacial de la Población por estrato de Ingreso para 1990	35
FIG. 2. Crecimiento Histórico de la Ciudad de Mexicali	36
FIG. 3. Distribución Espacial de la Población por estratos con Instrucción Superior.	38
FIG. 4. Distribución Espacial de la Población ocupada en el Sector Secundario, por estratos.	39
FIG. 5. Distribución Espacial de las Viviendas con suministro de Energía Eléctrica.	40
FIG. 6. Distribución Espacial de las Viviendas con suministro de Agua Potable.	41
FIG. 7. Distribución Espacial de las Viviendas con suministro de Servicio de Drenaje.	41
FIG. 8. Distribución Espacial de la Población de acuerdo al estrato inferior de Ingresos.	43
FIG. 9. Distribución Espacial de la Población de acuerdo al estrato inferior del Nivel de Urbanización.	43
FIG.10.Distribución Espacial de los proyectos equipamiento urbano de 1989-1991.	54
FIG.11.Distribución Espacial de las obras de amp. y mejoramiento de la planta física educativa de 1989-1991.	54

BIBLIOGRAFIA

- Barber, Bernard, "Estratificación Social", Fondo de Cultura Económica, México 1978.
- Foxley, Alejandro, "Las desigualdades económicas y la acción del Estado", Fondo de Cultura Económica, México 1980-
- Jaguaribe, Helio, "Implicaciones políticas del desarrollo en Latinoamérica", en Aldo E. Solari, Poder y desarrollo en América Latina, (compilación), Fondo de Cultura Económica, México 1977. pp.191-235.
- José Medina Echavarría, "El hombre y su obra", en Aldo E. Solari, op.cit. pp.42.
- Kasimierz Secomski, "Problemas Regionales de la Política Económica", en Antoni KuKlinski, "Aspectos sociales de la política y la planeación regional", (compilación), Fondo de Cultura Económica, México 1981. pp.13.
- Benjamin Higgins, "La economía del bienestar y el enfoque unificado a la planeación del desarrollo", en Kuklinski, Antoni, op. cit. pp. 91-110.
- Bartels, Cornelis. "Economía del Bienestar, Distribución del Ingreso y el Desempleo", Fondo de Cultura Económica, México 1982.
- Ward, Peter, "Políticas de Bienestar Social en México", Editorial Nueva Imagen, Serie Sociedad, México 1989.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, Boletín Informativo 1978.
- Reyes Heróles, Jesús, "Política Macroeconómica y Bienestar en México", Ed. FCE, México 1983.
- V Informe de Gobierno, Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1987.
- VI Informe de Gobierno, Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1988.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Poder Ejecutivo Federal, México 1989.
- Cordera, Rolando y Carlos Tello, "México, la disputa por la nación", Ed. Siglo XXI, México 1981
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, op. cit., pp.20.
- II y III Informe de Gobierno, Ejecutivo Federal, México 1990, 1991.
- Evaluación 1989-1991, CUD", Gobierno del Estado de Baja California-Subcomité Especial de Evaluación-COPLADE, Septiembre de 1992.
- Carlos Salinas de Gortari, Discurso pronunciado al instalar la Comisión Nacional del Programa de Solidaridad Social, 2 de diciembre de 1988.

Contreras, Oscar F. y Vivienne Bennett. "El Programa de Solidaridad en la Frontera Norte. Participación Social y Liderazgo Comunitario". (Reporte de Investigación). El Colegio de la Frontera Norte.

Anguiano, Ma. Eugenia y Gerardo Ordóñez, "Política nacional y marginalidad. Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad en dos municipios de la frontera norte". (Reporte de Investigación). Departamento de Estudios Sociales. El Colegio de la Frontera Norte, 1982.

"Metodología para la Evaluación Externa del Programa Nacional de Solidaridad", El Colegio de la Frontera Norte, 1993.

Rojas Gutiérrez, Carlos, "El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo", en Comercio Exterior, vol. 42, núm. 5, pp. 440-448.

Dresser, Denise, "Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad", en El Cotidiano, año 8, núm. 49, pp. 49-57.

Esthela Gutiérrez Garza, "Testimonio de la Crisis; la Crisis del Estado del Bienestar", Editorial Siglo XXI. México 1988.

Discurso de Inauguración del Lic. Carlos Salinas de Gortari del Seminario Internacional "*Libertad y Justicia en las Sociedades Modernas*", el 3 de junio de 1993. La Jornada, Sección Perfil, edición del 4 de junio de 1993.

Gobierno del Estado de Baja California, "Ley Estatal de Planeación del Estado de Baja California", Periódico Oficial No. 18, Sección I, Tomo X. Publicada en la edición del 30 de junio de 1993.