



Intersticios sociales

ISSN: 2007-4964

El Colegio de Jalisco, A.C.

Piedra Ascencio, Roberto Iván  
Asistencia y política social en el estado de Jalisco: un estudio desde el discurso y los programas  
Intersticios sociales, núm. 20, 2020, pp. 261-286  
El Colegio de Jalisco, A.C.

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=421764467010>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEH [redalyc.org](http://www.redalyc.org)

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

## Resumen del artículo

### Asistencia y política social en el estado de Jalisco: un estudio desde el discurso y los programas

### Social assistance and social policy in Jalisco: a study through language and programs

Roberto Iván Piedra Ascencio

El Colegio de Jalisco.

roberto.piedra10@gmail.com

 <http://orcid.org/0000-0003-0990-1123>

Doctorando en Ciencias Sociales, El Colegio de Jalisco, México.

Recibido: 22 de noviembre de 2018

Aprobado: 16 de julio de 2019

## Resumen

El artículo analiza la transición de las acciones por medio de las cuales se han atendido las necesidades de la población en pobreza o condición de vulnerabilidad en el estado de Jalisco. El análisis se lleva a cabo a través de los discursos y categorías empleados, el tipo de problemas y grupos sociales que se atienden, así como de los actores que las han implementado. En ese sentido, en Jalisco se observan tres grandes etapas: la primera caracterizada por la beneficencia por parte del clero y la filantropía; la segunda por la institucionalización gubernamental de las acciones de asistencia social; y la tercera por el uso de herramientas técnicas como la evaluación de los programas de desarrollo social.

## Palabras clave:

política social, pobreza, desarrollo social, bienestar, Jalisco.



## Abstract

The article analyzes the transition of the actions that have served to assist the necessities of the part of the population that is under poverty or vulnerability conditions in the state of Jalisco, México. The analysis is made through the study of the speech, the types of problems they face and the social groups they belong to, as well as the actors that have implemented them. In this sense, we can observe three main stages taking place in Jalisco: the first, characterized by the help provided by the Church and philanthropic associations; the second, by government institutions through social assistance; and third, by the use of technical tools such as the evaluation of social development programs.

### Keywords:

social policy, poverty, social development, welfare, Jalisco.

## Introducción

El estado de Jalisco es una de las 32 entidades federativas que componen los Estados Unidos Mexicanos. Se encuentra ubicado en la región occidente de la geografía nacional por medio de aproximadamente 80,000 kilómetros cuadrados que albergan a cerca de 8,197,483 habitantes.<sup>1</sup> Conserva un lugar especial dentro del conjunto nacional al ser reconocido como símbolo y cuna de aquello que se suele relacionar con lo mexicano, como el tequila en su calidad de bebida típica y la charrería en la de deporte nacional. La recién mencionada relevancia cultural de la entidad trasciende a otros ámbitos como el demográfico al ser la cuarta más poblada de la República<sup>2</sup> y en lo económico al exportar productos a prácticamente todos los países del orbe.

En ese sentido, en los últimos años los gobiernos y la iniciativa privada de Jalisco han promovido ante la opinión pública el argumento de que este es un estado próspero, líder y progresista<sup>3</sup> bajo el amparo que le otorgan sus logros en materia de innovación,<sup>4</sup> producción agroalimentaria,<sup>5</sup> generación de empleos,<sup>6</sup> entre otros.

No obstante, en lo que refiere a la pobreza en la entidad y a su atención por medio de las acciones de asistencia social, Jalisco ha recorrido un camino particularmente largo, lleno de altibajos, personajes, paradigmas y discursos. Se trata de un camino cuya meta no existe, sino que continúa extendiéndose y cambiando de forma, de tal modo que, bajo esa analogía, la presente investigación tiene como objetivo hacer una fotografía de ese camino hasta el momento en el que ha sido escrita.

La investigación que se plasma en líneas sucesivas es entonces un esfuerzo por dar cuenta de las acciones que se han emprendido en el estado de Jalisco para combatir y paliar la pobreza desde una perspectiva del discurso y la evolución técnica de las mismas. Si bien la investigación nace con la inten-

- 1 Instituto de Información Estadística y Geografía, “Población en Jalisco 2018”, *Strategos*, 10 de julio de 2018, disponible en <https://iieg.gob.mx/strategos/portfolio/poblacion-en-jalisco-2018/> (fecha de acceso: 15 de marzo de 2018).
- 2 “Indicadores por entidad federativa”, INEGI, disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/app/estatal/?ag=14#grafica> (fecha de acceso: 15 de agosto de 2018).
- 3 Prensa, “Jalisco, un Estado próspero, líder y progresista: Aristóteles”, *Gobierno del Estado de Jalisco*, 16 de junio de 2016, disponible en <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/40947> (fecha de acceso: 15 de marzo de 2018).
- 4 Instituto de Información Estadística y Geografía, “Jalisco es líder en innovación”, *Strategos*, 20 de junio de 2017, disponible en <http://iieg.gob.mx/strategos/portfolio/jalisco-es-lider-en-innovacion/> (fecha de acceso: 15 de marzo de 2018).
- 5 Patricia Romo, “Jalisco es el gigante agropecuario del país”, *El Economista*, 19 de diciembre de 2017, disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Jalisco-es-el-gigante-agropecuario-del-pais-20171218-0157.html> (fecha de acceso: 15 de marzo de 2018).

- 6 “Jalisco es líder en generación de empleos”, *Capital de la Innovación*, 17 de enero de 2018, disponible en <https://capitaldelainnovacion.jalisco.mx/noticias/jalisco-es-lider-en-generacion-de-empleos> (fecha de acceso: 15 de marzo de 2018).

ción de revisar solo aquellas intervenciones públicas (ejecutadas por una autoridad gubernamental) que pudieran clasificarse dentro del concepto actual de política social, la propia labor de escudriñamiento reveló la importancia que tuvieron para Jalisco las acciones de beneficencia por parte de los particulares y el clero, especialmente en los primeros años del estudio.

A propósito de la temporalidad, la investigación no fijó una fecha determinada de partida, sino que se permitió que los propios hechos señalaran un punto de inicio pertinente. De esa forma, las primeras acciones relevantes dentro del territorio jalisciense con respecto a la atención de la pobreza evocan de forma casi unánime a las intervenciones benefactoras de la Iglesia católica en los siglos XVIII y XIX, por lo que el estudio comienza la revisión en dichos tiempos.

Con respecto al espacio de estudio, el artículo se desarrolla por completo en Jalisco como se ha dicho anteriormente, sin embargo, es pertinente realizar la precisión de que las acciones y programas analizados provienen en su mayoría de los gobiernos estatales, a pesar de que algunos de ellos se focalicen en ciertos municipios o regiones. Lo anterior tiene como único objetivo centrar la discusión en el nivel de gobierno que agrupa en cierto modo a los municipios —es decir, el estado— en lugar de estudiar acciones aisladas en 125 casos distintos, lo cual requeriría un producto académico de otra clase y con alcances muy diferentes a los que se han trazado para el presente.

Luego, para obtener la información suficiente que permitiera dar cuenta de la pobreza y la política social de Jalisco de una manera sistematizada, lógica y robusta, se revisaron: biografías de personajes relacionados con la beneficencia pública, memorias de gobernadores, transcripciones de comparecencias públicas, informes de gobierno, notas periodísticas y otros archivos físicos y digitales.

Por último, es pertinente reconocer que la revisión ha excluido del análisis muchos hechos y personajes, lo cual es comprensible teniendo en cuenta el amplio periodo de estudio y el espacio limitado con el que se cuenta para plasmarlo. Además, la intención del texto no es enlistar de forma consecutiva todos los programas y acciones posibles —tarea que sería también inte-

resante— sino que se pretende mostrar la evolución de la asistencia social y la política social, así como la forma de entender la pobreza desde el discurso y la técnica. Para ello se han seleccionado los siguientes hechos y personajes en vista de ser quienes mejor ilustran el objetivo.

## De benefactores, limosnas y menesterosos

La pobreza, al día de hoy y según la instancia gubernamental que la mide en México —el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)—, se define como la condición que guarda una persona cuando tiene al menos una de las seis carencias sociales (rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

Sin embargo, no hay una definición única y absoluta acerca de la pobreza, sino que el concepto ha mutado a través del tiempo en atención a variables políticas, religiosas, económicas y de toda clase. Asimismo, la pobreza ha navegado en medio de las tribulaciones producidas por los debates que la ubican como una condición humana prácticamente inevitable y como una necesidad del sistema capitalista para mantener su producción y privilegios o incluso como una condición opcional de la cual aquella persona que quiera abandonarla, puede hacerlo si se lo propone.

Pues bien, lejos de inscribirnos en los debates tan añejos como actuales que ubican a la pobreza como un problema por resolver, hemos de reconocer que ésta y sus víctimas siempre han existido, es decir, en ningún momento de la historia de nuestras sociedades, los individuos que la conforman han ostentado un equilibrio perfecto de aquellos bienes que encuentran disponibles, sino que hay personas más favorecidas que otras en dichos términos.

En ese sentido, la beneficencia es una actividad caritativa por medio de la cual se apoya a las personas más necesitadas, misma que en Jalisco estuvo a cargo de la Iglesia católica desde, al menos, los inicios del siglo XVI. De acuerdo

7 José María Muriá Rouret, *Jalisco. Historia breve*, 1ª edición electrónica (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2010), 33-34.

8 Muriá, *Jalisco. Historia breve*, 48.

9 David Carbajal López, “Los años del hambre en Bolaños (1785-1786). Conflictos mineros, escasez de maíz y sobremortalidad”, *Relaciones. Estudios de historia y sociedad* 31.121 (enero de 2010): 57.

10 Carbajal López, “Los años del hambre...”, 63.

con José María Muriá,<sup>7</sup> fue ésta institución la encargada de monopolizar la educación y perseguir herejías, pero también se hizo cargo de los hospitales.

Siguiendo al autor, el primer hospital se creó en 1557 para la prestación de servicios de salud dirigidos únicamente a los españoles y posteriormente fue administrado por los juaninos, de modo que adquirió el nombre de San Juan de Dios. Tan solo un año después de la apertura de este sanatorio se fundó el Hospital de San Miguel con patrocinio del Cabildo Eclesiástico.

Casi dos siglos más tarde, el territorio que hoy ocupa el estado de Jalisco fue víctima de constantes inclemencias climáticas y sanitarias, entre las cuales destacan dos epidemias que causaron una gran mortandad de indios entre 1735 y 1747 según relata Muriá,<sup>8</sup> mientras que por el temporal sobresale una serie de sequías que provocaron una escasez considerable de maíz, especialmente en 1784, que es etiquetado por el historiador como “el año del hambre”.

En otras fuentes, como Carbajal,<sup>9</sup> se afirma que el año de tan fatídico apodo es el de 1786 y se le atribuye a la misma causa: que gran parte de las zonas centro y occidente del país fueron azotadas por continuas heladas y sequías que afectaron una dieta basada principalmente en el maíz, que había disminuido su producción debido a dichas condiciones climatológicas, no obstante, el año específico no es de relevancia, sino las consecuencias que trajeron esos tiempos para Jalisco.

Los estragos de la hambruna se cuantifican en un número cercano a los 50,000 decesos, aunque dicha cifra ha sido discutida en vista de que la intendencia de la ciudad de Guadalajara no entró en vigor sino hasta el 4 de diciembre de 1786 y su población estimada en 1790 era de tan solo 24,249 *almas o feligreses*,<sup>10</sup> cuyos términos eran utilizados de manera indistinta para designar a los pobladores independientemente de sus creencias, por el simple motivo de que aquellas personas que eran contabilizadas eran precisamente católicos practicantes, pues la Iglesia fue la encargada de censarlos en sus parroquias por encargo del recién nombrado primer intendente de Guadalajara, Antonio de Villa Urrutia, al obispo fray Antonio Alcalde el 16 de enero de 1788.

Precisamente fray Antonio Alcalde es uno de los pilares de la investigación debido a la magnitud de sus acciones de beneficencia, las cuales se

pueden resumir en el hecho de que, al morir, su legado personal constaba de 267 pesos y 2 reales, pero sus obras, donaciones y limosnas acumularon un valor de 1,097,320 pesos.<sup>11</sup>

Por ejemplo, para paliar la hambruna de la que hemos hablado en líneas anteriores, fray Alcalde repartió cincuenta mil pesos de la época a los párrocos para que éstos sembraran semillas y repartieran la cosecha entre los feligreses. Asimismo, estableció cocinas en diversos templos en el centro de la entidad, como el Santuario, Analco y Del Carmen, donde servían alimentos a cerca de dos mil personas al día,<sup>12</sup> además de prestar cien mil pesos al Ayuntamiento de Guadalajara sin intereses ni plazos para que este pudiera vender maíz a precios bajos.

Esta clase de gestos evidencia que en los primeros años de estudio la procuración del bienestar de los más vulnerables se inclinaba en su mayoría a las acciones del clero y no a las de la autoridad pública, quien en contingencias como la epidemia de 1787 se veía rebasada en la administración de los hospitales (de San Juan de Dios y de Belén) y debía acudir a su ayuda el obispado depositado en fray Alcalde, quien a su vez tuvo a bien impulsar la construcción de un nuevo nosocomio más amplio y funcional que el de San Miguel, el cual había quedado obsoleto y rebasado. Tan importante como fue dicha obra por sí misma, se hizo acompañar además por la construcción de 158 casas en las cercanías del hospital y del Santuario para ser posteriormente arrendadas a los trabajadores de la ciudad a un precio reducido.<sup>13</sup>

La edificación del nuevo hospital comenzó en 1787 con recursos de fray Alcalde e inició operaciones bajo la administración de los betlemitas seis años después, aunque de acuerdo con Muriá, en 1795 éstos fueron acusados de malversar los fondos y se vieron obligados a dejar el hospital e incluso la ciudad. Este no fue el único escándalo que el autor atribuye a la Iglesia, pues otra de las instituciones de asistencia social que sostenían, la Casa de Recogidas, que recibía a mujeres desamparadas, dejó de operar a inicios del siglo XIX (había sido fundada en 1748) por las noticias de que los religiosos abusaban de las beneficiarias.<sup>14</sup>

11 “Fray Antonio Alcalde y Barriga (1701-1792)”, Congreso del Estado de Jalisco, disponible en [congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/bibliotecavirtual/legislacion/Benemeritos/Fray%20Antonio%20Alcalde%20y%20Barriga.pdf](http://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/bibliotecavirtual/legislacion/Benemeritos/Fray%20Antonio%20Alcalde%20y%20Barriga.pdf) (fecha de acceso: 15 de marzo de 2018).

12 “Fray Antonio Alcalde...”.

13 “Fray Antonio Alcalde...”.

14 Muriá, Jalisco. *Historia breve*, 48.



Finalmente, al catálogo de intervenciones de beneficencia por parte de fray Alcalde es necesario añadir aquellas relacionadas con uno de los derechos sociales más valorados en la actualidad, como es la educación. Al respecto, impulsó la autorización y las gestiones pertinentes para la fundación de la Universidad de Guadalajara, sin olvidar que promovió los estudios de los grupos sociales que en ese entonces eran considerados como minorías, a saber: los ignorantes, los humildes, las niñas (por el hecho de ser mujeres) y los indígenas.

Este último grupo se vio especialmente beneficiado con la fundación de dos escuelas para niñas indígenas en Cajititlán y Cuexcomatitlán (al sur de la actual Zona Metropolitana de Guadalajara), aunque seguiría considerado por muchos años como el más bajo e indigno de los rangos sociales de la sociedad novogalaica-jalisciense.

Luego, fray Antonio sería reemplazado por fray Juan Cruz Ruiz de Cabañas, tanto en el nombramiento de obispo como en las acciones de beneficencia para los más necesitados, pues continuó con la construcción de escuelas para indígenas y las donaciones para hospitales. Sin embargo, su obra principal para el pueblo de Jalisco fue la Casa de la Misericordia (posteriormente conocida como Hospicio Cabañas), cuya autorización fue firmada por el rey de España en 1803.<sup>15</sup>

A partir de la autorización de la Corona, Cabañas emprendió una labor de financiamiento con ayuda de laicos y religiosos para adquirir un terreno que se encontraba cerca del cauce del río San Juan de Dios, ubicación que en ese entonces segregaba a la población indígena del resto. A pesar de tal segregación, fueron los propios indígenas quienes dotaron del líquido vital al edificio desde un ojo de agua ubicado a dos kilómetros de la ciudad de Guadalajara, además de dos fuentes públicas financiadas por el franciscano Pedro Buzeta con ingresos provenientes del “vino del mezcal”.<sup>16</sup> La belleza del Hospicio Cabañas es innegable y un símbolo de identidad de Guadalajara en la actualidad, no obstante, en el momento de su construcción contrastaba con la pobreza de las mayorías.

Se sabe que para 1809 el edificio se encontraba en un avance considerable de construcción, por lo que en 1810, Cabañas comenzó a recibir a los pri-

15 El Informador, “El antiguo Hospicio Cabañas, a 200 años de su construcción”, *El Informador*, 21 de febrero de 2009, disponible en <https://www.informador.mx/Suplementos/El-antiguo-Hospicio-Caban-20090221-0095.html> (fecha de acceso: 15 de marzo de 2018).

16 Muriá, *Jalisco. Historia breve*, 60.

meros *desvalidos* y al poco tiempo ya contaba con 66 inquilinos. No obstante, la labor de beneficencia fue interrumpida por el movimiento de Independencia y obligó a Cabañas a abandonar su Casa de la Misericordia. El obispo no volvería sino hasta que, a petición de Agustín de Iturbide, regresó para que fuera él quien lo coronara emperador de México en 1822, ganando el título honorario de *Limosnero Mayor de Agustín I de México*.<sup>17</sup>

Del Hospicio Cabañas y del personaje que le dio sentido es posible destacar algunos aspectos relevantes para el análisis: el hecho de que laicos y religiosos seguían encargados de la asistencia a los más necesitados, la presencia de adjetivos como “desvalidos” para referirlos, el rol de los indígenas como el último eslabón social y racial, y la sumisión de los benefactores religiosos a los nuevos liderazgos políticos de la era posindependencia.

A propósito de los años posteriores al movimiento independentista, la situación de pobreza y vulnerabilidad de muchos individuos y familias empeoró, mientras que la convulsión política obstruía la posibilidad de que los gobiernos intervinieran en algún sentido para mejorar la situación. De ese modo, por los años de 1840 y 1850, seguían siendo unos cuantos particulares los que dedicaban esfuerzos a ayudar a los más necesitados, como don José Palomar y Rueda, quien ocupó el cargo de Presidente de la Beneficencia Privada y ayudó a reconstruir con recursos propios el Panteón de Belén y el Hospital Civil de Guadalajara. Asimismo, se le reconoce como el prócer de la educación rural en Jalisco por facilitar la instrucción para los trabajadores de su hacienda La Cofradía,<sup>18</sup> aunque su figura también posee un aire de aburguesado y oligarca que contravienen a la imagen de un benefactor.

Al respecto, cabe rescatar que precisamente estos años (1840-1850) contienen una carga considerable de burguesías, trabajos manufactureros, producción de materias primas, haciendas y hacendados, las cuales son características propias de una explosión industrializadora que a su vez tuvo su encuentro con la beneficencia en una dicotomía en la que mientras impedía la indigencia, también faltaban manos para producir. La respuesta fue la creación de la Escuela de Artes y Oficios en 1842, de la cual egresaban

17 J. Ignacio Dávila Garibi, “Apuntes biográficos del Exmo. E Ilmo. Sr. Dr. D. Juan Cruz Ruiz de Cabañas y Crespo, obispo electo de la sede de León de Nicaragua y gobernador de la de Guadalajara en la Nueva Galicia”, disponible en <https://revistas.inah.gob.mx/index.php/anales/article/view/6892/7735> (fecha de acceso: 10 de mayo de 2018).

18 El Informador, “José Palomar y Rueda”, *El Informador*, 16 de noviembre de 1993, disponible en <https://www.museocjv.com/josepalomarfoto/Jose%20Palomar%20y%20Rueda.pdf> (fecha de acceso: 15 de marzo de 2018).

oficiales en carpintería, herrería y tejeduría para abastecer de obreros a la boyante industria de la época.

Podría decirse que esta escuela constituye un primer esbozo de los paradigmas modernos de desarrollo social en los que se privilegia la dotación de herramientas productivas a las personas como impulso al abandono de la pobreza, sin embargo, se trata de un acto aislado en la época y aparece más como una idea que atendió de manera ingeniosa dos necesidades al mismo tiempo.

Por su parte, la Iglesia respondió a la corriente industrializadora con la censura de las condiciones precarias que enfrentaban los obreros bajo esta modalidad. Específicamente, tras la celebración del Tercer Congreso Nacional Católico y el Primer Congreso Eucarístico en Guadalajara, la institución abogó por los derechos sociales y laborales al plantear las necesidades de otorgar descanso dominical, de garantizar la escuela para los hijos de los trabajadores y de ofrecer salarios justos, aunque ésta última demanda no obtuvo gran aceptación incluso al interior de la Iglesia.<sup>19</sup>

En otra línea de necesidades sociales, es pertinente hacer mención de Agustín de la Rosa, conocido como el Padre Rositas, quien dedicó su vida a atender infantes huérfanos en su propia casa y a defender los derechos de los indígenas de Jalisco a través de su labor periodística, como lo detalla el siguiente párrafo: “éstos salvajes (como se solían referir a los indígenas) a los que se desprecia, y cuya sangre se ve correr con indiferencia, son nuestros hermanos a pesar de sus hábitos toscos y groseros”.<sup>20</sup>

Sin embargo, a pesar de visiones como la del padre De la Rosa, el indígena del siglo XIX sufrió toda clase de atropellos y constituyó la población más afectada —y por ende pobre— del Jalisco de aquella época. Como relata el propio Muriá,<sup>21</sup> el afán de los liberales por promover la pequeña propiedad fue el pretexto para desamortizar o privatizar las tierras de los indígenas por medio de prácticas tan ruines como la falsificación de escrituras o el reacomodo a conveniencia de los linderos.

Según el historiador, en 1847 fue el gobernador Joaquín Angulo quien ordenó que se devolvieran las tierras despojadas a los indígenas, no obstante, en vista del escaso éxito obtenido, éstos últimos decidieron invadir por la

19 Muriá, Jalisco. *Historia breve*, 119.

20 El Informador, “El extraño caso del doctor De la Rosa”, *El Informador*, 11 de julio de 2008, disponible en <https://www.informador.mx/Suplementos/El-extrano-caso-del-doctor-De-la-Rosa-20080711-0043.html> (fecha de acceso: 15 de marzo de 2018).

21 Muriá, Jalisco. *Historia breve*, 80.

fuerza los predios que les pertenecían originalmente y fueron sofocados por los hacendados que contaban con mayores recursos y armamento. Tras verse doblegados, los indígenas comenzaron a concentrarse en las crecientes ciudades del estado bajo condiciones de pobreza y hacinamiento a la espera de recibir limosnas, pero también de oportunidades para el saqueo, el pillaje y el bandolerismo, consumando así una vergonzosa etapa en la que los abusos de la clase alta hacia los indígenas ampliaron aún más la brecha socioeconómica y de paso incentivaron la fricción racial y fomentaron la delincuencia.

## Instituciones, asistencia social y Estado de Bienestar<sup>22</sup>

Si avanzamos un par de décadas para situarnos en los inicios del siglo XX, hemos de recordar que aún no había sido publicada la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Carta Magna es relevante para este artículo, en tanto consagra un cúmulo de garantías individuales transformadas en obligaciones del Estado, por lo que antes de ser promulgada, los gobiernos no tenían (al menos por ley) la encomienda de asistir a los sectores vulnerables, término que probablemente aún ni siquiera figuraba en el léxico gubernamental.

De ese modo, al no ser la procuración del desarrollo social una de las obligaciones del gobierno, entonces tampoco era una de sus prioridades, sino que se mantenía como un aspecto secundario (o terciario) de la administración pública que consistía en atender a los *desheredados de la fortuna*<sup>23</sup> y a los *menesterosos*, así como ayudar a los *desvalidos* con sus *indebles existencias*.<sup>24</sup>

Como se ha dicho, en los siglos XIX y anteriores, las labores catalogadas como de beneficencia social en Jalisco eran aquellas que se llevaban a cabo en el Hospicio, el Hospital Civil y luego en la Escuela Politécnica. En un inicio, los logros gubernamentales en la materia se anunciaban a la ciudadanía y al resto del sistema de gobierno a manera de relato oral, ofreciendo cifras muy limitadas en las que se presumía el haber dotado de camas y utensilios de cocina a los edificios de beneficencia, o bien, haber reparado algunas goteras o el servicio higiénico.<sup>25</sup>

22 Como nota aclaratoria al apartado, se recurre con frecuencia al material referenciado como Urzúa y Hernández. Se trata de una serie de tomos que compendian las comparecencias de gobernadores del estado de Jalisco ante el Congreso a manera de informe anual. En su mayoría, son transcripciones originales o textos replicados íntegramente, por lo que constituyeron una fuente útil de información y no una repetición de un texto escrito o interpretado por los autores.

23 Aída Urzúa Orozco y Gilberto Hernández Z. (comps.), *Jalisco, testimonio de sus gobernantes 1912-1939* (Guadalajara: Gobierno de Jalisco, 1988), 766.

24 Urzúa y Hernández, *Jalisco, testimonio de gobernantes 1912-1939*, 767.

25 Urzúa y Hernández, *Jalisco, testimonio de gobernantes 1912-1939*, 707-708.

Sin embargo, al poco tiempo y después del reconocimiento de las garantías y los derechos sociales constitucionales, los incipientes intentos de política social vieron en la *Casa Amiga de la Obrera* el primer gran esfuerzo focalizado a las mujeres trabajadoras en la historia del estado. Se trataba de un organismo con edificio propio que recibía y cuidaba a los niños y niñas de madres trabajadoras, con el objetivo de que su situación laboral no afectara su desempeño ni propiciara la desatención de la infancia.

La idea central de la *Casa Amiga de la Obrera* curiosamente permanece intacta en algunos de los programas sociales de la actualidad; de hecho, las guarderías para padres trabajadores son una constante en el catálogo de intervenciones a lo largo del país, aun cuando la *Casa Amiga* se fundó hace 93 años (cerca de 1927), siendo gobernador Silvano Barba González.

Luego, la propia demanda de servicios de aquello que comenzaba a ser llamado asistencia social, llevó al gobierno estatal a fundar la Lotería de Jalisco para la Beneficencia Pública del Estado en 1933, con el fin de incrementar los fondos y expandir los servicios sociales a más ámbitos y personas. También, al cabo de apenas dos años, ya se había fundado la Casa del Estudiante para albergar a los alumnos de escasos recursos y se habían construido más de cien casas con valor unitario de cien mil pesos de la época para ser entregadas a obreros y a sus familias.<sup>26</sup>

Para los años treinta, los avances en la medicina provocaron que el gobierno invirtiera en el que quizás haya sido por mucho tiempo el bastión de su mencionada política de beneficencia pública: el Hospital Civil. Así, se especializaron los servicios ofertados en urología, dermatología y para alivio de los “cancerosos”, de acuerdo con el lenguaje de la época.

Así, la tercera década del siglo XX se caracterizó por ser testigo de incipientes esfuerzos del gobierno por asistir a los sectores vulnerables, considerados como tal principalmente los enfermos. Luego, si bien todavía no se contaba con herramientas ni conocimiento técnico para formular intervenciones planificadas, lo cierto es que ya se había dado un giro repentino en el discurso de la autoridad estatal desde la beneficencia hacia la asistencia.

26 Urzúa y Hernández, Jalisco, testimonio de gobernantes 1912-1939, 1083.

Entrados los años cuarenta el entonces gobernador, Silvano Barba, habló públicamente de asistencia social por primera vez como uno de los resultados de su gobierno ante el Congreso del Estado, a la par que creó la primera dependencia jalisciense encargada formalmente de su procuración: el Departamento de Asistencia Social,<sup>27</sup> sin embargo, el Departamento tendría una vida corta en virtud de que cuatro años más tarde se suprimió como tal y sus funciones pasaron a manos de la Secretaría General, mientras que para 1946 se creó el Patronato de Asistencia Social.

Al mismo tiempo, el Ejecutivo estatal absorbió las atribuciones de las Juntas de Vigilancia y de Beneficencia y evaluó, quizás por primera vez en la historia jalisciense, a una institución de índole social con base en sus acciones y resultados. En otras palabras, la entonces llamada asistencia social mutaba dentro de la burocracia, pero sin duda llegaría para quedarse y expandirse rápidamente.

No obstante, el hecho de que los gobiernos en Jalisco hayan tomado parte de la asistencia social, no significa que los particulares y el clero hayan dejado de hacerlo como en décadas anteriores. Quizá el caso más claro y sobresaliente es el del padre Juan Balcázar Bernal, quien operó un lazareto en la calle Belén de la capital desde 1942 hasta 1966, en donde atendía a los enfermos de mal de Hansen y tuberculosis que no podían ser recibidos en el Hospital Civil por temor al contagio del resto de los hospitalizados.

El padre Bernal, además de apoyar acuciosamente al Hospital Civil y administrar su lazareto —que le valiera el sobrenombre de *apóstol de los leprosos*— también compró un terreno en el sur de la ciudad (actual municipio de Tlaquepaque) para mudar su obra a la nueva *Granja de Recuperación para Inválidos*, también dedicada a la atención de los enfermos de lepra y tuberculosis.<sup>28</sup> De ésta última obra, además de su valía para la sociedad tapatía de la época, es necesario rescatar un lenguaje que hoy en día es considerado como despectivo; en primer lugar, el uso del término “granja” que no designa adecuadamente el lugar dedicado a la atención de enfermos, y en segundo, el concepto de “inválidos” para referirse a los mismos, pues actualmente se

27 Aída Urzúa Orozco y Gilberto Hernández Z. (comps.), *Jalisco, testimonio de sus gobernantes 1940-1959* (Guadalajara: Gobierno de Jalisco, 1989), 38.

28 Tomás de Híjar Ornelas, “El padre Bernal y el Leprosario del Hospital Civil de Guadalajara”, *Gaceta Municipal* 96 (marzo de 2013): 7-10, disponible en <https://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/gacetamarzo13.pdf> (fecha de acceso: 3 de marzo de 2018).

reconoce que la condición en la que se encuentran no los sitúa en un valor humano inferior al del resto de las personas.

A propósito del Hospicio Cabañas y del Hospital Civil, éstos aún concentraban la mayor parte de la atención dentro de la ahora llamada asistencia social; de hecho, a principios de la década de 1940, el Hospicio recibía miles de turistas anualmente, pero el presupuesto comenzaba a ser insuficiente para la creciente demanda de servicios asistenciales. Este incremento en la procuración del bienestar social no es producto de una casualidad, sino que se debe en parte a la ola ideológica que adoptaron los países occidentales al término de la Segunda Guerra Mundial, conocida como Estado de Bienestar o *Welfare State*, aunque los sistemas de protección social varían de país a país y no es posible atribuir todo el andamiaje jalisciense a una corriente internacional.

De cualquier manera, es un hecho que los servicios sociales de Jalisco incrementaron a la par del Estado de Bienestar y que, para satisfacerlos, el gobierno estatal destinó ganancias obtenidas de la Central de Autotransportes, el Estacionamiento Subterráneo, la gasolinera Independencia, del Casino del Agua Azul, así como ingresos por corridas de toros y funciones de lucha libre y box durante prácticamente toda la década de los cincuenta y los sesenta.<sup>29</sup>

Este crecimiento exponencial en el gasto de asistencia social respondía a un incremento aún mayor en los servicios y acciones emprendidas. En materia de subsidios se otorgaban cantidades importantes a la Cruz Roja y a un comedor público en la colonia El Batán (municipio de Zapopan),<sup>30</sup> parecido a aquellos instalados en el marco de la moderna Cruzada Nacional Contra el Hambre del gobierno federal en la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018). En la misma tesitura, el gobernador de Jalisco, Agustín Yáñez, (sexenio 1953-1959) constituyó la Comisión de Asistencia Infantil en 1953,<sup>31</sup> la cual se encontraba destinada a proporcionar desayunos escolares, fomentar guarderías y otras actividades que también permanecen hasta el día de hoy en las agendas de los gobiernos locales de la región.

Por los mismos tiempos se creó la intervención Biberones para lactantes desnutridos,<sup>32</sup> que, junto con *Los desayunos escolares*, son probablemente los primeros

29 Urzúa y Hernández, Jalisco, testimonio de gobernantes 1940-1959, 157 y 774.

30 Urzúa y Hernández, Jalisco, testimonio de gobernantes 1940-1959, 93.

31 Urzúa y Hernández, Jalisco, testimonio de gobernantes 1940-1959, 774.

32 Urzúa y Hernández, Jalisco, testimonio de gobernantes 1940-1959, 1027.

programas sociales jaliscienses con nombre oficial, algunos indicadores y un antecedente de reglas de operación, salvo las limitantes de no contar todavía con herramientas analíticas como tal, pero sí con un atisbo de programación y planeación. A diferencia de la *Casa Amiga de la Obrera*, *Biberones para lactantes desnutridos* no era un lugar u organismo con espacio físico delimitado, sino una idea intangible y un curso de acciones razonadas, a manera de antecedente de lo que ahora conocemos como una política pública.

Para finales de los años cincuenta del siglo pasado, Jalisco contaba con: tres centros de salud nuevos; dos “granjas” de recuperación para enfermos mentales y menores infractores; una casa hogar para menores; cinco nuevas guarderías (tan solo en Guadalajara); dos centros de prevención y asistencia (para indigentes principalmente);<sup>32</sup> centros de costura, lavado y planchado para mujeres “económicamente débiles”; y de manera complementaria y para dar un mejor servicio en todos estos lugares, el gobierno estatal promovió la creación de la carrera en Trabajo Social en la Universidad de Guadalajara.<sup>33</sup>

A pesar de todos los esfuerzos mencionados, la insignia de las acciones de ayuda social gubernamental de los cincuenta en Jalisco fueron las intervenciones de tipo habitacional. En ese entonces, la construcción de edificios multifamiliares y habitaciones populares no cesó, sorteando cientos de ellas por medio del Patronato encargado. En 1959, las acciones en el marco del programa *Habitación popular y humanización de los vecindarios* colocaron a Jalisco en el centro de atención y le valieron el reconocimiento nacional e internacional, al grado de recibir la sede del Congreso Nacional en materia de vivienda y de asistir como representante de México a un congreso interamericano sobre el tema,<sup>34</sup> suceso que no es menor si se toma en cuenta que la alta centralización política de la época impedía que una entidad —que no fuera la capital— representara al país en eventos internacionales.

En los años sesenta, Jalisco entró en uno de los procesos más importantes en términos de organización gubernamental, en virtud de que emprendió la *formalización* de su aparato burocrático al tomar funciones, cargos y organizaciones dispersos para transformarlos en instituciones. El hecho de emprender un proceso de institucionalización y de nombrar a los nuevos entes bajo

33 Urzúa y Hernández, Jalisco, testimonio de gobernantes 1940-1959, 1026.

34 Urzúa y Hernández, Jalisco, testimonio de gobernantes 1940-1959, 1030.



el término “instituto” no es menor a nivel discursivo, pues infiere el carácter de permanencia y de claridad de funciones, cuyas labores no eran producto de una idea pasajera, sino de una necesidad pública que debía ser procurada de forma permanente, independientemente de la corriente internacional o de las filias y fobias del gobernador en turno.

Con esta forma de entender la organización interna también llegaron los primeros cambios en el discurso gubernamental al pasar de percibir a la política social como un acto de caridad para reconocerlo como un instrumento de la búsqueda del bienestar colectivo, que es un concepto más humano y a la vez complejo. Además, la visión de caridad comenzaba a mostrar su debilidad para generar actos aislados de auxilio, los cuales generalmente no eran lo suficientemente discernidos y que necesitaban ser administrados por medio de instituciones.

Así fue como entre 1959 y 1960 se formó un fondo común y una institución descentralizada que combinó la anteriormente llamada beneficencia pública con la beneficencia privada, de nombre Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS),<sup>35</sup> que existe hasta la actualidad como instancia reguladora de más de 800 asociaciones civiles dedicadas a la asistencia social privada, así como prestadora de servicios de asistencia pública focalizada a minorías e indigentes, además de la administración de depósitos vehiculares y coordinadora de subastas automotrices para financiar su actividad.

Por los mismos años también se dio la creación de otras instituciones como el Instituto de Bienestar Social y el Instituto de Psiquiatría y Medicina Psicosomática, mientras que en 1964 se construyó un edificio propio para el Instituto de Protección a la Infancia de Jalisco<sup>36</sup> e iniciaron operaciones la Casa de Descanso para Ancianos y la Unidad Asistencial para Indigentes.<sup>37</sup>

Luego, justo en los años setenta aconteció un hito analítico y discursivo en el que se comenzaba a reconocer que el gobierno jalisciense debía dejar de mantener a los necesitados para privilegiar una estrategia más razonada que consistía en dotarles de herramientas para que éstos procuraran su propio bienestar por medio de programas de capacitación e instrucción, además de

35 Aída Urzúa Orozco y Gilberto Hernández Z. (comps.), *Jalisco, testimonio de sus gobernantes 1960-1971* (Guadalajara: Gobierno de Jalisco, 1989), 25.

36 Urzúa y Hernández, *Jalisco, testimonio de gobernantes 1960-1971*, 226.

37 Urzúa y Hernández, *Jalisco, testimonio de gobernantes 1960-1971*, 314.

que se comenzó a investigar a los potenciales beneficiarios de los programas asistenciales para comprobar si en realidad necesitaban del apoyo o no.

Esta clase de acciones indican que, poco a poco, el gobierno jalisciense se encontró con un escenario en el que las necesidades sociales rebasaron las capacidades operativas y presupuestarias, por lo que fue necesario realizar cortes de acuerdo a ciertos criterios y no proveer universalmente los bienes. Curiosamente, este reconocimiento discursivo acerca de las limitaciones de la política social del estado benefactor, no fue acompañado estrictamente de una reducción en las intervenciones; por el contrario, Jalisco continuó implementando programas propios al tiempo que operaba otros tantos del orden federal.

Específicamente, se hace referencia a la creación del Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en 1977 como un organismo con presencia a nivel nacional que desde su fundación ha tenido una gran cantidad de responsabilidades de protección social que comparte hasta la fecha con otras instituciones centralizadas. Al igual que en el caso del DIF, el gobierno de Jalisco fungió como el brazo implementador de otros programas como el PIDER (Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural), de Diconsa (encaminado a la seguridad alimentaria) y en su momento también de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), todos ellos diseñados por el gobierno federal.<sup>38</sup>

En las postrimerías de la década de los setenta también se observó un incremento súbito en la inversión realizada para la entrega de apoyos sociales, por ejemplo, tan solo el IJAS —sin contar otros patronatos e instituciones— alcanzó en 1977 los 337 millones de pesos erogados en seis años y había apoyado a 780 mil personas con la ayuda de 7 mil empleados y voluntarios.<sup>39</sup>

Finalmente, cabe resaltar que para finales de los años ochenta, los gobiernos jaliscienses comenzaron a utilizar con cierta frecuencia el concepto de política social para referirse a ciertas acciones más apegadas a su acepción actual, de modo que se inició la separación que había mantenido con acciones de salud y educación. No obstante, el proceso de modernización había comenzado y el paradigma se inclinó hacia una perspectiva de planeación y evaluación por resultados que permanece hasta hoy en día.

38 Aída Urzúa Orozco y Gilberto Hernández Z. (comps.), *Jalisco, testimonio de sus gobernantes 1972-1989* (Guadalajara: Gobierno de Jalisco, 1989), 361, 397.

39 Urzúa y Hernández, *Jalisco, testimonio de sus gobernantes 1972-1989*, 283.

## Cambio de paradigma: desarrollo social y programación

Por definición, la política social sostiene una relación estrecha con el contexto económico que la rodea, en sentido que es determinada por las condiciones monetarias y financieras del gobierno que la implementa, por lo que es siempre dependiente de la disponibilidad de recursos. En ese sentido, México experimentó una serie de crisis económicas desde mediados de la década de los años 70 del siglo XX, cuando el modelo de sustitución de importaciones se agotó y fue necesario solicitar préstamos a entidades internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y a otros países como los Estados Unidos de América.

En la década de los ochenta, la situación económica, lejos de mejorar, empeoró con finanzas públicas altamente deficitarias, deterioro de la cuenta corriente, tipo de cambio subvaluado y en general, detrimento del nivel de vida de la población y una creciente fuga de capitales. Nuevamente se recurrió al auxilio internacional, llamado al que acudió el FMI por medio de un préstamo de cuatro mil millones de dólares a cambio del establecimiento de una política monetaria de austeridad.<sup>40</sup>

Más tarde se sumarían a la situación socioeconómica adversa otros factores como los sismos de 1985, la caída en los precios del petróleo de 1986, el desplome de la Bolsa Mexicana de Valores de 1987, el llamado error de diciembre y el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1994, además de otros sucesos políticos que añadieron incertidumbre al convulsionado sistema nacional.

Una de las acciones del gobierno federal en un escenario tan crítico fue el reordenamiento de la política social y los gastos que se efectuaban en subsidios a la población, en una parte por la presión que ejercieron los organismos internacionales que facilitaron los préstamos mencionados y en otra como parte de una de las medidas de austeridad que razonablemente acompañan a una crisis económica.

No obstante, en la década de los años noventa, la mayoría de los programas sociales no fueron cancelados, sino que los problemas económicos

40 Humberto Banda y Susana Chacón, "La crisis financiera mexicana de 1994: una visión política-económica", *Foro Internacional* 45.181 (julio-septiembre de 2005): 445-465, en especial 447, disponible en <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1754/1744> (fecha de acceso: 15 de marzo de 2018).

dieron paso a dos grandes hitos en el combate a la pobreza y la desigualdad en México; el primero constituye el viraje que se dio al timón desde la perspectiva del bienestar (que había resultado insostenible) con rumbo al desarrollo social, mientras que el segundo es la promoción de la técnica y la planeación en las acciones de asistencia social.

Así fue como desde entonces, los paradigmas global y nacional han orientado a la política social jalisciense a caracterizarse principalmente por utilizar el término “programa” para definir las acciones que emprenden los gobiernos (no solo en materia social), de tal suerte que es posible encontrar programas clave, especiales, emergentes, anuales, bimestrales, de regionalización, entre otros tantos.

El uso del término “programa” no es una simple corriente conceptual del campo de las políticas públicas, sino que las acciones desde entonces generalmente son planificadas, calendarizadas y razonadas, las cuales son características que solemos atribuirle a tal concepto. La necesidad de mejorar la técnica y aumentar el rigor con los que son valorados los programas proviene en gran medida, como se ha dicho, de los procesos de descentralización y crisis económica de mediados de los noventa, en el sentido de que el presupuesto limitado orilló a que este se ejerciera de manera más eficiente y productiva. Además, la desconfianza de los gobernados y el momento político propiciaron la rendición de cuentas y el escrutinio público hacia las acciones de gobierno y, sobre todo, hacia su gasto.

Es por ello que la última etapa del análisis se centra en la profesionalización, pues transitamos en cierto modo desde entonces por una lógica con un marcado componente técnico basado en logros, orientación a resultados, rigor estadístico, uso de programas computacionales, empleo de Programas Operativos Anuales (POA), Reglas de Operación (ROP), sistemas de indicadores, matrices, construcción de líneas de bienestar y pobreza, entre otras herramientas y técnicas.

Todas las anteriores se encontraban prácticamente ausentes o esporádicamente presentes en las etapas anteriores, a diferencia de la actual donde los programas son planes en sí, aunque eso no significa por ningún motivo que

toda dependencia pública de desarrollo social se encuentre profesionalizada ni que todo programa sea planeado rigurosamente, pues el componente político sigue latente en todos los niveles de gobierno.

También es posible detectar una influencia sin precedentes por parte de las agendas internacionales en la política social de Jalisco, principalmente observable a través del uso de conceptos como el desarrollo sustentable y el desarrollo humano. También destaca una visión que coloca a la persona como el centro de atención de la acción gubernamental y promueve el fortalecimiento de los valores humanos y familiares, la reconstrucción del tejido social, la difusión de la cultura de respeto, la diversidad y la conciencia, entre otros preceptos. No obstante, el reconocimiento del beneficiario como persona es lo más notable de esta época, a diferencia de la calificación del mismo como “menesteroso” o “desheredado de la fortuna” que se usaba en las etapas tempranas de nuestro análisis.

Entonces bien, el cambio de paradigma que motiva el título del apartado hace referencia a una coyuntura altamente relevante que modificó por completo las prácticas para todos los actores involucrados en la política social mexicana y reivindicó aspectos institucionales importantes. Este evento fue la publicación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en enero de 2004.

En primer lugar, la ley se sujeta o inscribe en una serie de principios como la libertad, la justicia distributiva, la solidaridad, la participación social, entre otras que le imprimen un sentido orientado a la persona del cual no se gozaba anteriormente cuando se entendía —y por lo tanto trataba— al necesitado como un desafortunado. Además de los principios rectores, también se consagran los derechos sociales como la educación, la salud, la vivienda, la alimentación y algunos otros que poseen todos los mexicanos por el simple hecho de serlo.

En esa tesitura, la ley marca un parteaguas al prever que todos los mexicanos tienen derecho a participar y beneficiarse de la política de desarrollo social, lo cual amplía el espectro de acción e intervención de los programas, pues anteriormente se hacían de manera más centralizada y para un público

identificado como vulnerable, mientras que ahora, la invitación se encuentra abierta a participar en cualquier etapa del proceso o a ser beneficiario.

En materia presupuestaria, la ley incluye ciertos mecanismos de blindaje por medio de los cuales se protege la política de desarrollo social de posibles reducciones, de modo que no se permite disminuir el gasto social en cifras totales ni per cápita. En el aspecto geo-estadístico por su parte, la LGDS establece la necesidad de delimitar las Zonas de Atención Prioritaria, las cuales sirven como polígonos en los cuales los programas son más urgentes o necesarios. Asimismo, se establecen las definiciones y mediciones de conceptos como la pobreza, todo lo anterior posiblemente con el fin de focalizar la ayuda hacia los grupos y aspectos más apremiantes.

Luego, en uno de los aspectos más ambiciosos en términos organizacionales, la ley crea el Sistema Nacional de Desarrollo Social, la Comisión Nacional de Desarrollo Social, la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, el Consejo Consultivo de Desarrollo Social y el Coneval. Con todos los organismos anteriores, la labor de la política social se intensifica y amplía considerablemente para los actores gubernamentales y la sociedad civil en general.

De manera específica, el nacimiento y promoción de una cultura de la evaluación de la política social que hereda la LGDS, ha reconfigurado de manera interesante todo el ámbito desde entonces, principalmente al seducir (por así decirlo) a sectores que se encontraban cautivos, como algunos agentes empresariales y académicos, quienes desde entonces han configurado un mercado alrededor de la evaluación de programas sociales y obtienen para sí mismos ganancias económicas considerables, pero quienes al mismo tiempo abonan a la política social al ofrecer estudios de caso, informes e investigaciones de las cuales se beneficia el campo en general.

Finalmente, quizás la contribución más importante de la ley hacia la forma de hacer política social en México se encuentra en sus capítulos 44 y 45, donde se otorgan obligaciones a las entidades federativas y ayuntamientos. Con ello, ambos órdenes de gobierno se sitúan en un escenario en el cual han dejado de ser depositarios de tareas encomendadas por la federación para tener la posibilidad de emprender acciones propias, aunque

en numerosos casos municipales no se cuente con los recursos humanos, financieros y técnicos para hacerlo.

En vista del nuevo escenario, se tuvo la necesidad de crear la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco que se aprobó y publicó en los últimos meses de 2004 y entró en vigencia el 24 de marzo del año siguiente. En términos generales se trata de una norma de estructura y contenido muy similar a la Ley General, en tanto tiene por objeto armonizar y coordinar la política social del estado y sus municipios en el marco de la recién establecida Política Nacional de Desarrollo Social.

Al igual que la ley general, la jalisciense cuenta con sus propios principios rectores, que son: el desarrollo integral del ser humano, la subsidiariedad, la igualdad y el respeto a la dignidad de la persona, el respeto por la familia y la corresponsabilidad. Dichos principios son parte de una tendencia supranacional que orienta la política social hacia la dignificación de la persona, observando una evolución en el trato que se daba en décadas pasadas al individuo.

A propósito de las tendencias y el lenguaje, la Ley jalisciense contiene una terminología que denota la nueva forma de entender los paradigmas del desarrollo social. Por ejemplo, se dejan de lado los conceptos de beneficencia y asistencia de las etapas anteriores para dar paso al de desarrollo social, que se define como un proceso de crecimiento integral, para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población a través de la obtención de habilidades y virtudes, así como la creación de oportunidades sociales, la erradicación de la desigualdad, la exclusión e inequidad social entre los individuos y grupos, con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural.

Así como aparecieron nuevas formas de referir a las acciones de gobierno en la materia, también llegaron conceptos para suplir a las palabras despectivas de antaño que se usaban para nombrar a los sujetos de dichas acciones, como menesterosos, desheredados de la fortuna y salvajes. Ahora, por ley, se entiende por grupos sociales en situación de vulnerabilidad a aquellos núcleos de población y personas que, por diferentes razones o la combi-

nación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impide alcanzar mejores niveles de vida, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del gobierno para mejorar su bienestar.

Con respecto a lo organizacional, la norma estatal en la materia establece por separado aquellas atribuciones y responsabilidades que se le confieren al estado y al municipio en cuanto a la formulación, implementación y evaluación de sus programas propios o que se lleven a cabo en su territorio, al tiempo que se establece formalmente la planeación del desarrollo social en el estado y se conforma un Sistema Estatal de Desarrollo Social, un Consejo Estatal para el Desarrollo Social y la Comisión para el Desarrollo Social.

Este Consejo Estatal es el responsable de la evaluación de la política de desarrollo social como uno de los componentes más importantes en el nuevo paradigma. Entonces, por ley, en Jalisco se debe analizar que los programas evalúen: la cobertura y número de beneficiarios, la calidad en los servicios, el conocimiento de la población acerca de los programas, las mejoras en la calidad de vida de las familias, la oportunidad de acceso a los programas y la disminución de los índices de marginación, la opinión de los beneficiados, además de los establecidos a nivel federal por el Coneval.

Así es como, al último trimestre del año 2018, el gobierno del estado (a través de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social) manifiesta contar con 18 programas,<sup>41</sup> entre los cuales destacan: la entrega de vales para transporte público dirigido a estudiantes, adultos mayores y personas con discapacidad; apoyos a mujeres jefas de familia; becas para la población indígena; entrega de útiles escolares gratuitos; programa de atención a trabajadores agrícolas, entre otros.

Para estos y otros programas, el gobierno del estado ha licitado de forma continua una serie de contratos que financian evaluaciones externas con el fin de ponderar sus resultados con base en los criterios mencionados en párrafos anteriores. Estos ejercicios, aunados a una serie de acciones coordinadas, ubicaron a Jalisco como el primer lugar a nivel nacional en el Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social (IDES) en 2018, el cual

41 Secretaría de Desarrollo e Integración Social del Gobierno del Estado de Jalisco, “Programas”, *Gobierno del Estado de Jalisco*, disponible en <https://sedis.jalisco.gob.mx/acerca/programas/busqueda> (fecha de acceso: 8 de octubre de 2018).



refleja la capacidad institucional que tienen las entidades para la implementación de una política social efectiva, abierta y participativa.

Aunque, si bien Jalisco se ubicó en primer lugar con una clasificación óptima de acuerdo con la metodología del estudio al obtener 87.52 puntos de 100 posibles, la entidad observa deficiencias en cuanto al manejo de su política de desarrollo social, principalmente con base en los siguientes hallazgos del estudio 2018: menos del 50 % de los programas y/o acciones estatales de desarrollo social reportan información sobre la aplicación de los recursos en la cuenta pública estatal; no fue posible localizar evidencia que avale el uso de información para la toma de decisiones en materia presupuestaria; menos de la mitad de los programas estatales han sido evaluados en su diseño, en la implementación de sus procesos ni en sus resultados; no se cuenta con contratos de gestión por resultados para servidores públicos responsables de los programas; el porcentaje de programas que integran mecanismos de retroalimentación de los beneficiarios no llega al 50 %; y no se encontró evidencia relativa a prácticas de inclusión de participación ciudadana en el rediseño o actualización de programas de desarrollo social en el estado.<sup>42</sup>

42 Índice Estatal de Capacidades para Desarrollo Social (IDES), “Resultados del IDES por entidad federativa Jalisco, 2018”, IDES, disponible en <http://www.ides.gesoc.org.mx/resultados-entidad-federativa.html?estado=jalisco> (fecha de acceso: 9 de octubre de 2018).

## Recapitulación y agenda hacia el futuro

Si bien Jalisco está lejos de ocupar los primeros lugares en cuanto a condiciones de pobreza a nivel nacional, y el tema de las carencias socioeconómicas se presenta con intermitencia en el debate público y en las páginas informativas, la procuración del desarrollo social es una tarea tan necesaria como lo ha sido siempre.

En el territorio jalisciense de los primeros años de estudio, cercanos a 1786, existió una serie de acciones realizadas por el clero, las cuales se catalogaban como beneficencia en virtud de que efectivamente, este no tenía la obligación o responsabilidad de satisfacer necesidades entre los pobres, quienes entonces eran catalogados como menesterosos y desheredados de la fortuna.

Así, la Iglesia católica en la Nueva Galicia, a través de sus representantes principales, otorgaron préstamos, donaron recursos, abrieron y adminis-

traron escuelas, hospitales, cocinas comunitarias e incluso llevaron a cabo los primeros censos de población. Sin embargo, después de las tribulaciones propias de un movimiento armado como la Revolución mexicana, la Iglesia perdió una proporción de sus capacidades financieras y operativas para dar paso a la coexistencia con un grupo de laicos de alto poder adquisitivo, quienes promovieron acciones de beneficencia en materia educativa, económica y de salud por medio de la apertura de algunas instituciones.

A propósito de las instituciones, la segunda etapa del análisis se caracteriza por la aparición y auge de organizaciones, programas públicos y el uso de términos como la asistencia social, simultáneos a la beneficencia de la etapa anterior. El lenguaje de los años veinte del siglo pasado, a pesar de que ya existía una Constitución Política con reconocimiento de derechos y garantías sociales, permaneció con términos peyorativos hacia las personas y sus condiciones.

Por su parte, una tercera etapa da cuenta de los cambios forzados por la situación económica del país en los años ochenta y noventa, los cuales obligaron a replantear la forma de asistir a la población con carencias y en situación de vulnerabilidad. Dichas maneras son acompañadas por un lenguaje que transforma al menesteroso en beneficiario y a la asistencia social en desarrollo social, cuyas implicaciones incluyen elementos como la evaluación, las reglas de operación, el presupuesto basado en resultados, entre otros.

De dicha evolución es posible establecer, sin orden de relevancia entre sí, los siguientes puntos: a) que la política social en Jalisco ha sido espejo de los sucesos políticos y económicos que la dictan; b) que el clero fue fundamental en la primera etapa del estudio y constituye la base de los esfuerzos gubernamentales en la materia; c) que el lenguaje empleado en la denominación de los actores y sus acciones es altamente relevante y trasciende a lo semántico para incluso condicionarlos, en virtud de que no se le ofrece la misma dignidad y respeto a un beneficiario que a un menesteroso, ni la beneficencia tiene la misma carga de planeación que el desarrollo social, y d) que en la política social del siglo XXI, los roles clásicos de benefactor y asistido mutan para hacer partícipe a toda la ciudadanía, lo cual pueden hacer en calidad de beneficiarios para recibir un servicio,

pero también es posible proveer como empresarios o desde el reciente y próspero mercado cuyo centro es la evaluación de programas sociales.

Finalmente, a manera de agenda hacia el futuro, se valora la necesidad de que Jalisco continúe la transformación de su política social al suprimir paulatinamente los vicios como el asistencialismo y el clientelismo, de modo que se emprendan solo aquellos programas motivados por una necesidad real y fundamentada.

Asimismo, Jalisco y otras entidades enfrentan el reto gubernamental que supone un fenómeno demográfico como la concentración poblacional en áreas metropolitanas compuestas por varios municipios. En ese sentido, Jalisco debe buscar la procuración de un desarrollo social sostenido a nivel metropolitano, principalmente en su capital Guadalajara, pues las necesidades de los municipios que la conforman son tan disímiles como lo son sus capacidades presupuestarias y técnicas. Entonces, el gobierno estatal y los municipales deben diseñar estrategias para evitar que la brecha de pobreza y desigualdad entre éstos últimos continúe una ampliación que llegue a ser difícil de revertir.

Por último, las administraciones estatales en Jalisco adquieren la responsabilidad de mejorar los aspectos que les señala el IDES y que se mencionan líneas arriba, a saber: incrementar el número de programas que reportan información sobre la aplicación de los recursos en la cuenta pública estatal; promover que cada vez más programas estatales sean evaluados en su diseño, en la implementación de sus procesos y en sus resultados; fomentar que los servidores públicos que se encargan de los programas sociales reciban contratos por resultados, o al menos, que exista algún mecanismo que vincule dichos resultados a su responsabilidad; e integrar mecanismos de retroalimentación que tomen en cuenta la opinión de los beneficiarios.

Todo lo anterior, sin el ánimo de alcanzar una calificación ante una asociación civil ni un primer lugar nacional que engalane a una administración, sino de que cada vez se reduzcan más los niveles de pobreza de los jaliscienses y que sus recursos se empleen de manera más responsable y transparente.