

**ANDAR HACIENDO POLÍTICA.  
LA DEMOCRACIA DESDE ABAJO Y EL VÍNCULO LOCAL-GLOBAL  
EN EL CASO DEL PRONASOL**

(Este trabajo originalmente apareció  
en el Programa Lasa 97 con el nombre de  
"La política social municipal de las ciudades medias")

**JORGE CEJA MARTÍNEZ**

**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS IBÉRICOS Y LATINOAMERICANOS DE LA  
UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA**

Av. de los Maestros y Av. Alcalde  
Sector Hidalgo, C.P. 44260  
Tels. 823-7395 Fax 854-2195  
Guadalajara, Jalisco, México

**"Prepared for delivery at the meeting of  
the Latin American Studies Association,  
Continental Plaza Hotel, Guadalajara,  
México, April 17-19, 1997**

**ANDAR HACIENDO POLÍTICA**  
**La democracia desde abajo y el vínculo local-global**  
**en el caso del PRONASOL<sup>1</sup>**

**Jorge Ceja Martínez<sup>2</sup>**

**Introducción**

Quizá en la historia del México moderno sea el sexenio encabezado por el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) el que más ha procurado y logrado vender -fundamentalmente hacia el exterior- una imagen acerca de lo que él mismo deseó fuera visto como su persona, su país y su destino. En retrospectiva parece haberse tratado de una inversión perdida. Y muchos de los otrora impresionados por el poder disuasivo de los medios, viven hoy -con Salinas tan a la distancia- el chasco por la dudosa calidad del objeto adquirido.

Así la vieja historia de un país, ahora si, democrático donde el nuevo gobierno -a pesar de haber surgido de un fraude electoral- sería el primero en defender los intereses de todos, pronto quedó en entredicho: en un lapso de tan sólo seis años cerca de 300 militantes del opositor Partido de la Revolución Democrática (PRD) fueron asesinados, a la fecha la mayor parte de esos crímenes siguen sin aclararse y sus autores gozan de la impunidad típica que caracteriza a los países donde es inexistente el estado de derecho; el gobierno siguió haciendo uso partidista de los fondos públicos; se dirimieron a balazos las diferencias al interior del partido en el poder, lo que condujo a los asesinatos -tampoco sin aclararse- de Luis Donaldo Colosio (candidato del Partido Revolucionario Institucional, PRI, a la presidencia de la República para el periodo 1994-2000) y de José Francisco Ruíz Massieu (secretario general del PRI); el país, a pesar de haber logrado en ese lapso su

---

<sup>1</sup> En el programa del XX *International Congress of the Latin American Studies Association* de la LASA 97, el título del presente trabajo apareció como **"LA POLÍTICA SOCIAL MUNICIPAL DE LAS CIUDADES MEDIAS"**. La intención de este ensayo es la de evaluar la política social y la participación tomando como punto de partida una ciudad media, y no -como lo podrá reflejar dicho título- la de las más de 100 ciudades que, hoy en día, como tales son reconocidas en México.

<sup>2</sup> Profesor-investigador del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos, Universidad de Guadalajara. México.

ingreso como miembro a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) -la cual agrupa a las economías más industrializadas del planeta- no entró al llamado Primer Mundo; y, finalmente, como producto de la profundización de la desigualdad económica y social y del clima autoritario en que fueron impuestos los ajustes económicos surgió, el 1 de enero de 1994 (día en que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México), como parte de las realidades derivadas del modelo y no tanto como fantasías vendibles- una insurrección indígena-campesina en la región de Los Altos de Chiapas: la del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

Hoy pocos quieren, por lo menos en términos favorables, recordar a Salinas y a su gobierno. La administración federal actual y muchos de sus cuadros, otrora salinistas, poco dicen del pasado y del hombre al cual, en muchos sentidos, le deben encontrarse en el poder.

Así también sucede con algunos programas del gobierno anterior que hace todavía tres años eran anunciados con orgullo por sus patrocinadores como modelos dignos de ser exportados para beneficio del resto de los países del Tercer Mundo: fue el caso del entonces Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que, bajo los auspicios del Banco Mundial, fuera diseñado como el principal instrumento de gobierno para combatir la pobreza y pobreza extrema en el país; la cual, por cierto, había crecido en forma exponencial a partir de 1982, año en que el gobierno encabezado por Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) iniciara en México la reforma económica de corte neoliberal que hasta nuestros días pervive.

Aunque todavía hoy aún vemos a lo largo y ancho del país el logotipo y el vocablo *SOLIDARIDAD* en puentes, caminos, escuelas, bardas y vehículos destartalados: bajo la entrante administración de Ernesto Zedillo el PRONASOL dejó de existir. Ello no se debió obviamente a que el programa haya cumplido con su objetivo explícito de combatir y, por lo tanto, acabar con la pobreza. En un principio se habló de un cambio de nombre para denominar al programa o a las acciones que bajo el nombre genérico de "Alianza para el Bienestar" deberían englobarlas. Pronto, sin embargo, frente a las perspectivas económicas y al mal manejo del que hiciera gala el nuevo gobierno para encarar la crisis, la palabra BIENESTAR cayó en tal descrédito que fue omitida del discurso oficial y ya sólo se habló de superar la pobreza.<sup>3</sup> En efecto, dentro del presupuesto gubernamental, el Ramo 00026 (o XXVI) que durante la administración de Salinas se denominó *Desarrollo Regional y Solidaridad*, hoy lleva por nombre el de *Superación de la*

---

<sup>3</sup> "*Por el Bienestar de tu familia*" fue el lema central de campaña de Ernesto Zedillo cuando éste fue candidato por el PRI a la presidencia de la República.

*Pobreza.* Dentro de éste desaparecieron algunos subprogramas del entonces PRONASOL, surgieron varios nuevos y otros simplemente fueron rebautizados.

Sin embargo, lo que interesa para efectos del presente trabajo, más que dar cuenta de lo anterior, es señalar las formas o rasgos que el PRONASOL adquirió en una ciudad y en un tiempo determinado; para, a partir de allí, percatarnos del papel que en la propia localidad desempeñaron en su desenlace final sujetos y variables tanto locales como extralocales. En este sentido, interesa también dar cuenta de cómo los programas no quedaron exentos de intereses políticos, donde los beneficiarios o aspirantes a serlo también desempeñaron -para bien o para mal- un importante papel dentro del mismo. Si bien es cierto que es importante tomar en cuenta el contexto general bajo el cual el PRONASOL fue aplicado a nivel nacional, también es cierto que es importante considerar el contexto local (o los contextos locales) donde, éste, con sus múltiples variantes y subprogramas fue implementado.

Ello, porque nos interesa conocer cómo desde una ventana -que en este caso fue un programa de compensación social- podremos percatarnos acerca de las maneras en que "desde abajo" y en su relación con lo local y lo global -que también se vive desde lo inmediato- se pueden o no estar construyendo procesos de ciudadanización.

## **Políticos locales/programas federales.**

### **El arribo de Solidaridad**

A pesar de que la creación del PRONASOL fue anunciado en diciembre de 1988 -mes en que Carlos Salinas asumió la presidencia-, éste no empezó a tomar forma sino hasta principios de 1989. De esta manera su arribo a los municipios no se dio en forma sincronizada.

Ciudad Guzmán (Zapotlán El Grande) se localiza al sur del estado de Jalisco, a poco más de cien kilómetros de Guadalajara; en 1994, según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), tenía 86 758 habitantes.<sup>4</sup> La mancha urbana se extiende, hoy en día, sobre 1,200 hectáreas. Se trata de una ciudad con una fuerte atracción migratoria regional: en diez años su población aumentó en 20 mil personas; de ésta, sólo el 2% se debió a crecimiento natural.<sup>5</sup> Aunque contaba con cierta diversificación productiva, se trata de una ciudad donde la

---

<sup>4</sup> *Anuario Estadístico del Estado de Jalisco.* Aguascalientes: INEGI/Gobierno del Estado de Jalisco, 1995.

<sup>5</sup> Según datos proporcionados por Miguel Frías Bernal, Director de Planeación de Obras Públicas del Ayuntamiento 1995-1997 de Ciudad Guzmán, a Agustín del Castillo. *Siglo 21.* Guadalajara, 20 de septiembre de 1995, p. 6.

actividad terciaria de la economía ocupa un primer lugar. Al 31 de diciembre de 1994 -según la misma fuente-, tenía 742 establecimientos comerciales, superado en la entidad sólo por los municipios de Zapopan (1 224), la ciudad turística de Puerto Vallarta (1 398), Tlaquepaque (2 622) y Guadalajara (15 461).

Durante años -hasta el triunfo del PAN- la presidencia municipal estuvo básicamente en poder de tres grupos políticos priístas, que cada tres años se disputaban los principales cargos del ayuntamiento. Se ha hablado -en todo caso hasta principios de los noventa- de ocho familias oligárquicas con fuerte presencia económica y política, cuyas relaciones e intereses se extienden más allá de la propia localidad.<sup>6</sup> La región sur del estado ha sido estudiada desde la década de los setenta desde diversas disciplinas sociales;<sup>7</sup> aunque propiamente sobre Ciudad Guzmán, en sí, queda mucho por hacer.

En nuestro caso el periodo bajo estudio abarcó de 1988 a 1995.

En cuanto a la presencia del PRONASOL en Ciudad Guzmán, puede hablarse de su puesta en marcha a partir de la administración municipal priísta de León Elizondo Díaz (1989-1992) y de las presididas por los panistas Alberto Cárdenas Jiménez (1992-1995) y, posteriormente, por Rafael Ríos Martínez (1995-1997). Cabe señalar que Alberto Cárdenas no concluyó su gestión ya que, a raíz de su nominación a mediados de octubre de 1994 como candidato del Partido Acción Nacional (PAN) a la gubernatura de Jalisco para el periodo 1995-2001, Luis Severo Vizcaíno Ochoa ocupó, a partir del mes de noviembre del mismo año, el cargo de presidente interino. A escasos cuatro meses, Vizcaíno rendiría frente a Alberto Cárdenas, gobernador de la entidad, el tercer y último informe de gobierno de la administración 1992-1995.

En lo que toca al poder ejecutivo estatal, este periodo comprende dos administraciones: la de Guillermo Cosío Vidaurri (1989-1995), quien se vió obligado a pedir licencia de su cargo a causa de los sucesos políticos desencadenados por las explosiones del 22 de abril de 1992 de un colector de residuos domésticos y pluviales en el sector Reforma de Guadalajara; y, la del propio Alberto Cárdenas, quien asumió la gubernatura el primero de marzo de 1995.

---

<sup>6</sup> Jaime Preciado Coronado. *Ciudades regionales, élites y poder en Jalisco, 1983-1988*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 1994.

<sup>7</sup> No es intención del presente trabajo realizar una revisión exhaustiva sobre dicha bibliografía. Sin embargo, cabe señalar, por el carácter pionero del mismo, que uno de éstos lo constituye el realizado por Guillermo de la Peña, *et al*, *Ensayos sobre el sur de Jalisco*. 2a ed. México: Cuadernos de la Casa Chata, 4, 1980.

En cuanto al poder ejecutivo federal, abarca también dos administraciones, la de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y los primeros meses de la de Ernesto Zedillo Ponce de León, quien tomó posesión de la presidencia el primero de diciembre de 1994.

El arribo de la oposición al ayuntamiento introdujo una serie de cambios no sólo en referencia a la relación autoridades municipales-gobernados<sup>8</sup>, contribuyendo con ello a la constitución de una nueva cultura política, ciertamente no muy radical pero por lo menos distinta a la habida hasta entonces; sino también con respecto al comportamiento de los partidos políticos y de las diferentes esferas de gobierno entre sí. Los cambios, sin embargo, no fueron unilineales ni ascendentes: actores y circunstancias diversas interactuaron entre sí y con ello los procesos siguieron senderos poco previsibles.

No sólo los programas de Solidaridad -por no decir los demás programas de gobierno- que arribaron a la localidad recibieron distintas lecturas por parte de los actores locales y extralocales, sino que éstos también fueron objeto de distintas interpretaciones dentro de la propia localidad. En este vaivén entre lo micro y lo macro se articularon actores en circunstancias que, como producto de las articulaciones mismas, construyeron nuevas circunstancias.

En este sentido, los diversos programas o vertientes del PRONASOL implementados en la localidad no fueron, por su aplicación y por sus desenlaces, uniformes.

Si bien por lo general puede ser válida la tesis que señala los usos políticos y clientelares a los que se prestó el programa a través de su puesta en marcha -independientemente de los principios que lo sustentaban-, en el ámbito local ello no siempre funcionó de esa manera; por lo menos en su totalidad. Los criterios políticos -y no sólo asistenciales- que pudieron guiar, por ejemplo, la asignación de recursos a entidades municipales o estatales no necesariamente tuvieron los posibles resultados esperados. Entre ellos mediaban sujetos, intereses, relaciones de poder y fuerza y circunstancias específicas -en ocasiones muy locales- que formaron parte integral de los procesos mismos.

El caso PRONASOL/ Ciudad Guzmán da cuenta de cómo los programas o vertientes del mismo dieron resultados diferenciados según los momentos y contextos en juego a la hora de su puesta en marcha. Mucho de lo cual tuvo que ver con los intereses y las fuerzas políticas que se entreveraron a la hora de su implementación.

---

<sup>8</sup> Véase al respecto el trabajo de Miguel Bazdresch Parada. "Gestión municipal y cambio político". Mauricio Merino (coord.). *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. México: El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales, 1994, pp. 25-59.

## **El Programa Nacional de Solidaridad: su deconstrucción en Ciudad Guzmán**

A pesar de que para el caso específico de Ciudad Guzmán fueron varios los subprogramas implementados durante el periodo 1988-1994 (Niños en Solidaridad, Escuela Digna, Fondos Municipales de Solidaridad, Crédito a la Palabra, Solidaridad-Regularización de la Tenencia de la Tierra, Empresas con Solidaridad y, entre otros, Desarrollo para las Cien Ciudades Medias), nos interesa en el presente trabajo sólo resaltar uno: el de Solidaridad-regularización de la Tenencia de la Tierra o Solidaridad-CORETT, como también fue conocido. Lo anterior debido a la fuerte politización que el asunto de la regularización sufrió frente a los múltiples intereses que se pusieron en juego tan pronto el ayuntamiento panista mostró atención al problema.

### **El subprograma**

#### **Solidaridad-Regularización de la Tenencia de la Tierra**

Como muchos de los programas de Solidaridad, el referente a la regularización de los asentamientos humanos localizados en zonas urbanas o suburbanas no fue una novedad que surgió con el nacimiento del PRONASOL mismo.

De hecho, para dar respuesta al problema de los asentamientos humanos irregulares surgidos al calor de los movimientos migratorios del campo a la ciudad -producto de un largo proceso de abandono estatal hacia el medio rural- y del crecimiento demográfico interno de las propias ciudades, se creó en 1973, durante el sexenio del presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT). Organismo que, junto con otros previamente existentes y algunos surgidos durante ese periodo -entre ellos el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE)-, se instituyó con el fin de atender las necesidades de suelo y vivienda de los sectores de población medios y empobrecidos.

Diversas variables propiciaron que la CORETT mantuviera, de forma permanente un rezago cada vez mayor entre sus objetivos y las acciones para llevarlos a cabo,<sup>9</sup> entre ellas: el acelerado desarrollo de asentamientos irregulares en múltiples ciudades en

---

<sup>9</sup> Para fines de 1988, CORETT estimaba que las propiedades urbanas irregulares en ejidos y tierras comunales eran de 1 787 000. José Francisco Ruíz Massieu. "Las nuevas políticas de vivienda". *Resumen de una visión de la modernización de México*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994, T. I, pp. 439-499.

todo el país, lo lentitud burocrático-administrativa dentro de la misma institución, la corrupción o, simplemente, los intereses existentes a nivel local para frenar los procedimientos mismos.

¿De qué otra manera se pudiera interpretar el hecho de que, a pesar de la expansión acelerada de los asentamientos irregulares durante la década de los años setenta y ochenta, solamente se hayan entregado durante el lapso 1974-1988 en todo el país apenas 288 130 escrituras.<sup>10</sup>

Este rezago, sin embargo, propició que durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari la regularización, bajo el paraguas de Solidaridad, readquiriera un sorprendente empuje.

Ello difícilmente puede ser visto como un buen acto de gobierno encaminado a hacerle justicia a los habitantes de las áreas marginadas de las zonas urbanas. El contexto político en el que éstas acciones se dieron permite fácilmente inferir que detrás de las mismas existía la preocupación de parte del gobierno por la recuperación del consenso perdido hacia él y hacia el PRI, que quedó de manifiesto en las elecciones federales de julio de 1988; así como por la dudosa legitimidad y legalidad con la que Carlos Salinas arribó al poder en diciembre del mismo año.

Es por ello que dentro de los diversos programas que formaron parte del menú del PRONASOL durante el sexenio 1988-1994, el de tenencia de la tierra fuese visto como uno de los más electoreros. A fines de 1991 la CORETT había escriturado en todo el país 1 225 000 escrituras, de ellas 290 mil fueron repartidas personalmente por el presidente Salinas días previos a la celebración de las elecciones federales de 1991. El propio mandatario se ufanaba cuando, a principios de agosto de 1991, señalaba que "en tres días se habían entregado igual número de escrituras que en catorce años".<sup>11</sup> Entre 1989 y 1993 se entregaron 1 822 746 escrituras, así como 155 710 títulos de propiedad en el Distrito Federal, que en conjunto significaron -según lo señalado por el Consejo Consultivo de Solidaridad- el 93% de las necesidades de regularización calculadas en 1988.<sup>12</sup>

Parte del restante 7% se encontraba en Ciudad Guzmán cuyos colonos, a pesar de la promesa presidencial hecha a los mismos en

---

<sup>10</sup> Luis Méndez, Miguel Angel Romero y Augusto Bolívar "Solidaridad se institucionaliza", *El Cotidiano*, núm. 49. México: Universidad Autónoma Metropolitana/Unidad Azcapotzalco. 1992, p. 60.

<sup>11</sup> *La Jornada*. México, 4 de agosto de 1991, p. 4.

<sup>12</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad *El Programa Nacional de Solidaridad*. México: Fondo de Cultura Económica. 1994, p. 95.

su visita de enero de 1991 a la localidad, no lograron a lo largo de dicho sexenio obtener la escrituración.

Es probable que si la regularización de la tenencia de la tierra en Ciudad Guzmán se hubiera dado antes de las elecciones federales de 1991 o las locales de 1992, ello hubiera influido como una variable más a considerar para un eventual triunfo del PRI en estos últimos comicios; cosa que no sucedió. Otra más hubiera sido si la designación del candidato priísta para la alcaldía hubiese sido mayormente consensada; ya que el *dedazo* desde Guadalajara prácticamente dejó sin respaldo en la localidad al aspirante del PRI. En marzo de 1992 Alberto Cárdenas, profesor de poca trayectoria política, tomó posesión como alcalde.

### **La disputa entre las autoridades de gobierno ante la eventual regularización**

Una duda que surge es la de por qué a pesar de que el presidente Salinas se comprometió personalmente ante los guzmanenses a regularizar el suelo, esta medida jamás se concretó.

También aquí hubo un uso político y *electorero* del programa pero, a diferencia de otros sitios, éste se dio en sentido inverso, es decir, apostándole a su no implementación. Obviamente, los hilos tejidos para tal fin no se movieron desde la presidencia municipal presidida entonces por una administración panista. Estos se tejieron desde otras instancias del poder ejecutivo estatal y federal, así como del legislativo, donde sus titulares -de extracción priísta- veían con temor que los posibles beneficiarios pudieran adjudicarle a las autoridades municipales panistas la paternidad de la medida.

Puede señalarse que el asunto de la regularización de los predios asentados en las colonias irregulares de Ciudad Guzmán atravesó de 1989 a 1995 por diversos momentos. Una primera etapa comprende el lapso que abarcó de 1989, año en que inició a nivel federal por la vía del PRONASOL el Programa de Regularización del Suelo Urbano o de Regularización de la Tenencia de la Tierra, a marzo de 1992, mes en que arribó a la presidencia municipal el gobierno panista. Un segundo periodo se relaciona con la gestión del ayuntamiento 1992-1995. Finalmente, un tercer momento tiene que ver con las iniciativas que surgieron a raíz de que el PRI local perdió otra vez las elecciones municipales celebradas en febrero de 1995, pero ahora acompañados de dos novedades: el no haber obtenido el escaño que dentro del Congreso del Estado le corresponde al X distrito cuya cabecera era Ciudad Guzmán,<sup>13</sup> y el hecho de que Alberto Cárdenas Jiménez, expresidente del municipal

---

<sup>13</sup> Posteriormente a esta fecha fue modificada la distritación electoral. Para las elecciones locales de 1997 Ciudad Guzmán fue la cabecera del distrito XIX.

de la localidad, haya sido elegido gobernador de la entidad.

Nos interesa tocar el periodo 1992-1995 por ser éste donde se mostraron los diferentes actores y las estrategias seguidas por cada uno de los mismos en la disputa por participar en la tan anhelada escrituración que jamás llegó.

En un primer bloque de actores se encuentran quienes se hallan directa o indirectamente ligados al PRI: los ejidatarios y la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos de Jalisco; los diputados locales y federales; el gobernador de la entidad; la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) federal, estatal y regional; los delegados de algunas dependencias federales (SRA y CORETT) y los comités estatal y municipal del PRI.

Un segundo bloque lo constituye el gobierno municipal y sus aliados panistas dentro del Congreso de la Unión y del Congreso del Estado; el presidente nacional del PAN; y, el presidente del Comité Directivo Estatal del PAN.

Finalmente, un tercer grupo de actores lo constituyeron los propios colonos quienes durante 1992, 1993 y parte de 1994 se mantuvieron bastante pasivos y a la espera del arribo de los beneficios.

Destaca el que a pesar del conocimiento que los actores locales y extralocales tenían acerca del programa Solidaridad/Regularización de la Tenencia de la Tierra<sup>14</sup> -no sólo por la frenética actividad que Salinas realizaba por todo el país entregando en actos masivos títulos de propiedad, o por los anuncios que a todas horas del día inundaban a los consumidores de todo tipo de medios de difusión en donde se exhibía el sentimiento de felicidad que embargaba a los beneficiados, sino fundamentalmente por los antecedentes en la localidad derivados de la visita del ejecutivo federal y de su respectivo compromiso-, éstos, transcurrido el proceso electoral, omitieron cualquier referencia al respecto.

El silencio no sólo caracterizó a los que concluido el proceso electoral se olvidaron del asunto de la regularización, sino, fundamentalmente, a quienes, no obstante de mantener el dedo en el renglón (como hasta el momento los ejidatarios y el ayuntamiento), hicieron caso omiso de la existencia de este programa federal. Resalta también el silencio de la propia SEDESOL, regional, estatal y federal.

---

<sup>14</sup> El cual formó parte dentro del PRONASOL de la vertiente de acción Solidaridad para el Bienestar Social. Vertiente que se orientó al mejoramiento de los niveles de vida con énfasis en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y **regularización de la tenencia de la tierra**. Las otras dos vertientes del programa fueron: Solidaridad para la Producción y Solidaridad para el Desarrollo Regional.

Lo global, entendiendo por ello la iniciativa y el proceso de la regularización en su sentido más general como política de gobierno de alcance nacional, no penetró los fuertes muros de intereses que, a espaldas de los propios colonos, se fueron tejiendo por los otros actores, los vinculados al mundo de la administración pública y de los organismos corporativos del PRI.

A partir de que el ayuntamiento retomó la iniciativa de la regularización (diciembre de 1992) los priístas -que después de la derrota electoral municipal se encontraban dispersos- se unificaron. Pronto mostraron su poder de influencia al convocar -a través del Comité Municipal de su partido- a diversas reuniones de información donde los propios funcionarios responsables por normatividad de cumplir con los procedimientos en la materia, acudían personalmente a informarle a los colonos acerca de la vía por la que la regularización tenía que darse, es decir, a través del PRI local.<sup>15</sup>

A lo largo de 1993 y los primeros meses de 1994 cada una de estas dos instancias intentaron sacar adelante -a espaldas del propio PRONASOL- el asunto de la regularización. Sin embargo, el nivel de enfrentamiento al que llegaron los actores políticos locales -los priístas y el ayuntamiento-, la ausencia de discreción de los primeros en cuanto a los usos partidistas de sus relaciones políticas en altas esferas del aparato estatal y federal -tráfico de influencias-, así como la exhibición pública de diversos titulares de gobierno en franco apoyo al PRI local,<sup>16</sup> y, finalmente, la denuncia del ayuntamiento y del panismo local -también en altas

---

<sup>15</sup> A manera de ejemplo circuló en las colonias irregulares de la localidad un boletín signado por el comité municipal del PRI donde se advertía en cuanto a no realizar pagos al ayuntamiento por concepto de regularización de casas o lotes hasta que existiera "organismo autorizado para ello". El comunicado concluía con la leyenda "Nosotros te tendremos informado".

<sup>16</sup> El 26 de marzo de 1993 el comité municipal del PRI llevó a cabo una reunión con el fin de informar en torno al proceso de regularización. A ésta asistieron los diputados (priístas) federal y local por el X distrito; los delegados estatales de la Secretaría de la Reforma Agraria y de la CORETT; así como un representante del delegado estatal de la Secretaría de Desarrollo Social. En la misma se le solicitó a los interesados "estar en permanente contacto con la dirigencia municipal del PRI" para evitar el engaño y la confusión a la ciudadanía "por parte de autoridades que ninguna competencia tienen". *Pueblo*. Ciudad Guzmán, 3 de abril de 1993, p. 5. Bajo la misma tónica de proselitismo partidista se llevó a cabo otra reunión el 9 de julio del mismo año. Lo curioso fue que en ésta -aunque engañado- estuvo presente el presidente municipal.

esferas-<sup>17</sup> precipitaron el arribo del doblemente indeseado -por parte de estos actores- programa Solidaridad-Regularización de la Tenencia de la Tierra, el que, por el momento, quedó vislumbrado como la única vía posible y al alcance del ayuntamiento y del gobierno federal para sacar adelante el asunto.

Como se verá, ello paralizó a la dirigencia priísta local, al quedar amarrados e impedidos a seguir metiendo manos en asuntos de gobierno. Pero, a su vez, sus aliados -ahora desde el gobierno federal- terminaron paralizando el programa. Por lo menos así resultó ser el resto de 1994 -tiempo de campañas políticas y elecciones federales- y de 1995. En febrero de este último año se llevaron a cabo las elecciones locales en Jalisco. El PAN ganó no sólo la elección municipal, sino también la distrital y la gubernatura de la entidad.

### **Los colonos y su lucha desde los Comités de Solidaridad**

Resulta difícil hablar sobre los colonos y sus luchas, así como del crecimiento de la mancha urbana, pero sobre todo, del desarrollo de los asentamientos irregulares en la localidad, sin hacer referencia, aunque sea de paso, a los efectos naturales -y sociales- derivados de los sismos que sacudieron a Ciudad Guzmán el 19 y 20 de septiembre de 1985. De las 10 mil viviendas entonces existentes en esta localidad del sur de Jalisco "en términos globales, un 30 por ciento quedaron por completo destruídas y un 60% parcialmente. Lo anterior dejó un saldo de 21,000 damnificados, cifra equivalente al 32 por ciento de los habitantes de la ciudad".<sup>18</sup>

A partir de estos acontecimientos la mancha urbana inició una acelerada expansión. La mayor parte de las nuevas viviendas se contruyeron en la periferia de la ciudad sobre propiedad ejidal. En muchos casos el Estado y la Iglesia desempeñaron un papel muy activo como promotores de vivienda. Tanto de un lado como del otro se formaron diversos organismos que, bajo diferentes modalidades, canalizaron recursos a los damnificados.

---

<sup>17</sup> Escritos de protesta dirigidos a Carlos Rivera Aceves, gobernador de la entidad, y publicados en la prensa (con copia para el presidente de la República, el secretario de Gobernación, para las fracciones parlamentarias del PAN en el Congreso del Estado y en el Congreso de la Unión, para la CORETT y, para los presidentes de los comités estatal y nacional del PAN), como al propio presidente de la República.

<sup>18</sup> Cabrales Barajas, Luis Felipe *Mercado de suelo urbano y tipologías de vivienda en Lagos, Tepatitlán y Guzmán*. Guadalajara: Mecanoescrito. 1995, p. 41.

Para el caso de las nuevas colonias que a raíz del sismo de 1985 surgieron en asentamientos irregulares -ante prioridades más apremiantes como la construcción de las propias viviendas y la introducción de servicios- la demanda de la regularización de la tenencia no parece haber sido tan fuerte. Las necesidades de orden cotidiano, como el abastecimiento de agua, la recolección de basura, la creación de infraestructura educativa, el transporte, el ordenamiento de las calles y vías de acceso, la luz y la instalación de drenaje resultaban mucho más apremiantes.<sup>19</sup> En ello pudo haber influido también, el hecho de que la cohesión interna de los colonos -lograda por la forma como se constituyeron en grupos organizados- aminoró las expectativas en torno al significado de la seguridad legal de la tenencia.<sup>20</sup>

Si bien para hacer frente a la lucha por los servicios surgieron diversas organizaciones y niveles de participación, esta última no parece haberse desarrollado con la finalidad de atender el problema de la irregularidad de la tenencia del suelo, hasta la conformación de los Comités de Solidaridad en abril de 1994; previa convocatoria realizada de manera conjunta por el Ayuntamiento y la SEDESOL regional. Lo que no significa que dicha preocupación estuviera ausente, o que conforme aumentaba la distancia en el tiempo de aquel septiembre y a medida que poco a poco se avanzaba en la satisfacción de otras necesidades ésta no fuera aflorando cada vez con mayor fuerza.

La conformación de los comités (21 en total) no estuvo ausente de fricciones entre las partes responsables de convocar y dar fe de su constitución: el Ayuntamiento y la Oficina Regional de la SEDESOL, cuya sede se encontraba en Ciudad Guzmán.

#### **Ires y venires de los integrantes de los Comités**

Según lo estipulado entre las partes -y seguramente con base a la normatividad entonces existente de la SEDESOL- a los comités les competía directamente la función de tramitar ante las dependencias de gobierno correspondientes la regularización. Al Ayuntamiento y a la Oficina Regional de la SEDESOL sólo les correspondía brindarles asesoría.

El hecho de que los colonos -a través de sus propios comités- fueran los responsables de llevar a cabo los trámites implicó nuevas experiencias para sus miembros. Por un lado, debido a que

---

<sup>19</sup> Entrevista a Fernando Orozco S.J., Zapopan, octubre 20, 1995. Quien fungió como director de "Vivienda y Promoción Cultural A.C.", organismo ligado a la Iglesia Católica y a "Servicios Educativos de Occidente", SEDOC, el cual surgió en abril de 1986 como un fuerte impulsor de vivienda para damnificados. Dicho organismo impulsó la construcción de más de seis mil viviendas en la localidad.

<sup>20</sup> Comentarios de Gabriel Torres al autor. Zapopan, septiembre 4, 1995.

tendrían que salir de la localidad a la que estos pertenecían y desplazarse hacia Guadalajara, donde se encontraba la oficina delegacional de la CORETT y otras del gobierno federal y, por el otro, porque había que familiarizarse con el mundo técnico-administrativo y político de la burocracia.<sup>21</sup>

La falta de información hacia los colonos por parte de la SEDESOL y de la CORETT, así como el tiempo y recursos que cada uno de los comités tenía que invertir frente a la necesidad de desplazarse hacia fuera de la localidad, orilló a los mismos -por iniciativa propia- a la constitución de una nueva organización de carácter coordinador. Básicamente con el objetivo de centralizar tareas en aras de agilizar los trámites que cada uno de los comités tenía que realizar de manera individual ante las dependencias públicas correspondientes.

Esta iniciativa -que se concretó el 6 de agosto de 1994 con la constitución de la "Coordinadora de Comités de Solidaridad" o "Comité de Segundo Nivel"- no fue bien vista, ni por la SEDESOL, ni por el Ayuntamiento; ello, a pesar, de que la propia normatividad de la SEDESOL contemplaba la creación de este tipo de instancias. Debido a ello, fueron acusados de **"andar haciendo política"**<sup>22</sup>, "siendo -según lo comentado por uno de los colonos- que teníamos la línea recta de caminar sobre la escrituración sin desviarnos hacia ningún partido político".<sup>23</sup>

A pesar de que dicha instancia coordinadora nunca fue avalada por la SEDESOL regional, ésta se puso a trabajar y continuó con las gestiones por cuenta propia. Sin embargo, pronto -debido a la proximidad de las elecciones federales del 21 de agosto- los miembros del Comité de Segundo Nivel recibieron indicaciones de la SEDESOL en Ciudad Guzmán de parar todo movimiento. Ello, según se argumentó, debido a que "no era conveniente que SEDESOL tuviera movimientos, tuviera presencia pública, para que no hubiera malas interpretaciones, en cuanto a que por medio de estos programas SEDESOL jalara gente; entonces nos paramos".<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Algunos de los integrantes fueron invitados por la SEDESOL a pasar varios días en la Ciudad de México para recibir un curso de capacitación. El curso fue impartido por el Instituto Promotor de la Vivienda, paradójicamente no se habló sobre los asentamientos irregulares.

<sup>22</sup> Entrevista realizada a Teófilo de la Cruz -presidente de uno de los Comités de Solidaridad de entonces y responsable de la Comisión de Organización del Comité de Segundo Nivel- por el autor. Ciudad Guzmán, octubre 25, 1995.

<sup>23</sup> Idem.

<sup>24</sup> Idem.

Lo mismo les fue instruido por esta instancia de gobierno cuando, concluidas las elecciones, reiniciaron actividades: ello, debido a que ya se asomaban las elecciones locales de febrero de 1995.

Cabe aclarar que si bien fue cierto que, debido a la preocupación reinante en los partidos políticos opositores en torno a los usos electoreros del PRONASOL (y PROCAMPO), la Secretaría de Gobernación (encargada de organizar los comicios a través del Consejo General del Instituto Federal Electoral) anunció que a partir del primero de agosto el gobierno se abstendría de difundir las campañas de PROCAMPO y PRONASOL, dicha indicación nunca fue en el sentido de paralizar- como se le informó a los colonos de Ciudad Guzmán- los mismos programas de gobierno.

A la ofensiva del gobierno propropieta por detener el proceso de regularización se le agregaba otro elemento más, el de la desinformación. Sin embargo, varios hechos se combinaban a la vez, para hacerle entender a los aspirantes a beneficiarios que la medida no podría realizarse, ni desde la autonomía de la organización social, ni desde el mundo de las impurezas de la colaboración entre instancias de gobierno de extracción multipartidista; más aún ante el temor de que la administración municipal panista pudiera cosechar en votos los frutos derivados de la regularización.

Los resultados de las elecciones del 12 de febrero trajeron nuevas sorpresas y, con ellas, nuevas perspectivas en cuanto a la disputa por la tutoría de la tan anhelada regularización. Ante los nuevos escenarios políticos a nivel local, estatal y federal, no sólo el programa Solidaridad-Regularización de la Tenencia de la Tierra llegaba a su fin, y con ello, los Comités de Solidaridad locales creados para tal fin; sino también, los intentos de autonomía de una organización que terminó sacrificada por los intereses partidistas externos, el poder institucional y la ambigüedad de la normatividad vigente en materia de regularización y de procedimientos y mecanismos interinstitucionales para lograrlo.

Por fin, en julio de 1995, apareció en el Diario Oficial de la Federación el decreto mediante el cual se le expropiaban "por causa de utilidad pública" 224 hectáreas al ejido Ciudad Guzmán. Señalándose en el mismo decreto que desde noviembre de 1993 la Corett había solicitado a la Secretaría de la Reforma Agraria la expropiación de 228 hectáreas para ser destinadas a su regularización y titulación legal a favor de sus ocupantes. Para este tiempo -como resultado de las elecciones pasadas- todos los titulares de las instancias públicas involucradas en el proceso ya habían cambiado: el presidente de la república, el gobernador de la entidad jalisciense, las dos cámaras de diputados (local y federal) y el presidente municipal de Ciudad Guzmán.

Para estas fechas se habla de 6,682 familias a ser beneficiadas.<sup>25</sup> Se trata, según la Secretaría de Desarrollo Urbano, del Gobierno del estado, de 109 fraccionamientos irregulares; razón por la cual, Ciudad Guzmán ocupa -después del municipio de Zapopan que forma parte de la Zona Metropolitana de Guadalajara- el segundo lugar en la entidad (conformada por 124 municipios) en cantidad de asentamientos irregulares.<sup>26</sup>

Las nuevas disposiciones señalaban que no deberían de intervenir en el proceso los partidos políticos, las autoridades municipales (panistas) y estatales (panistas); sino sólo la Corett y los beneficiarios a título personal.

A menos de un mes de haber arrancado el programa, éste se detuvo debido a que un grupo de personas se atribuyeron la propiedad de la tierra, protestando en contra de los ejidatarios de Ciudad Guzmán quienes se beneficiarían económicamente por la expropiación.

Lo cierto fue que 1995 y 1996 concluyó sin que los colonos *irregulares* de Ciudad Guzmán, lograran contar con el título que, como lo decía el expresidente Salinas -hoy en día tan a la distancia como el mismo PRONASOL-, "tanto tiempo ha esperado la familia"...los vecinos nuevamente esperan, frente a ellos -como a los demás- se encuentra también el próximo proceso electoral.

### **Reflexiones finales**

Hemos intentado emplear una metodología que nos permitiera movimientos de ida y vuelta entre lo local y lo global y entre la acción estructurada y estructurante de los sujetos; valiéndonos para ello del Programa Nacional de Solidaridad y, específicamente, de uno de sus subprogramas, el de Solidaridad-Regularización de la Tenencia de la Tierra. Del curso que en Ciudad Guzmán éste siguió como producto de los desenlaces que se derivaron del entrecruzamiento de actores e intereses en juego; procurando capturar los cambios que se desarrollaron dentro del espacio micro objeto de nuestro estudio.

A través del camino recorrido observamos cómo -retomando el enfoque de las interfases-<sup>27</sup> los intereses, metas, percepciones

---

<sup>25</sup> Dato proporcionado por Heriberto Santana Rubio, diputado priísta por el X Distrito (PRI). *El Sur*, semanario regional, Ciudad Guzmán, julio 28, 1995.

<sup>26</sup> *Siglo 21*, Guadalajara: agosto 7, 1995, p. 6.

<sup>27</sup> Con respecto a este enfoque metodológico, consúltese Alberto Arce y Norman Long "La dinámica de las interfases de conocimiento entre los burócratas agrarios y los campesinos: un estudio de caso jalisciense", en: *Cuadernos, Revista de Ciencias Sociales*.

sobre el programa y estrategias que siguieron los diversos actores involucrados, fueron permanentemente readaptados como resultado de las interacciones que se suscitaron entre actores locales y extralocales; percibimos el grado de incidencia de los mismos y de las acciones articuladoras que, a su vez, propiciaron la translocalidad. Es decir, el de las multideterminaciones entre lo micro y lo macro.

El PRONASOL, como programa sexenal diseñado e inicialmente instrumentado desde la Ciudad de México no fue para el caso Ciudad Guzmán -como seguramente para otros tantos casos-, estrictamente hablando el *programa del Presidente*, o el de su partido. Ello porque el programa, al ser impregnado, reinventado o recreado por los actores de la localidad, se relocalizó.

Al deconstruir el funcionamiento del PRONASOL, hemos visto los rasgos peculiares de Ciudad Guzmán, pero también sus aspectos universales, por tratarse de una localidad que no se encuentra sellada por la homogeneidad. Porque -como en muchas otras- su interior vive la pluralidad cultural y porque dentro de la misma coexisten múltiples rostros y mentalidades, intereses comunes y antagónicos, ricos y pobres e incontables flujos de elementos culturales externos que en menor o mayor medida transforman diferencialmente a los sujetos de forma permanente. No se trata, pues, de un universo aislado y claramente delimitado que viva enfrentado en forma exclusiva y permanente a las *intrusiones imperiales* del exterior y, por lo tanto, heroicamente condenado a hacerles frente.

El esquematismo característico de nuestra manera de ver las cosas, nos impide muchas veces reconocer la complejidad de los procesos local-globalmente imbricados y, por lo tanto, a percibir los vínculos e intereses complementarios que se dan [que se construyen] entre los actores locales y extralocales; así como, el relativo pero importante margen de maniobra con que cuentan estos últimos para incidir en los procesos mismos. El reconocimiento de la existencia de intereses compartidos (más no por ello necesariamente idénticos) nos enfrenta a la necesidad de readecuar nuestros conceptos: Obviamente, a los actores que desde su propia localidad operan hacia adentro y hacia afuera no podríamos simplemente catalogarlos como *vendematrias*.

Los intereses complementarios o antagónicos no se circunscriben a relaciones entre conjuntos, ambos se dan dentro de lo local y en su relación con el entorno global. El caso Ciudad

---

Guadalajara: CICS/Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Guadalajara, núm. 8, septiembre-diciembre de 1988. También el trabajo de Norman Long and Ann Long (ed.) *Battlefields of Knowledge. The interlocking of theory and practice in social research and development*. London and New York: Routledge, 1992.

Guzmán da cuenta no sólo de las alianzas que desplegaron tanto los panistas como los priístas en y desde la localidad, y de su papel para incidir en el proceso, sino también de los desenlaces imprevistos que se desencadenaron (el arribo del programa Solidaridad-CORETT) como producto de estos encuentros cara a cara.

Las apreciaciones sobre Solidaridad (como de cualquier otro programa que desde afuera llegue a una localidad) deben de tomar en cuenta la diversidad de escenarios que existen a lo largo y ancho del país.

Es importante conocer cómo "desde arriba" los gobernantes podrán, a través de la manipulación y el manejo clientelar, estar haciendo uso de los recursos públicos para sostenerse en el poder; pero quizás más importante sea ver cómo "desde abajo" a través de este tipo de mecanismos tejidos desde otros ámbitos se podrá estar dando o no esta situación. Partir desde lo micro podrá permitirnos entrever cómo, desde ese particular lugar, se podrán estar no sólo reproduciendo las estructuras, sino fundamentalmente cómo éstas podrán estar cambiando. Ello nos ayuda a hacer a un lado los determinismos externos (usualmente percibidos como fatales) y a repensar en las potencialidades del futuro; no como un futuro utópico, sino como resultado de múltiples acciones que -a diferencia de otras- se podrán estar construyendo en el presente.

Solidaridad es visto como un botín para garantizar la permanencia de los partidos gobernantes en el poder (sea municipal, estatal o federal) y para doblegar a los partidos políticos enemigos que en forma minoritaria están a cargo de algún ayuntamiento.<sup>28</sup>

En este sentido no es difícil inferir que la alternancia partidista en el poder (como la conocemos hoy), por si sólo, no resuelve del todo el problema de la representatividad. Ya que con ella no se salvan las barreras que impiden la participación permanente de la gente, de aquella que cada tres años se convierte en elector. Avanzar en el *mandar obedeciendo* (parafraseando al

---

<sup>28</sup> Como ejemplo pudiéramos citar el caso del programa *Jalemos Parejo*, puesto en marcha por el gobierno panista de Francisco Barrio, gobernador de Chihuahua. Este programa al que algunos han llamado la *versión panista del PRONASOL* ha levantado múltiples inconformidades por parte de los presidentes municipales priístas y de los regidores del Partido del Trabajo y del Partido de la Revolución Democrática en la entidad. Barrio ha sido acusado de utilizar de manera clientelar los recursos "como en los tiempos del solidarismo salinista". Dicho programa fue puesto en marcha por el gobernador panista a raíz del revés electoral que sufrió el PAN en las elecciones de 1995. Al respecto, véase *La Jornada*, ediciones del 3, 4 y 5 de enero, 20 de marzo, 5 de junio y 12 de julio de 1996.

EZLN) requiere de la puesta en marcha de nuevas formas de hacer política. El afán de los partidos políticos por sostenerse en los cargos de la administración pública puede orillar de entrada al enviciamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Desde el poder institucional se le apuesta a la subordinación de la gente, el gobierno es visto como dadivoso, el beneficiado como obligado a agradecer. En este sentido, bien se puede afirmar que hay un enfrentamiento hacia la sociedad desde el Estado: la apuesta para su sobrevivencia está hecha en la subordinación política de los gobernados, en frenar su madurez política. A ello le apostaron los priístas que desde distintas instancias de la administración pública congelaron las presunciones autonómicas de los miembros del comité de segundo nivel.

Resulta obvio que las prácticas clientelares frenan el desarrollo de la conciencia ciudadana. El ciudadano más que persona consciente de sus derechos y obligaciones frente al gobierno, es un cliente al servicio de sus "representantes". Por su lado, los mecanismos de cooptación institucional muchas veces devienen en posiciones conformistas, las cuales, a su vez, son uno de los principales obstáculos para el desarrollo de procesos de ciudadanización.

La alternancia de los partidos en el poder deberá de acompañarse por nuevos esquemas de horizontalidad entre las relaciones gobernantes-gobernados. Desde allí se podrán construir nuevos consensos que se abran paso hacia afuera, y en los que más que concebirnos como *testigos* de la historia (o como víctimas de su fatalidad), nos pensemos como actores a formar parte de la misma.

Desde la academia probablemente parte de la agenda a seguir desarrollando, tendrá que ver con el estudio de los movimientos de ida y vuelta entre lo local y lo global en la construcción de la ciudadanía. En vez de qué manera los esfuerzos cotidianos de quienes intentan construir su historia, podrán ser a su vez los cimientos de un nuevo mundo en construcción.