



Entreciencias: diálogos en la Sociedad  
del Conocimiento

E-ISSN: 2007-8064

entreciencias@enes.unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de  
México  
México

Martínez Mendizábal, David

Hacia un modelo para comprender las innovaciones institucionales en la política social de  
Guanajuato

Entreciencias: diálogos en la Sociedad del Conocimiento, vol. 2, núm. 5, diciembre, 2014,  
pp. 301-313

Universidad Nacional Autónoma de México  
León, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=457645127008>

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

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## Hacia un modelo para comprender las innovaciones institucionales en la política social de Guanajuato

### A model towards understanding the institutional innovations in social policies of Guanajuato

Recibido: 12 de septiembre de 2014; aceptado: 13 de octubre de 2014

**David Martínez Mendizábal<sup>1</sup>**

Universidad Iberoamericana León

#### Resumen

El artículo ofrece un conjunto de ideas que forman parte de una serie de estudios desarrollados por el autor sustentadas en evidencias empíricas provenientes de investigaciones previas, entrevistas y análisis de documentos académicos y oficiales, que intentan responder a una pregunta: ¿qué factores son los que más influyen en la innovación de la política social en Guanajuato?

Para tal efecto, el artículo comienza con una discusión de los conceptos. Le sigue una breve descripción de la trayectoria de la política social, con énfasis en la innovación institucional, impulsada en Guanajuato de 1991 a 2012 y en una tercera parte, como conclusión, se ofrece un modelo incipiente para caracterizar la política seguida en el periodo de análisis. Este modelo representa los factores que provocaron la dinámica particular de la política social en Guanajuato.

*Palabras clave: política social, entidades federativas, innovación en política pública.*

#### Abstract

This paper is part of a series of studies carried out on social policy at the Mexican federative entities and offers a collection of ideas supported on empirical evidence based on previous researches, interviews and academic and official documents analysis which aim to answer one question: Which are the most influential factors on innovation in social policy in the state of Guanajuato? Thus, the article begins with a conceptual discussion. It then continues with a brief description of the social policy path, making an emphasis on institutional innovation, boosted in the state of Guanajuato from 1991 to 2012. This is then followed by a third part, which, as a conclusion, an emerging model is offered to characterize the policy followed in the analysis period. This model represents the factors that caused the particular dynamics of social policy in Guanajuato

*Keywords: social policy, federative entities, public policy innovation.*

## INTRODUCCIÓN

Ciertamente, existe un déficit en la discusión académica sobre la política social en México: apenas en los noventa este tema tomó un giro reflexivo interesante; contiene aún variadas aristas pendientes por explorar (Del Val, 2000; Boltvinik, 2013).

Cuando se afirma la relativa novedad de la discusión académica sobre la política social, no se desconocen los múltiples esfuerzos intelectuales que forman parte de

una historia de investigaciones de larga data, preocupada por dilucidar la persistente pobreza y desigualdad en el país. Estos análisis se deben ubicar en el horizonte de la reflexión contemporánea sobre el desarrollo social en México y, por supuesto, son un precedente para la temática específica de la política social.

Sin embargo, la mayor parte de los análisis sobre esta materia se han dirigido al estudio de los lineamientos

<sup>1</sup> Doctor en Estudios Científico-Sociales. Profesor-investigador de la Universidad Iberoamericana León. Coordinador de la Comunidad de Investigación en Desigualdad Social. Líneas de investigación: política social, pobreza y migración. Perteneció a las Red Mexicana de Investigación de la Política Social (Remipso), al Campo Estratégico sobre Pobreza y Exclusión del Sistema Universitario Jesuita (Red Ceape) y a la Red sobre Pobreza y Desigualdad en la Asociación Latinoamericana de Universidades Confiadas a la Compañía de Jesús en América Latina (Ausjal). Correo electrónico: david.martinez@leon.uia.mx

provenientes del gobierno federal, la evaluación de los programas y sus posibles repercusiones en las entidades federativas. Como resultado de esta mirada vertical, paulatinamente ha surgido en la academia y en la esfera de los gobiernos estatales<sup>2</sup> la preocupación por el impulso de análisis que consideren en su propia dinámica, y con una mirada propia, a las instituciones locales responsables del desarrollo social (Yanes, Molina y González, 2000; Grinter, 2000; Martínez y Mora, 2010; Boltvinik, 2013).

Los gobiernos de Guanajuato, en un proceso discontinuo, han formado parte de esta búsqueda por encontrar propios mecanismos institucionales que hagan frente a los graves problemas de bienestar de la población. De hecho, se tiene registro que desde la primera mitad de la década de los noventa se ha comenzado a repensar el acomodo institucional para enfrentar las causas estructurales de la pobreza, y esto, siempre bajo el planteamiento ideológico del grupo de poder en turno.

El presente artículo ofrece una propuesta de modelo sustentado en evidencias empíricas provenientes de investigaciones previas, entrevistas y análisis de documentos académicos y oficiales, que intentan responder a una pregunta: ¿qué factores influyen más en la innovación de la política social en Guanajuato?

Para tal efecto, se comienza con una discusión de los conceptos sobre los principales ejes teóricos en el campo de la política social y la argumentación sobre la postura adoptada. Le sigue una breve descripción de la trayectoria de la política social, con énfasis en la innovación institucional, impulsada en Guanajuato de 1991 a 2012 y en una tercera parte, como conclusión, a partir de las evidencias empíricas y su diálogo con la postura teórica apuntada en el primer acápite, se propone un modelo que teoriza sobre la trayectoria de la política social seguida en el periodo de análisis.

## LA POLÍTICA SOCIAL Y EL PENSAMIENTO COMPLEJO

Como definición provisional, que se explicará y ampliará a lo largo del artículo, se entiende “política social” como: “la gestión pública sobre los riesgos sociales” (Esping-Andersen, 2000: 55). El concepto “riesgo” no tiene que ver sólo con la posibilidad futura de estar en una

situación de desventaja, sino con la misma condición actual, que es precisamente la que coloca a personas, comunidades y grupos, en situación que compromete el goce de sus derechos sociales.

Los riesgos sociales como objeto de la política social han sido discutidos en y para ambientes europeos y latinoamericanos y a escala estado-nación (Esping-Andersen, 2000; Castel, 2004; Martínez, 2007). La pertinencia sobre su aplicación a escala estatal tendrá que esperar análisis más exhaustivos que el presente, sin embargo, el concepto ofrece una posibilidad de avanzar en tres sentidos: la consideración holística de los problemas sociales, la determinación de estructuras de riesgo locales, y la jerarquía y distinción de los riesgos sociales sobre otro tipo de riesgos.

Sobre este último aspecto, Castel (2004: 402) alerta sobre la diferencia que existe entre los riesgos relacionados con la seguridad, los medioambientales y por ejemplo, “el desempleo que no es un riesgo como cualquier otro pues si se generaliza drena los recursos para cubrir otros riesgos”.

En la tónica establecida por ambos autores, lejos de observar a la política social sólo como un esfuerzo coadyuvante frente al mal funcionamiento del mercado, la política social se vincula de una forma compleja a procesos económicos y políticos diversos.

Cuando se expresa el término “complejidad”, se entiende a partir del planteamiento de Edgar Morin (1999: 15-16):

*complexus* significa lo que está tejido junto; en efecto, hay complejidad cuando son inseparables los elementos diferentes que constituyen un todo (como el económico, el político, el sociológico, el psicológico, el afectivo, el mitológico) y que existe un tejido interdependiente, interactivo e inter-retroactivo entre el objeto de conocimiento y su contexto, las partes y el todo, el todo y las partes, las partes entre ellas. Por esto, la complejidad es la unión entre la unidad y la multiplicidad.

Insertos en esta visión de la complejidad, se encuentran los atributos de la conflictividad y de la crisis, propios de una idea no lineal del desarrollo social, que provienen del mismo autor y enriquecen el punto de vista particular sobre el concepto “política social”, sobre todo si se considera el proceso de innovación en la gestión

<sup>2</sup> Se usa el concepto “estatal” en referencia a lo que le es propio de las entidades federativas, con el ánimo de diferenciarlo de lo “estatal” que se vincula al aparato institucionalizado, llamado Estado.

pública. Al respecto, el pensador francés dice:

la evolución no obedece leyes ni a un determinismo preponderante. La evolución no es mecánica ni lineal. No hay un factor permanente que la dirija. El futuro sería muy cómodo de predecir si la evolución dependiera de un factor predominante y de una causalidad lineal [...] la realidad social es multidimensional [...] y algunos pueden dominar en un momento, pero lo dominante es rotativo [...] todo lo que es evolutivo obedece a un principio de policausalidad (Morin, 2011:19).

La creación de capital humano, la compensación social y la contribución a la integración social representan las funciones principales que se le suele atribuir a la política social y definen, por tanto, la lógica de las estrategias diseñadas para perseguir estos propósitos (Cohen y Franco, 2005). Pero si se somete a diálogo las funciones que ambos autores le asignan a la política social con el planteamiento de la complejidad de Morin, se produce una propuesta mucho más dinámica y pertinente para lograr el propósito del presente artículo, que busca proponer un conjunto de factores de mayor influencia en la estructuración de la política social en Guanajuato.

Si se considera el campo particular del desarrollo que representa la política social y se le observa desde la lógica compleja de Morin, la postura conceptual de este vínculo podría resumirse del siguiente modo:

- 1) El bienestar es el resultado de la interacción de cuatro esferas: mercado, familia, estado y sociedad civil. Las formas concretas en que cada país adopta esta interacción se llaman “regímenes de bienestar”. Los gobiernos subnacionales, aunque en otra escala, también tienen una postura conceptual al respecto.
- 2) Se asume una postura crítica del papel del mercado en el problema del bienestar. No se puede considerar al mercado como máximo criterio en la asignación de recursos. En contextos desiguales como el nuestro habrá de privilegiarse la desmercantilización del bienestar social en un proceso paralelo a la elevación real del ingreso como una forma deseable para alcanzar el goce real de los derechos sociales, ahora ya establecidos en una nueva y potente mo-

dalidad constitucional.

- 3) La política social no puede estar pensada solamente como combate a la pobreza. Sus objetivos profundos se encuentran en otra esfera: el logro de la restitución del tejido social, el aumento de capacidades ciudadanas de la población y la búsqueda de bienestar más allá de los criterios biologizantes con los que suele medirse la pobreza.
- 4) La atención a los sectores excluidos tiene su fundamento en un enfoque basado en derechos humanos y no en la concesión asistencial y voluntarista de los gobiernos. El enfoque más conveniente es el universalista y un recurso para ello es la focalización, y no al revés.
- 5) Para un planteamiento complejo se deben incorporar las dinámicas sociales transversales, tales como el enfoque de género y los problemas medioambientales.
- 6) La política social no es un costo enviado a un fondo perdido, sino que colabora activamente en la dinamización económica de una sociedad. Y finalmente:
- 7) Hay un componente político de las políticas públicas, pues su diseño e implantación no son sólo un ejercicio técnico-administrativo, sino son también espacios de lucha política donde conviven enfoques teóricos, intereses, capacidad de gestión instalada, cacicazgos regionales, compromisos de campaña y bloques y alianzas de diferente tipo.

En la introducción se señaló que los estudios sobre las distintas dimensiones de la política social federal son los más recurrentes en las discusiones suscitadas en el mundo académico. Generalmente se analiza lo que hace o deja de hacer el gobierno de la República y se observan las repercusiones de ello en las entidades federativas. Lo que domina son estudios evaluativos, sí necesarios, pero insuficientes cuando se trata de explicar el componente estadual del desarrollo.

Esta tendencia debe ser enriquecida con otras visiones que se desprendan de una lógica distinta. En lugar de preguntar cómo reaccionan las entidades federativas al esquema nacional de la política social, un cuestionamiento alternativo podría ser, ¿qué política social federal (o qué elementos de ella) se articulan con la política social de las entidades federativas para atender con certeza los riesgos sociales propios de los estados y del Distrito

Federal? Y ello implica ganar claridad sobre los factores que explican la trayectoria dispar en los indicadores de desarrollo en las entidades federativas.

Todos los estudios publicados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México<sup>3</sup> dan cuenta del desarrollo dispar de las entidades federativas. Del conjunto de los factores que explican las variaciones, uno de los fundamentales es cómo se piensa, se diseña y se opera la política del bienestar social en cada entidad federativa, planteamiento que a su vez requiere de la incorporación de diversos ejes explicativos, que se encuentran más allá del facilista discurso que plantea un único factor, sea éste los fines electorales, el carácter asistencia o el control político.

La grave desigualdad entre las regiones y entre las entidades federativas tiene causas históricas-estructurales difíciles de explicar con la sola intervención gubernamental local y menos desde el mero enfoque de una determinada política social implantada; afirmarlo sería un despropósito en el contexto de una apertura de mercados creciente, pero lo aquí se apunta es que la manera de cómo se entienden y atienden las estructuras locales de riesgo social es un factor explicativo de primer orden para el goce o no de la progresiva consecución de los derechos de las entidades federativas en particular.

En una somera revisión de lo expuesto en los Planes Estatales de Desarrollo estatales, de los programas sectoriales y de los textos académicos al respecto (Martínez y Mora, 2010), se puede afirmar que tales planes cuando menos en su vertiente social, se encuentran en una tensión entre dos polos: aquellas entidades que han trabajado desde los conceptos el modelo o paradigma territorializado y en el otro extremo se encuentran aquellas entidades federativas que presentan un conjunto inconexo de programas sociales, los más asistenciales, que no obedecen a propósitos comunes, ni a lógicas compartidas. Los primeros, innovan; los segundos, replican.<sup>4</sup>

Estos últimos son una especie de misceláneas sociales, es decir, acciones dirigidas a reducir el déficit social y

que se enciman con programas mal copiados de otros paradigmas; sus políticas sociales en general no tienen un proceso de institucionalización consistente, no son creativas y no se caracterizan por el aseguramiento de derechos sociales por medio de dispositivos administrativos-políticos legalmente establecidos.

## LA TRAYECTORIA DE INNOVACIÓN EN LA POLÍTICA SOCIAL DE GUANAJUATO

Desde la mirada conceptual apuntada en los párrafos anteriores, ahora se intentará reconstruir la trayectoria de la política social en Guanajuato, con énfasis en los periodos de labor de nuevas instituciones y programas creados entre 1991 y 2012.<sup>5</sup> La trayectoria descrita en este capítulo ofrece la base empírica para el diseño de un modelo de índole descriptivo-explicativo que a la vez asentando en los planteamientos expuestos sobre la complejidad, pueda reconocer algunas regularidades o constantes durante el periodo de estudio.

### La innovación asistemática (1991-2000)

Los dos primeros periodos de gobiernos panistas (1991-1995 y 1995-2000), con sus diferencias, se caracterizaron por el impulso de políticas sociales inspiradas en paradigmas teóricos coincidentes con el modelo residual en el sentido de esperar del mercado, reestructurado ahora desde la franca apertura comercial, la cobertura de los riesgos aceptables para quienes pueden valerse por sí mismos. Y en contraparte, los sujetos específicos ubicados en la escala de mayor marginación son atendidos por débiles programas asistenciales o de apoyos puntuales.

A estas características se le añade un cambio, consistente en repensar el papel del gobierno local en el bienestar social, y aparecen modos de solidaridad promovidos desde la esfera estatal.

Bajo el principio de la *subsidiariedad* como una forma de operar la máxima panista: “tanta sociedad como sea posible y tanto gobierno como sea necesario”, se incorporaron asociaciones civiles expertas para atender la parte rural del estado. Esto define las particularidades de un periodo que se distingue del anterior, cuando gobernaba el PRI, por la apertura de espacios para una cierta par-

<sup>3</sup> Ver por ejemplo, Coneval, 2013; PNUD México, 2014.

<sup>4</sup> En el reciente Congreso Nacional de Programas Innovadores (septiembre 2014), se presentaron las políticas sociales del Distrito Federal, con enfoque de derechos, de Coahuila, orientado al combate de la pobreza extrema y de Puebla, preocupado más por responder a las evaluaciones del Coneval que servir a la población. Los variados propósitos y enfoques refuerzan la idea sostenida en este artículo de la gran miscelánea que caracterizan a las políticas sociales estatales.

<sup>5</sup> Para una información más exhaustiva, favor de ver: Martínez, 2008; Martínez, 2013; Martínez, 2014.



ticipación social segmentada y el inicio de la operación de instituciones y programas orientados a atender las problemáticas propias del estado de Guanajuato.

La migración como alternativa para buscar un trabajo digno cobró mayor significación durante la década de los noventa y se insertó como una modalidad *sui generis* del modelo residual por ser una estrategia soportada desde la dinámica familiar para enfrentar los riesgos provocados por el mal funcionamiento del vínculo Estado-mercado. Los ingresos por remesas son un contrapeso no sólo para equilibrar los ingresos dirigidos al consumo de alimentos, sino a la falta de cobertura del sistema de seguridad fragmentado e incompleto.

Durante la primera etapa de este decenio se generó lo que Pérez Baltodano (1997: 43) nombra “una nueva ciudadanía estatal”, fruto de un cierto tipo de corporativismo presente en el repertorio discursivo de la élite en el poder, con un esquema de participación acotado pues tal tipo de ciudadanía no se deriva del desarrollo de la capacidad de la sociedad para condicionar el funcionamiento del Estado, sino de la capacidad desarrollada por grupos y sectores de la sociedad para participar en el diseño y la formulación de decisiones y políticas públicas dentro del ámbito del Estado. Esta es una reivindicación de una particular relación con el estado más que como una reivindicación frente el Estado.

El acercamiento gubernamental al tema de la participación ciudadana se explica de manera diferente en el periodo de Carlos Medina y de Vicente Fox.

En el primero, hubo una convicción personal y de su equipo cercano, sustentada en una experiencia positiva en el municipio de León, de desconcentrar el poder hacia la parte de la ciudadanía más confiable y aliada al grupo en el poder, de ahí el acercamiento al sector empresarial y a ciertas ONG confiables en la óptica del gobernador interino, como Desarrollo Rural de Guanajuato A. C. y la Fundación de Apoyo a la Infancia.

En el caso del periodo foxista (1995-2000), dentro del repertorio político-técnico de una parte del equipo de gobierno, también hay una convicción de la participación social como elemento de gobernabilidad indispensable y el reconocimiento de cierta experiencia acumulada en el estado de Guanajuato para atender áreas de la sociedad de manera asistencial. Sin embargo hay otra parte del equipo de gobierno, sobre todo en cuadros intermedios, que aprovechó el estilo disperso para gobernar y la pro-

clividad discursiva del gobernador hacia la participación social, para introducir esquemas de intervención novedosos como la promoción de redes de Organismos de la Sociedad Civil (OSC) y la toma de decisiones regionales para distribuir los recursos para el desarrollo.

La participación de Desarrollo Rural de Guanajuato A. C. y de otros actores sociales no gubernamentales se logró gracias a una flexibilización de la actitud gubernamental que reconoció la experiencia acumulada en el ámbito del desarrollo y los incorporó a la estructura de gobierno en su franja de especialización. Sin embargo, hacia el final de la década de los noventa, así como se le invitó y entonces la decisión final de su intervención dependió del gobierno, del mismo modo se le acotó su intervención, se le cerraron espacios ya ganados —y también otorgados— y prácticamente se le eliminó del panorama del desarrollo en la entidad.

Hacia el final de la década de los noventa, sin modificarse el tipo de ciudadanía promovida desde la esfera gubernamental, se reconoce a la sociedad civil como un elemento importante en la toma de decisiones, se amplía la participación a más organismos de la sociedad y se invita a las organizaciones a formar parte del proceso de decisiones de la región a la que se pertenece. La intervención en asuntos de financiamiento donde se tomaban decisiones sobre la designación de montos importantes de recursos para los proyectos de desarrollo y la construcción de redes de organizaciones de la sociedad civil con base en temáticas comunes se eliminaría en el siguiente periodo.

En contraste, y como un ejemplo de la acción autónoma de grupos ciudadanos frente al Estado, se puede considerar la influencia del movimiento feminista en la entidad, que a diferencia la mayoría de las redes de Organismos de la Sociedad Civil no iniciaron ni circunscribieron su lógica de acción a la pauta gubernamental, sino que obraron conforme a sus propios lineamientos, de modo que pudieron influir en el surgimiento del Instituto de la Mujer Guanajuatense y en la modificación de la Ley que buscaba penalizar el aborto por violación. Si no el único, es de los pocos casos en los que grupos ciudadanos han podido hacer un contrapeso sólido frente a las decisiones del gobierno estatal.

En cuanto al proceso de diseño y operación de instituciones y programas orientados a atender las problemáticas propias del estado de Guanajuato, existe un claro

esfuerzo por contar primero con una instancia pivote de la coordinación del desarrollo social, que fue cambiando a lo largo de la década. El Centro de Desarrollo Municipal se ha orientado a cumplir una función redistributiva de los recursos hacia los municipios y, poco después, se transformó en la Coordinadora de Desarrollo Regional (Codereg) que ha asumido, entre otras, la función de asesoría a los municipios sumada a las propias del desarrollo regional y estatal.

La política social federal se encontró, por primera vez, con una contraparte local que servía de intermediaria activa en la aplicación de los recursos y programas. El grado de madurez ganado por las instituciones locales, que abonaban de manera más certera al conocimiento de los problemas propios, hizo posible una interlocución más horizontal con las delegaciones federales y con las Secretarías del Gobierno Federal. Se fue ganando espacio de negociación con las instituciones del ramo social, sin que disminuyera el peso financiero de la federación sobre el estado si se considera la influencia y la estructura de los programas emblema, primero Solidaridad y después Progresá.

En el caso de Carlos Medina, su buena relación con Carlos Salinas ayudó a solventar los obstáculos que procedían sobre todo de grupos priistas locales. Con Vicente Fox, se pasa de un diálogo frío con la presidencia a la clara confrontación, conforme al diseño de campaña que el mismo gobernador implantó y que llevó, sobre todo cerca del año 2000, a un enfrentamiento directo con funcionarios federales de primer nivel ya en el marco de la franca campaña por la presidencia de la República.

Un factor determinante durante el período 1995-2000 es el trazo de políticas públicas sin un contrapeso evidente debido al control del Congreso Local de mayoría panista a partir de 1997 y por el cerco al movimiento territorial, campesino y obrero. La opción testimonial de la izquierda partidaria local pudo atestar algunos reveses al discurso desmesurado de Vicente Fox sobre los logros reales en la entidad.

En la esfera social, la elite en el poder se compuso por dos bloques: los funcionarios de primer nivel, donde se encuentran el gobernador y el coordinador de la Codereg, y los funcionarios de segundo nivel, responsables intelectuales y operativos de los programas de innovación.

De acuerdo al repertorio y a la trayectoria del grupo gobernante, la política social —como concepto y como

generador de una propuesta social homogénea— no fue utilizado en todo este tiempo como clave de respuesta a los problemas locales ni como elemento articulador de la planeación y la acción. Y las respuestas a la problemática social no fueron siempre las más certeras.

Con la aparición de la Codereg se dieron las condiciones para hacer más pertinente y profesional el trabajo alrededor de lo que pudo haber sido una política social bien sustentada. Pero la coyuntura se desperdició sobre todo por el estilo desarticulado del gobernador que promovió la creatividad sin el orden básico para funcionar como equipo de trabajo. La multiplicación de iniciativas sin una red vinculatoria generó conflictos al interior del grupo gobernante y disparó una gran cantidad de programas sin que la política social operara como elemento transversal articulador de lo social, de ahí que se pueda caracterizar este periodo como de “innovación asistemática”.

Iniciativas como la creación y el financiamiento del Instituto de Educación Permanente es un ejemplo de tal asistematicidad y es de las pocas propuestas que la alianza de una parte del ala empresarial, los partidos de oposición, la opinión pública y el Congreso Local pudieron detener, al menos temporalmente.

Los trabajos externos al gobierno realizados por las organizaciones civiles, como Philos A. C., bien sustentados desde teorías abstractas de la pobreza y de la política social, fueron poco aplicables por dos motivos: a) no reconocen la especificidad de los problemas de Guanajuato, es decir, son ahistóricos y no territorializados y, b) suponían cierta cohesión y características del sujeto político que operaría y gestionaría la propuesta al interior del gobierno.

En 1995, el gobierno estatal solicitó a Julio Boltvinik el primer estudio sobre la pobreza en Guanajuato. El autor acudió a la información proporcionada por el Censo de 1990 y encontró índices muy altos de empobrecimiento.

Durante este tiempo, las dos instancias de producción de conocimiento nuevo con influencia hacia el mismo gobierno fueron el Consejo Estatal de Población (Coespo) y el Centro de Desarrollo Humano; la primera en la línea de estudios de población con investigación relevante sobre migración, embarazo, natalidad, dinámica demográfica, y envejecimiento; y el segundo, sobre el índice de desarrollo humano. Ambas fueron aprovechadas en un nivel por debajo de sus posibilidades si se considera el impacto de sus investigaciones en las acciones de gobierno.

## La innovación institucional local frente al discurso nacional sobre la pobreza y el desarrollo social (2000-2012)

En el 2000 estaban dadas las condiciones para que se asumiera la experiencia de los dos mandatos ejercidos por gobiernos emanados del PAN y se produjera una fuerte innovación en la política social, esta vez mucho más sistemática, articulada y articuladora, pero no fue así. Se optó por eliminar programas y esfuerzos de índole participativo e introducir un claro elemento de control desde el gobierno.

Cuando se crea la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (Sdsyh) al inicio del nuevo milenio, se le depositaron casi mágicamente aspectos sustantivos del bienestar social sin considerar la posible articulación transversal con las otras instituciones gubernamentales. Las instituciones que sustentaron la participación ciudadana y los programas innovadores en la anterior administración se introdujeron en el rango de direcciones, subdirecciones o programas y perdieron potencia dentro del proceder global de la nueva Secretaría.

La lógica con la que comenzó a operar la Sdsyh fue proporcionada por el equipo de trabajo de origen universitario que llegó a los puestos de primer nivel y cuyas trayectorias político-laborales se relacionan poco con el ámbito del desarrollo social. Se comenzó a establecer una fórmula que se extenderá durante todo el sexenio: *combate a la pobreza = inversión en infraestructura*, para lo cual se evita cualquier tipo de “fugas”, como los presupuestos decididos en las regiones con la participación ciudadana.

En un segundo momento, se relevó al secretario surgido del grupo universitario y se colocó a un político cuya trayectoria previa no lo calificaba para el puesto; se consolidó la tendencia de la Secretaría hacia el control, la ausencia de participación ciudadana y el fortalecimiento de una estrategia de desarrollo social que no favorecía el aumento de las capacidades de la población.

En términos del paradigma de desarrollo, se puede señalar que no existen modificaciones sustantivas entre un periodo y otro, sin embargo, un elemento diferenciador lo marca el aumento de la migración, que cobra mayor fuerza como una de las estrategias habituales de la población para encontrar empleo bien remunerado.

El triunfo de Vicente Fox para la presidencia de la

República en 2000, y el efecto que provoca el logro de la mayoría absoluta del PAN en el Congreso Local puso un tapete político estable, lo que implicó una correlación de fuerzas muy favorable para el grupo gobernante y, además, le proporcionó el control fundamental para operar un proyecto sociopolítico congruente con el repertorio del grupo en el poder.

Como producto de las alianzas internas del PAN para lograr la gubernatura, se colocó a una élite en el poder caracterizada por provenir de dos corrientes distintas: el grupo universitario y la facción más conservadora del PAN. Ambas convivieron en un primer momento, pero en el conflicto propio de la acción gubernamental se polarizaron y el primero, el ala universitaria, cedió lugar al segundo. Desapareció el Coespo como órgano de gobierno y parte de sus funciones se asignaron a la recientemente creada Secretaría de Desarrollo Social y Humano con la idea de insertar la tarea de investigación social en el área de Inversión para el Desarrollo. En la misma línea se colocó gente del grupo dominante en la supervisión y el control del reducido programa para el abatimiento de la pobreza urbana, denominado Zumar-Fidepo, que conserva su carácter testimonial como el único programa estatal diseñado explícitamente para el combate a la pobreza.

Uno de los signos más evidentes de la tendencia del grupo conservador ha sido el envío en septiembre de 2003, por parte del grupo hegemónico del gobierno y del PAN, de una iniciativa al Congreso Local para “ordenar” la actuación de los organismos de la sociedad civil y darle un cauce más “claro” al financiamiento público al que se podría tener acceso. Se le denominó “Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de Guanajuato” y en los foros organizados para su discusión se alzó un reclamo fundado por una parte de las organizaciones de la sociedad civil, que dio pie a la reorganización de la red promovida desde el gobierno hacia fines de los noventa.

Para el gobierno estatal, en este periodo no existieron graves problemas relacionados con la pobreza, y aunque discursivamente se aceptó la existencia de algunos grupos empobrecidos a los que se debía atender, se desconocía tanto su extensión como la profundidad del problema. Y su estrategia de combate fue la colaboración con la estructura de desarrollo planteada por el gobierno federal: la ampliación de los servicios de salud y educación, la continuación minimalista de algunos



programas que provienen del sexenio anterior, y la asistencia a través del DIF.

En cierta medida, se regeneró una versión del modelo de atrofía centralista. Los derechos sociales no estaban soportados por instituciones que garantizan ni la continuidad ni la exigibilidad de tales derechos y quedó al arbitrio y la buena voluntad de lo que el gobierno pudiera dar y hacer.

Los procesos de participación ciudadana, en particular de una parte de los organismos de la sociedad civil, dejaron de promoverse intencionalmente desde el gobierno aunque se conservó el microfinanciamiento para algunas de las asociaciones. El mismo grupo político del PAN que desplazó al grupo universitario en posiciones clave tomó el control del órgano responsable de otorgar el financiamiento a las OCS.

También se dio marcha atrás en la intervención sobre las decisiones de financiamiento regional. Lo que antes constituía un punto importante para orientar la inversión, ahora se convirtió en organismos consultivos y de opinión, y se dejó la decisión final a la instancia central dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano.

Se dibujó así una particular concepción de la política social —sin que tampoco en esta etapa se conociera alguna formulación de la misma— con tres pilares: control de la participación, la creación de la Sdsyh como el elemento institucional ordenador y todo ello bajo la mentalidad, trayectoria, discurso y repertorio del grupo conservador en el poder.

En 2004, en el Congreso de la Unión se aprobó la Ley General de Desarrollo Social que vino a dar un vuelco a lo antes hecho con respecto a la política social en todo el país, pues entre otras consideraciones, se estipuló la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Su influencia es más notoria en Guanajuato después de 2005, y comenzó a aportar elementos para rehacer la política pública con respecto al bienestar. Por sus mediciones y reflexiones de amplia repercusión nacional ha proporcionado una base de discusión que no ha podido pasar desapercibida desde entonces.

Para 2006, ya con Juan Manuel Oliva como gobernador de Guanajuato, se desplegó plenamente la actividad del Coneval y se obligó a las autoridades a responder a las estadísticas oficiales, con respecto a la pobreza y al desa-

rollo social. Con el método de ingreso y con la metodología que había ideado el Comité Técnico de Medición de la Pobreza, la cual dividía en pobreza de ingresos, pobreza de capacidades y pobreza de patrimonio, el Coneval dio a conocer la primera medición oficial para Guanajuato.

La deficiencia de este método de medición es su escasa utilidad para ofrecer información sobre las variables donde los gobiernos estatales tienen una incidencia mucho más clara. Este déficit de información se ve solventado parcialmente cuando se opera el mandato legal de calcular la pobreza —y colateralmente el desarrollo— con el método multidimensional.

Durante el periodo olivista y por primera vez en la historia de Guanajuato, una instancia nacional hizo posible la comparación de casi un sexenio completo en materia de trayectoria de la pobreza y por tanto fue viable comparar las metas establecidas al inicio de su periodo con los resultados obtenidos. Y también de forma inédita en la historia de planeación de Guanajuato, aparecen metas concretas en cuanto al número de personas en situación de pobreza extrema que saldrían de esa condición (Gobierno de Guanajuato, 2007: 17), misma que no fue cumplida.

Para comprender los vaivenes propios de los indicadores de desarrollo social de Guanajuato para el periodo 2008-2012, se ofrecen las siguientes consideraciones en el entendido que se encuentran justificadas por los datos duros del Coneval (2012; 2013):

- 1) El estado que guarda la entidad con respecto al desarrollo social es preocupante, sobre todo en el periodo 2008-2010.<sup>6</sup> Por supuesto que hay avances en algunos indicadores, pero salvo la cobertura en materia de servicios médicos, la velocidad de avance con respecto al tamaño del problema indica la necesidad de innovar las estrategias de desarrollo. La pobreza es un producto directo de un modelo de desarrollo que genera desigualdad. Es el resultado de una tarea que la opinión pública y una parte del sector gubernamental le han asignado a las Secretarías de Desarrollo Social, cuando debiera ser del Estado en su conjunto.
- 2) Hay un problema grave con el ingreso del que dispone la población guanajuatense para satisfacer

<sup>6</sup> Uno de los indicadores más importantes para medir el desarrollo es la pobreza multidimensional. La trayectoria de la pobreza en Guanajuato, como porcentaje de la población es la siguiente: para 2008: 44.2%; para 2010: 48.5%; para: 2012, 44.5% (Coneval, 2013).

sus necesidades elementales. La pérdida de poder adquisitivo del salario provocó que el acceso a la alimentación empeorara durante este periodo.<sup>7</sup> El ingreso no ha crecido al mismo ritmo que el índice de precios de la canasta básica, desde hace décadas. Es conveniente anotar la aparente paradoja que implica que un mismo proceso se puede aumentar el empleo —por ello la ligera mejora en seguridad social producto del empleo formal— y seguir siendo pobre, dada la precariedad del salario.

Si se comparan los ingresos por remesas 2009-2010 con 2011-2012, arroja a favor del segundo periodo una diferencia de más de 415 millones de dólares. Esto explica en parte la posible “salida” en el periodo 2010-2012 de un sector del grupo ubicado en pobreza extrema que lograron ingresar al de pobreza moderada. En las familias pobres, las remesas se destinan a los gastos básicos y son fundamentales para que el problema de pobreza general no sea más grave.

3) La brutal tendencia histórica en la pérdida de la capacidad de compra, que impacta directamente la línea de bienestar, ha provocado que la pobreza moderada no sólo no haya disminuido sino que avanzara. A esto se le debe agregar el decrecimiento en la cobertura de servicios básicos de vivienda.

4) Sin duda el indicador relacionado con el acceso a los servicios de salud fue el que evolucionó de mejor manera. Guanajuato, en sólo cuatro años, abatió la mitad del rezago en este rubro (Coneval, 2012; Coneval, 2013). Como el Coneval sólo mide el índice de inscripción a una institución, no se puede valorar mediante este Informe el impacto real que se tiene en la atención a la salud de la población, pero hay que afirmar con contundencia que fue el indicador que más ayudó a que los niveles de pobreza no fueran mayores.

5) La pobreza debe ubicarse en algunos procesos de índole nacional e internacional en donde los gobiernos estatales y municipales no poseen influencia para modificarlos de forma sustantiva. Pero hay otros en que sí, como es el caso de los servicios de salud que se relacionan directamente con la inscripción al Seguro Popular y el impacto de programas de

manufactura estatal como el denominado “Adrenel” (agua, drenaje y electricidad) y el “Seveta” (servicios, vivienda, educación, trabajo y alimentación). Los esfuerzos estatales, sumados a otros programas federales, mejoraron la cobertura en salud y en los espacios y servicios en la vivienda.

6) Caso aparte merece el indicador de rezago educativo. La entidad ocupa el 6º lugar en cantidad de personas con rezago educativo, por detrás del estado de México, Veracruz, Chiapas, Jalisco y Puebla (Coneval, 2012; Coneval, 2013). Su evolución (1.9% en 4 años) resulta prácticamente imperceptible dada la magnitud del problema. A pesar de los esfuerzos recientes que se han realizado por aumentar la oferta escolar sobre todo en el nivel superior, históricamente Guanajuato forma parte del bloque de los estados con más rezago educativo. Mientras no se resuelvan de forma apropiada los problemas relacionados con la pobreza, como la alimentación, la vivienda, el entorno hogareño para aprender, y el ingreso, seguirá siendo limitado el buen logro escolar.

Durante este periodo, ha sido clave la intervención del Instituto de Planeación para el Estado de Guanajuato como instancia especializada para el diseño —no así la evaluación— de los planes de gobierno sexenales. La masa crítica acumulada en este Instituto, ha provocado cambios importantes en el diseño de las políticas públicas.

En este periodo privó un énfasis marcado en establecer como unidad de atención en política pública a la familia, lo que quizá sea el rasgo más evidente de la política conservadora y no porque la familia no sea merecedora de política pública, sino porque de manera forzada se sustituía artificialmente a la persona individual, la comunidad y otros entes grupales por un concepto de familia abstracto y paralizador, por ejemplo, de los derechos humanos de las mujeres.

## CONCLUSIONES

Se ha expuesto de forma resumida la trayectoria de la política social en Guanajuato, los resultados más importantes y la creación de instituciones y programas que les dieron soporte. Su división en dos grandes etapas señala

<sup>7</sup> La trayectoria de pobreza por alimentación en Guanajuato, en millones de personas es: 1 millón 448 mil para 2008; 1 millón 323 mil, en 2010; 1 millón 617 mil, en 2012 (Coneval, 2013).

una ruptura entre dos paradigmas no contrarios pero sí diferentes sobre el papel de las instituciones locales.

Una vez estudiado en una primera aproximación este fenómeno en Guanajuato, se puede responder provisoriamente a la pregunta, ¿qué factores son los que más influyen en la innovación de la política social en Guanajuato? La respuesta se presenta en la forma de un modelo que se deriva de una abstracción que a su vez guarda coherencia con la evidencia empírica expuesta.

La utilidad práctica del modelo radica en que contiene las principales variables para implantar una política social más potente y justa en el marco que nos proporciona el enfoque de derechos en política pública. Dicho de otro modo, son los elementos fundamentales cuya variabilidad explica por qué se ha impulsado una política social y no otra.

La tesis central que se ofrece en este trabajo es la siguiente: en el contexto de la reestructuración económica y las diversas crisis nacionales, los factores que provocaron la dinámica particular de la política social en Guanajuato durante los diversos tramos del periodo de estudio son articulaciones específicas de las siguientes dimensiones o la combinación de algunas de ellas (gráfico 1).

Los componentes del modelo se explican de forma breve a continuación:

### Factor 1: El conocimiento complejo de la estructura de riesgos de la entidad

A esto se le puede denominar “estructura dinámica de riesgos” y se relaciona con el diagnóstico pertinente con respecto a la problemática de la entidad y las dimensiones que son susceptibles de afectarse desde la escala estadual en sus dimensiones sincrónica y diacrónica. Los centros de investigación universitarios locales juegan un papel fundamental, aún si se considera la reciente intervención en la arena pública de las ciencias sociales.

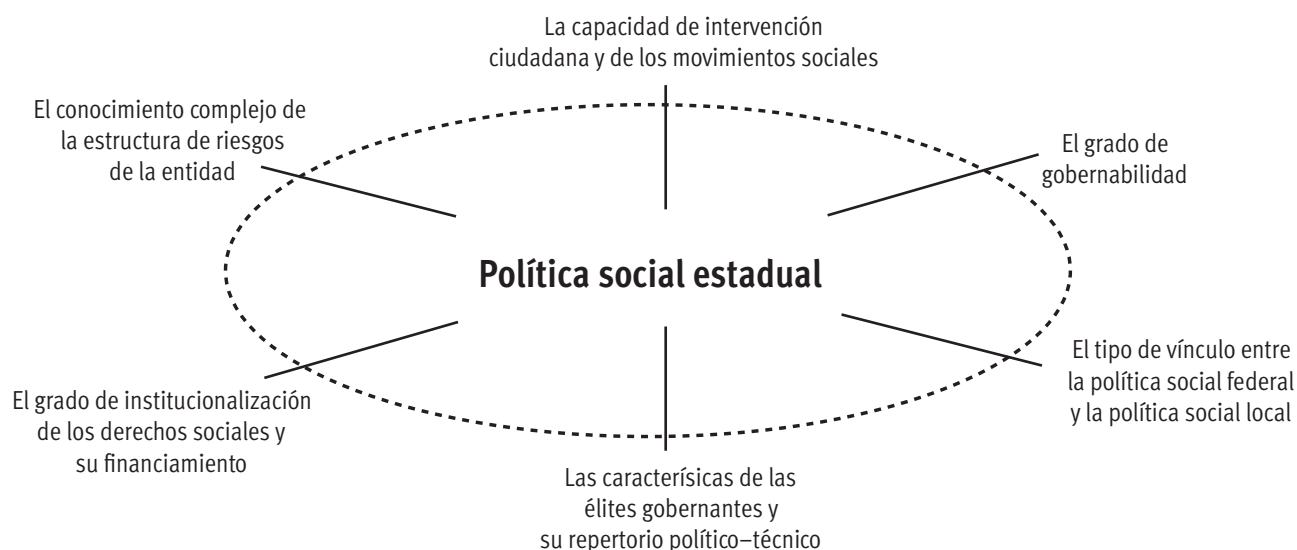
Las intervenciones documentadas de asociaciones civiles, instancias del gobierno especializadas y de universidades en las etapas de 1991-2000 y 2006-2012, manifiestan con claridad la necesidad de introducir, más que diagnósticos estadísticos aislados, una comprensión de la estructura de riesgos sociales que define la problemática de cada entidad.

### Factor 2: La capacidad de intervención ciudadana y de los movimientos sociales

La pluralidad democrática implica la incorporación de los distintos acercamientos a la problemática estatal.

En los tramos donde se ha documentado, no como concesión graciosa, sino como ejercicio democrático, la intervención de los organismos de la sociedad civil y la

**Gráfico 1. Esquema del modelo de dimensiones componentes de la estructuración de la política social estadual**



Fuente: elaboración propia.

concertación dialogada con los escasos movimientos sociales presentes en Guanajuato, se devela una política social más potente en términos de la capacidad de respuesta al mosaico diverso de problemas y de riesgos sociales.

La antítesis de la participación ciudadana necesaria en una sociedad democrática es la simulación por dos vías: la colocación en Consejos y Comités de personas u organizaciones poco críticos o cooptados y el gatopardismo con respecto a las consultas. Y ambas han estado presentes en el ejercicio de gobierno reportado en el acápite anterior.

### **Factor 3: El grado de gobernabilidad**

La trayectoria de la política social en Guanajuato ha pasado por un sistema de relaciones con la federación y los municipios a veces conflictivo y otras ocasiones de cooperación. Esto ha producido un impacto diferenciado en los resultados sociales esperados, que dependen de varios factores, pero uno de los primordiales es el color partidario y la ubicación de la autoridad en ejercicio de funciones con respecto al grupo de pertenencia al interior de los partidos.

El vínculo federación-Estado-municipio, está plenamente influido por la política de la política social, es decir, las relaciones de poder que necesariamente intermedian y caracterizan todas las relaciones sociales y más en la esfera gubernamental. Este factor, como parte de un modelo descriptivo-explicativo, coloca las decisiones de gobierno con respecto a la política social mucho más allá de la calidad técnica del diseño de planes y programas, que por supuesto importa y mucho, pero que se deben ubicar en el campo de relaciones de poder. La política social, vista desde el plano de la complejidad, está influida por el grado de gobernabilidad que no se reduce a las relaciones partidarias arriba mencionadas, sino que involucra también la relación con el Congreso, con los poderes fácticos y los poderes formales.

### **Factor 4: El tipo de vínculo entre la política social federal y la política social local**

Este factor se refiere a la alineación de políticas en los cuatro niveles de gobierno: federal, estadual, municipal y comunitario.

Las continuas evaluaciones realizadas por el Coneval han dado cuenta de la necesidad de articular en una misma línea los esfuerzos sociales en todas las escalas

de gobierno, pues una meta plausible y necesaria es la territorialización de la política social, es decir, que confluyan en las localidades concretas, con participación activa de la población, las estrategias de todas las instancias de gobierno y los programas de la sociedad civil. Esta dinámica territorial se articula también con los esfuerzos para atender grupos específicos.

Guanajuato ha hecho un esfuerzo por diseñar instituciones propias de cara a los problemas sociales de la entidad y ha creado instituciones y programas propios, pero también lo han hecho los distintos municipios y la federación. Hace falta una articulación que provoque sinergia, de ahí que se afirme la necesidad de trabajar para acercarse aunque sea asintóticamente a una misma estrategia de desarrollo social.

### **Factor 5: Las características de las élites gobernantes y su repertorio político-técnico**

Las y los tomadores de decisiones, junto con los “*think tank*” poseen su propia versión de la realidad y son en ese sentido consecuentes con sus planteamientos filosóficos, teóricos e ideológicos. Como señala la corriente constructivista, no tienen ideas: “somos tenidos por las ideas”. Por ello es muy relevante que los perfiles de quienes toman decisiones que afectan a millones de personas tengan una trayectoria que los habilite para un buen ejercicio público. Se requiere un *habitus* apropiado, tanto intelectual como político.

Esta afirmación que pareciera de párvulos, adquiere relevancia si observamos el corte profesional e ideológico de las y los funcionarios de las distintas administraciones guanajuatenses. Resulta evidente el impacto diferenciado de personas y grupos responsables de la política social cuando se caracterizan por poseer creatividad, coordinación, conocimiento de la materia, innovación y responsabilidad.

La producción de conocimiento nuevo no es exclusiva de los centros de investigación o de las instituciones de educación superior. El ejercicio de la función pública también genera conocimiento de otro tipo. El diálogo abierto entre ambas formas de observar la problemática puede ser muy útil para retroalimentar a las y los tomadores de decisiones en su repertorio tecnopolítico.

### Factor 6: El grado de institucionalización de los derechos sociales y su financiamiento

El sentido en que se maneja el concepto “institucionalización” como parte del modelo propuesto es el de garantizar estructuralmente la continuidad de los derechos sociales adquiridos por la ciudadanía, hacerlos avanzar y por tanto evitar, dentro de los márgenes posibles, la regresividad de lo establecido.

Los programas sociales, sobre todo cuando se encuentran diseñados en una lógica electoral, de baja calidad o cortoplacistas, se encuentran en una situación de alta vulnerabilidad que los hace candidatos a su desaparición por el gobierno en turno. La división de la trayectoria de la política social de Guanajuato en dos grandes momentos da cuenta de ello. Y un componente sustantivo para la continuidad lo proporciona el sustento legal, el financiamiento suficiente y progresivo y la participación de la población, aunque para un gobierno vertical o autoritario siempre existe el modo de desechar lo que se considera un obstáculo para sus propósitos.

Para finalizar, es conveniente apuntar la no linealidad del modelo, porque en congruencia con lo expresado en el esbozo conceptual, la dinámica particular de la política social no se le puede atribuir a una causa única sino que la explicación se da en la articulación compleja de algunos de los seis elementos anteriores, aunque de distinta incidencia unos y otros en los tramos específicos. En ocasiones ha sido determinante la política social federal, en otros el repertorio del grupo en el poder, en algunos más la ignorancia acerca de los problemas que se buscan atender. Es precisamente esta articulación la que da tonalidades diferenciadas a las acciones públicas, frente a lo que sucede en la esfera del mercado y de las relaciones familiares.

Esta dinámica compleja obliga a percatarse de los límites del trabajo compartido en este artículo, pues el modelo expuesto (la parte más teórica del concreto enriquecido) cumpliría una doble función: poner las bases para que en trabajos posteriores se produzca una teoría más pertinente para un objeto de estudio de escala regional y a la vez explicar el sistema de relaciones empíricas descritas.

Estamos frente al reto de contar con ejes teóricos más apropiados para explicar la dinámica propia de Guanajuato, mismos que podrían servir de referente para comprender y diseñar mejores políticas sociales estatales.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Boltvinik, J. (2013). Necesidad de reformar la reforma social neoliberal implantada en México a partir de los años noventa. Huesca *et. al.*, (Coord.). *Alternativas en la crisis para la transformación de las Políticas Sociales en México*. México: CIAD-U. de G.
- Castel, R. (2004). *La metamorfosis de la Cuestión Social*. Paidós. Argentina: Buenos Aires.
- Cohen, E., y Franco, R. (2005). *Gestión Social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. México: Cepal-Siglo XXI.
- Coneval (2012). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México*. México: Coneval.
- \_\_\_\_\_. (2013). Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional y en entidades federativas. México: Coneval
- Del Val, (2000). Comentario. En R. Cordera y A. Ziccardi, *Las Políticas Sociales al Fin del Milenio*. México: Porrúa.
- Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. México: Ed. Ariel.
- Gobierno de Guanajuato (2007). Plan de Gobierno 2006-2012. México: Gobierno del Estado de Guanajuato.
- Grupo Interdisciplinario para una Estrategia de Combate a la Pobreza en Jalisco (Grinter) (2000). Propuestas para una estrategia de política social para el combate a la pobreza en Jalisco. México: Gobierno Estado de Jalisco.
- Martínez, D. (2008). *Política Social y Pobreza en Guanajuato. Reconstrucción de una trayectoria útil para las entidades federativas*. Guanajuato: UIA León.
- \_\_\_\_\_. (2013, septiembre). “La pobreza en Guanajuato”. *AM. León*, Guanajuato.
- \_\_\_\_\_. (2014). Pobreza y Desarrollo Social en Guanajuato. Puntos estratégicos de quiebre institucional en los últimos veinticinco años. En D. Martínez (Coord.), *Repensar Guanajuato. Procesos Políticos y Sociales, una visión plural e interdisciplinaria*. México: Instituto Guanajuatense de Estudios en Ciencia Política.



- Martínez, D. y Mora, A. (2010). Perspectivas del Universalismo en México: el papel de los gobiernos estatales. En E. Valencia (Coord.), *Perspectivas del Universalismo*. México: Universidad de Guadalajara, Fundación Adenauer, ITESO, UIA León. México.
- Martínez, J. (2007). *Regímenes del bienestar en América Latina*. España: Fundación Carolina-Cealci.
- Morin, E. (1999). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. Francia: Unesco.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Hacia dónde va el mundo*. España: Paidós.
- Pérez, A. (1997). *Globalización, ciudadanía y política social en AL*. Caracas: Nueva Sociedad.
- PNUD (2014). Índice de Desarrollo Humano Municipal. México. Autor.
- Yanes, P., Molina, V., y González, Ó. (2000). *El triple desafío. Derechos, instituciones y políticas para la ciudad pluricultural*. México: UACM-Gobierno del Distrito Federal.