

EL COLEGIO DE MÉXICO

**CENTRO DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES**

**YUCATÁN: POLÍTICA DE DESARROLLO
REGIONAL**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

MARTÍN SAÚL VARGAS PAREDES

MÉXICO, D.F., ENERO DE 1996.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	p. I
I. POLÍTICAS PÚBLICAS	p. 1
Políticas públicas activa, semiactiva y pasiva	p. 2
Enfoques recientes sobre análisis de políticas públicas.	p. 6
Los macroenfoques pluralista y estatista	p. 7
Los microenfoques o enfoques de alcance medio	p. 12
II. EL CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO EN YUCATÁN 1982-1988	p. 22
Relaciones intergubernamentales y evolución política en Yucatán	p. 23
El gobierno de Graciliano Alpuche	p. 32
Contexto político	p. 33
El gobierno de Víctor Cervera Pacheco	p. 48
III. LA POLÍTICA DE DESARROLLO REGIONAL	p. 56
La economía local durante la administración de Graciliano Alpuche	p. 56
El PRH	p. 62
Antecedentes del Programa	p. 63
La formulación del Programa	p. 70
Ejecución y resultados	p. 76
IV. CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO EN YUCATÁN 1988-1991	p. 87
La administración de Víctor Manzanilla Shaffer	p. 89
El PRH durante la administración de Víctor Manzanilla y la formulación del PRODEZOH.	100
CONCLUSIONES	p. i

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

Banrural	Banco de Crédito Rural
Cemer	Centro Empresarial de Mérida
CEPES	Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del PRI
CNC	Confederación Nacional Campesina
CNOP	Confederación Nacional de Organizaciones Populares
Coplade	Comité de Planeación y Desarrollo
Cordemex	Cordeles Mexicanos SA de CV.
CTM	Confederación de Trabajadores de México
CUD	Convenio Único de Desarrollo
DIF	Desarrollo Integral de la Familia
Desfityusa	Desfibradoras de Yucatán, S.A.
FAAPY	Fondo de Apoyo a las Actividades Productivas del estado de Yucatán
FIDHEN	Fideicomiso Henequenero
FTY	Federación de Trabajadores de Yucatán
INPC	Índice Nacional de Precios al Consumidor
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
IPF	Inversión Pública Federal
Liga	Liga de Comunidades Agrarias
LOAPEY	Ley Orgánica de la Administración Pública de Yucatán
PAN	Partido Acción Nacional
PARM	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
PPS	Partido Popular Socialista
PRH	Programa de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán
PRI	Partido Revolucionario Institucional
Pronasol	Programa Nacional de Solidaridad

Prodezoh	Programa de Desarrollo Regional de la Zona Henequenera
PST	Partido Socialista de los Trabajadores
SARH	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
Secogef	Secretaría de la Contraloría General de la Federación
SEMIP	Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria

INTRODUCCIÓN

El estado Yucatán presenta problemas estructurales muy importantes desde la década de los años 60, principalmente derivados del monocultivo del henequén. Los gobiernos federal y estatal han intentado enfrentar estos problemas mediante la formulación de varias políticas públicas, sin embargo no se ha obtenido el éxito esperado. La diversificación ha sido la principal alternativa. El impulso al sector servicios y a la atracción de maquiladoras a la entidad han sido las estrategias más importantes de los últimos años, aunque no han generado los empleos que solicita el mercado de trabajo.

Este trabajo de investigación intenta estudiar la formulación y ejecución del Programa de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán, propuesto por el gobierno de Miguel de la Madrid, ligado a su contexto económico, político y social. Ese programa tuvo una vigencia formal administrativa de 1984 a 1988, fecha en que terminaron los gobiernos de Víctor Cervera en Yucatán y de Miguel de la Madrid en el ámbito federal. Sin embargo esa política de desarrollo regional siguió con vicisitudes hasta 1994 durante los gobiernos de Víctor Manzanilla y Dulce María Sauri.

La preocupación principal en mi trabajo consiste en analizar las vicisitudes de la política de desarrollo regional de Yucatán durante el periodo 1982-1991 en el que se sucedieron 5 gobernadores. Este trabajo intenta explicar cómo un mismo programa de desarrollo regional (aunque presentó 2 nombres diferentes) pudo permanecer, de manera accidentada, en medio de un contexto sociopolítico económico caracterizado por el conflicto durante el periodo a estudiar. Otros elementos que motivan este trabajo son: *a)* observar en qué medida influyeron las decisiones centralistas ligadas al PRH al nombrar 2 gobernadores y después

removerlos en igual número de periodos constitucionales consecutivos; *b*) analizar qué fue lo que mas influyó en esa inestabilidad política: el incremento de la pobreza de varios sectores de la población, la falta de coordinación Federación/estado, el avance/retroceso del PRH, los grupos políticos diferentes del gobernador en turno o meras situaciones coyunturales; *c*) estudiar los actores políticos y sociales que más se movilizaron durante este periodo y porqué, las instituciones públicas y mecanismos políticos que usaron los diferentes actores para desestabilizar/estabilizar la política yucateca.

Es importante establecer también que la política de desarrollo regional de Miguel de la Madrid fue continuada posteriormente por la administración de Carlos Salinas, aunque el gobierno en turno (de Víctor Manzanilla Shaffer) se opuso, lo que ocasionó un enfrentamiento entre el Presidente y el gobernador. Una vez que éste último fue sustituido por Dulce María Sauri, el PRH fue reactivado, aunque con objetivos más limitados. Desde entonces sólo pretende cumplir con la reordenación de la zona henequenera (es decir la primera etapa del PRH, bajo el nombre de Prodezoh). Es aquí donde radica la importancia de esta política en el estado de Yucatán, pues su vigencia *real* permaneció, aunque con vicisitudes a lo largo de 4 administraciones locales y 2 federales.

Por política de desarrollo regional me voy a referir específicamente al PRH y su continuación como Prodezoh a partir de 1991. Dicha política consta de 2 grandes etapas: el de la reordenación henequenera, que está encaminada a reducir el número de campesinos y tierra dedicados a esa actividad y al mismo tiempo elevar la producción del agave con el fin de hacer más productiva la actividad

henequenera. La segunda etapa es la referente al desarrollo integral del estado, la cual tiene como objetivo diversificar la economía, incrementar el proceso de industrialización del estado y dotarlo de infraestructura. El objetivo más agregado de ese programa es impulsar el desarrollo económico para reducir los subsidios otorgados por la federación.

Como parte del proceso político voy a estudiar los principales grupos políticos locales, casi todos del PRI, observando su comportamiento en este periodo, los mecanismos de negociación que emplearon, las instituciones políticas y gubernamentales más importantes y las formas de organización para su comportamiento político.

Uno de los enfoques teóricos que usaré es el *ecológico*, llamado así por Méndez (1993), cuyo trabajo será ampliamente utilizado en el primer capítulo de este documento. Al mismo tiempo tomaré en cuenta la propuesta micropolítica del Estado mexicano,¹ la cual se caracteriza por subrayar los estudios regionales, tomando como campos de análisis: *a*) particularidades en ámbitos delimitados; *b*) la articulación entre poder local y Estado; *c*) escenarios que expresan situaciones diferentes a la nacional (algunos ejemplos podrían ser los estudios dedicados al periodo revolucionario en Michoacán o Yucatán, en donde la revolución "vino desde afuera"); *d*) la heterogeneidad de los diferentes actores sociales locales; *e*) la capacidad de gestión e intermediación de los líderes de los diferentes sectores sociales. Sin embargo esta visión micro, a pesar de sus múltiples estudios, no ha podido crear una síntesis que ayude a interpretar de manera alternativa el Estado posrevolucionario mexicano.

¹ Esta propuesta micropolítica intenta ser una interpretación alternativa de la visión macropolítica para el estudio del Estado posrevolucionario. Esta interpretación macro estudia el Estado mexicano de manera global mediante diversos enfoques teóricos y disciplinas: desde el marxismo ortodoxo hasta las corrientes sobre movimientos sociales. Al mismo tiempo esta propuesta micro en cuanto a

La forma en que delimito el tema es el siguiente: la política de desarrollo regional que voy a estudiar es el PRH en sus fases de formulación y ejecución. El proceso político en el periodo de febrero 1982 a febrero de 1991 incluirá el seguimiento y análisis del comportamiento de los principales grupos políticos, a los cuales llamaré *camarillas políticas*,² frente a ese programa; ese comportamiento

análisis de políticas públicas destaca la importancia de los efectos de factores específicos en la naturaleza de las políticas públicas, tales como el de estilos nacionales, áreas de política y el ecológico. Por su parte, las visiones macro de análisis de políticas, el estatista y pluralista, proponen que el Estado o los grupos de presión, respectivamente, son los elementos determinantes en casi todo momento, sociedad o periodo histórico en la orientación y formulación de las políticas, lo cual hace demasiado agregado, amplio y a veces, poco preciso encontrar factores más específicos en la afectación y comportamiento de una política gubernamental.

Para comprender los enfoques de estilos nacionales y áreas de política puede consultarse el trabajo de G. Freeman, "National Styles and Policy Sectors: Explaining structured variation", *Journal of Public Policy*, vol. 4, 1986. En cuanto al enfoque ecológico, puede consultarse los trabajos de Hampson, *Forming economic Policy; the Case of Energy in Canada and Mexico*, 1986; Peters y Hogwood, "In Search of the Issue-Attention Cycle", *The Public Interest*, 1985; Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 1985.

Para los enfoques macro, consultar los diferentes trabajos como el de Nordlinger en cuanto a la visión estatista y varios de los trabajos de *politics* en América Latina, como los de Malloy, D. Collier, entre otros. Para mayor información, véase José Luis Méndez, "la política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", en *Foro Internacional*, (131), 1993, pp. 111-144.

² Por camarillas políticas voy a entender más que un concepto, una caracterización del término: 1) Se basan en relaciones personales pues a) la acumulación de amigos en política, al menos en México, se traduce en un medio para concentrar poder e influencia, b) el grado de desigualdad social permite una realinación de intereses que conduce a una relación patrón-clientes entre varios grupos sociales y grupos políticos; 2) se forman normalmente al interior del aparato gubernamental (por ejemplo en el gabinete o en las burocracias estatales) organizaciones políticas (PRI, CNC, CTM, etc.) o incluso en organizaciones sociales (líderes de colonos, sindicales, etc.); 3) en ocasiones forman "anillos burocráticos" alrededor de organizaciones y/o políticas públicas, 4) la estructura básica de la camarilla es una relación mentor-discípulo, en la que se reproduce mucho la relación patrón-clientes; 5) el sistema de camarilla es muy fluido y con tendencias incluyentes; 6) las camarillas son determinantes para definir quién llega al punto más alto del sistema político mexicano, la carrera que toman los políticos exitosos y la designación de los puestos públicos (de elección popular y burocráticos); 7) el líder es el hombre más influyente en la camarilla; 8) algunas camarillas se caracterizan por una ideología, sin embargo son generalmente otras cualidades las que toma en cuenta el líder sobre el futuro de algunos de los miembros del grupo político; 9) las

incluirá sus formas de actuación, influencia y fuentes principales de poder político. Al mismo tiempo intentaré hacer un seguimiento y análisis de las principales agencias públicas en el estado, como son: gobierno del estado, delegación de la SPP, Cordemex y Banrural, así como los 2 principales partidos políticos, tales como el PRI y el PAN además del sector campesino del primero.

Entre los actores políticos que pretendo estudiar, prácticamente todos son militantes del PRI: Graciliano Alpuche, quien gobernó de 1982 a 1984; Víctor Cervera de 1984 a 1988; Víctor Manzanilla de 1988 a 1991 y Dulce María Sauri, de 1991 hasta 1994. Como ya expliqué antes, me interesa analizar el comportamiento de estos actores durante ese periodo, específicamente, su actitud y la forma como influyeron en el proceso de formulación y ejecución del PRH.

El trabajo se centrará entonces en discutir la manera en cómo la percepción del *medio ambiente, coyuntura o contexto* puede influir en las políticas públicas, por lo que argumentaré que el proceso de formulación y ejecución de la política de desarrollo regional en Yucatán puede entenderse desde la perspectiva del enfoque ecológico.

camarillas cuentan con características institucionales, porque se han desarrollado en las organizaciones gubernamentales y se han convertido en fuertes centros de toma de decisiones: un ejemplo de esto puede ser el grupo del Banco de México, durante la administración del ex presidente Salinas; 10) la relación de los miembros de las camarillas se basa en la confianza y lealtad y por lo general las amistades nacen en las escuelas o en ocasiones en la participación política juvenil (estudiantil, partidista, etc). Véase Roederic A. Camp, "Camarillas in Mexico Politics: The Case of the Salinas Cabinet" en *Mexican Studies*, núm. 1, vol. 6, (1990).

Consideraciones teóricas

Existen muchos modelos para entender el proceso de formulación y ejecución de la política de desarrollo regional en Yucatán, los cuales ponen énfasis en elementos diferentes (sociales, económicos, políticos, etc.); sin embargo, me limitaré a estudiar la influencia de los factores sociopolíticos sobre el proceso del PRH, por lo que expongo un escenario donde la política de desarrollo regional --en términos generales, tomando en consideración los planteamientos de Hampson, Downs y Peters y Hogwood, sobre el ciclo de las políticas públicas y los de Kingdon³ referente a los 3 flujos de las políticas públicas⁴-- se caracteriza por tender a comportarse como una campana que queda abierta de lado derecho, pues las camarillas políticas en el flujo final habrían ya abierto un nicho de influencia en el Estado. Las políticas públicas a su vez transitan de una posición pasiva⁵ en el

³ Véase el trabajo de José Luis Méndez, *op cit.*, pp. 140-143.

⁴ Los tres flujos a los que se refiere Kingdon se concentran en la formación de la agenda pública basada en: los problemas, en el proceso político y los participantes visibles. De su análisis se puede concluir que una política pública activa sólo surgirá cuando una crisis, una coalición política y una solución con alta claridad sean conjuntadas y comprendidas por un empresario político. Por su parte, la política pública pasa por 3 momentos: en el primero ("de normalidad", le llama José Luis Méndez) los actores tenderán a actuar respondiendo a intereses propios. En un segundo momento (de crisis), los actores pensarán en responder positivamente, cohesionados, a políticas formuladas centralmente. Una vez implementada la política los actores políticos podrían actuar de nuevo con relativa fragmentación pero no en el mismo grado que en el primer momento. Así se forma una campana en la que se pasa de la fragmentación a la cohesión para regresar finalmente a la fragmentación aunque en magnitud menor a la inicial. *Ibid.*, p 140.

⁵ De acuerdo con el trabajo de Méndez, una política pasiva puede caracterizarse por: la legitimidad baja del problema; confusión en la naturaleza del problema, diagnóstico y en las estrategias; recursos organizacionales, presupuestales y legales escasos; y ejecución de bajo grado. *Ibid.*, p. 129.

primer momento a otra activa⁶ durante la etapa de crisis y tienden a descender de nuevo pareciéndose más a políticas semiactivas⁷ en el tercer momento.

Hipótesis

Si se toma como válida la propuesta teórica del enfoque ecológico, podré formular mi hipótesis de la siguiente manera: **la crisis produjo la formulación de una política activa de desarrollo regional en 1984 en Yucatán, aunque su aplicación careció de recursos suficientes convirtiendo en semiactiva esta etapa de la política.**

Entre 1982 y 1984 hubo una crisis en ascenso, periodo en el que gobernó Graciliano Alpuche. Las camarillas políticas consideraron que tal crisis ya no sólo se percibía en el ámbito económico, sino también en el político, de tal forma que consideraron prioritario apoyar el programa de desarrollo regional que formuló el gobierno federal en mayo de 1984 para enfrentar ese gran problema.

El programa concentró el apoyo de las diferentes camarillas políticas y se erigió en uno de los factores principales para obligar al gobierno federal a forzar la salida de Alpuche Pinzón de la administración local y sustituirlo por un gobernador cercano a los intereses centrales, negociador y conocido entre los grupos políticos locales.

⁶ Sus características son: legitimidad alta del problema; claridad en el diagnóstico, naturaleza del problema y estrategias; recursos organizacionales, presupuestales y legales suficientes y adecuados; ejecución del programa muy apegada a lo planeado. *Ibid.*, p. 129

⁷ Caracterizada por: legitimidad mediana del problema; claridad intermedia para varios actores respecto a la naturaleza del problema, diagnóstico y estrategias; la estrategia no es del todo clara para todo los actores; la ejecución es de grado intermedio respecto a lo previsto. *Ibid.*, pp. 127-129.

Durante el periodo 1984-1988, el programa careció de recursos suficientes y sólo alcanzó a cumplir parcialmente sus objetivos, es decir logró reducir las principales variables de la economía henequenera pero no pudo generar los suficientes empleos para compensar la liberación de la mano de obra agrícola.

Asimismo quiero establecer que para hacer este trabajo usaré aparte de bibliografía para el marco teórico, documentos oficiales, periódicos locales y algunas entrevistas realizadas a políticos e investigadores, tales como Carlos Castillo Peraza, ex presidente nacional del PAN y ex candidato al gobierno de Yucatán en 1981, José Luis Sierra, investigador del Instituto Nacional de Antropología e Historia en la delegación Yucatán, así como a Guadalupe Huchim, funcionario de la administración de Dulce María Sauri.

También quiero dejar indicado que la importancia del PRH puede observarse por el presupuesto asignado dentro de la inversión pública federal.⁸ De esto se deriva que el PRH tendió a perder peso específico en el presupuesto federal, mientras que en el ámbito estatal permaneció como el segundo más importante durante el lapso de su ejecución, aunque su presupuesto asignado también fue descendente.

La importancia de este estudio de caso es aportar ideas de cómo uno de los estados más pobres de la federación enfrentó la crisis económica de la década de los años 80. Esta situación trajo consigo un intento de redefinir la relación Estado/Federación, lo cual es parte de lo que en los últimos años se ha llamado reforma del Estado. Las nuevas relaciones del "centro" con los estados de la

⁸ La inversión canalizada al estado de Yucatán entre 1984 y 1988 se dividía en 2 grandes apartados: primero, el CUD ejecutado a instancias y con la intervención de la entidad y que estaba formado por los programas de Desarrollo Regional, Regional de Empleo, Coordinación Especial y el PRH. El segundo correspondía al Programa Normal, que se regía por decisiones de origen central y cuyas estrategias estaban contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo.

república son parte importante del nuevo funcionamiento del Estado mexicano; además es fundamental observar los fenómenos político sociales del país desde diferentes perspectivas, sobre todo, por el aparente descenso de validez de las visiones macropolíticas del Estado posrevolucionario mexicano (marxista, sistémico, etc.)⁹ ante los cambios que ocurren en el país. Es importante hacer una espacialización¹⁰ del estudio del sistema político mexicano, lo cual también conduciría a una especialización del fenómeno político de los asuntos nacionales. Especialización que cada día es más importante ante la multiplicidad y complejización de la sociedad.

Para hacer este trabajo expondré en el primer capítulo una conceptualización de las políticas públicas en donde destacaré sus macro y micro enfoques y haré un énfasis especial en la corriente ecológica. En el segundo capítulo describiré las

⁹ El problema de los enfoques sistémicos del Estado posrevolucionario mexicano es que sobrevaloran la figura del jefe de Estado en los movimientos políticos que llevaron a la destrucción del antiguo régimen y a la formación del nuevo; identifica el caudillismo con la reconstrucción de una estructura de autoridad nacional fuerte y el Estado aparece como creador de sí mismo y frente a la sociedad. Tal parece que los procesos políticos están determinados prácticamente por un solo factor: El Estado, sin tomar en cuenta otros elementos principales, como el regional (la política, grupos locales, economía, situaciones particulares, etc.). El problema central de los enfoques marxistas consiste en que, al negar la opción de una revolución burguesa, la revolución mexicana es solo una revuelta política. Además, en sus análisis políticos proponen como centro de la discusión las estructuras macrosociales de clase, sin considerar su constitución espacio-temporal. Al privilegiar este análisis del Estado y sus regímenes político-económicos, no se encuentran cambios sustantivos entre el porfiriato y los gobiernos posrevolucionarios, siendo difícil a veces caracterizarlos; como consecuencia, en sus periodizaciones no hay claridad sobre el desenvolvimiento del Estado, el papel de las clases dominantes y los grupos que conquistaron el poder. En síntesis el problema de estas visiones se encuentran en sus análisis bastante agregados.

¹⁰ Espacialización del sistema político mexicano le llama Arturo Alvarado a la discusión sobre estudios regionales en México, que hacen énfasis en la heterogeneidad del país y no basan sus hipótesis de la formación del Estado posrevolucionario en los actores centrales estatales, sino más bien en caudillos regionales y procesos políticos locales. Véase A. Alvarado, "el poder regional y su organización en el México contemporáneo", en *México: en el umbral del milenio*, 1990.

relaciones intergubernamentales y la evolución política en Yucatán y su contexto sociopolítico en el periodo 1982-1988, es decir durante los gobiernos de Graciliano Alpuche y Víctor Cervera. En el tercer capítulo expondré las principales estrategias y tareas que propuso el PRH, así como sus principales resultados. En el cuarto capítulo describiré el contexto sociopolítico en Yucatán durante la administración de Víctor Manzanilla y el arribo al gobierno local de Dulce María Sauri en 1991.

I. POLÍTICAS PÚBLICAS

Introducción

El estudio de las políticas públicas ha tenido en los últimos años un auge importante en México¹ debido a la tendencia del Estado moderno a gobernar más por políticas o temas que por grandes proyectos nacionales.

El campo de las políticas públicas, en términos agregados, se preocupa por ámbitos relacionados con la agenda gubernamental, donde se definen y formulan los objetivos para atender problemas públicos; la creación, desarrollo o transformación de agencias y programas para lograr los objetivos propuestos; y el efecto e impactos que producen las políticas en el ambiente social.

Sin embargo, hay poco acuerdo en la definición del concepto² y cada autor hace énfasis en diferentes ámbitos del campo de las políticas gubernamentales.³

¹ En relación con la bibliografía referente a las políticas públicas en México, véase entre otros trabajos, Luis F. Aguilar Villanueva, *Las hechuras de las políticas públicas, el estudio de las políticas públicas*, 1992. M. Merino "el gobierno fuera del centro", P. H. Moreno, Diagnóstico y perspectivas de la descentralización en México" Luis Ignacio Arbesú Verduzco, "política gubernamental y planeación en México", Ernesto Mendoza Huichán, política de modernización y negociación", todos ellos en *La revista del Colegio*, octubre de 1990. Omar Guerrero, "políticas públicas y reforma del Estado", 1992.

² En este sentido, José Luis Méndez dice "...nos encontramos ante un problema conceptual complejo. Si bien, por un lado, arribar a una definición tiene sentido debido a que, por claridad analítica, hay que diferenciar un concepto de política pública de otros conceptos (o contrarios empíricos), a la vez es difícil que dicha definición 'aprehenda' los rasgos básicos de una realidad sumamente variada. Por lo tanto es también difícil que surja un acuerdo en torno a una definición y sería de esperarse que el debate sobre las definiciones, aunque sean ideales, continúe". Méndez, *op. cit.*, 1993, p. 120.

³ Luis Aguilar propone un esquema para estudiar las políticas mediante 2 aproximaciones: el descriptivo y el teórico. El primero destaca el papel de la política pública como decisión o si es algo más; en esta primera aproximación pueden encontrarse diversas definiciones, que entienden la política pública de maneras diferentes, como las perspectivas siguientes: institucional, decisoria, comportamental y causal. La segunda vertiente del esquema explica las políticas públicas basada en las características de cada teoría politológica en la cual se inscriba el análisis. Luis Aguilar, *el estudio de las políticas*, 1992.

Dada esta limitación conceptual, la primera tarea será 1) presentar un esquema en donde se integre una escala ideal con puntos de medición que ayuden a definir con base en esos elementos a las políticas gubernamentales y 2) describir algunos enfoques recientes, que contribuirán al análisis de las políticas.

Políticas públicas activa, semiactiva y pasiva

Existen problemas para establecer un concepto amplio de las políticas públicas debido a que en ocasiones los actores, recursos, instrumentos, objetivos y decisiones parecen tener poca claridad y relación entre sí. Por consecuencia sería conveniente pensar más en escalas ideales⁴ que en tipos ideales para definir de una manera más precisa las políticas públicas que, con base en sus elementos, podrían tomar la forma de políticas activas, semiactivas y pasivas, que serían al mismo tiempo los puntos de medición de esa escala.

La política pública, como *policy*,⁵ cuenta con al menos 6 elementos: Problema, diagnóstico, solución, estrategia, recursos y ejecución, que a su vez se dividen en varios componentes a saber:

⁴ Esta escala con sus puntos de medición representa una primera aproximación: 1) para definir las políticas públicas como fenómenos de afectación; 2) para ubicarlas temporalmente en un punto específico de la escala; 3) para establecer "heurísticamente" parámetros determinados en los que podría localizarse una política. Esta escala hace énfasis en la política pública como política, es decir toma en consideración más el grado de eficiencia y sus resultados que el grado y alcance público que tenga. El concepto de activismo proviene del término "activo" usado en política exterior por varios autores como M. Ojeda o Rosario Green. Además la escala está relacionada muy estrechamente con el grado de legitimidad (en un sentido restringido, entendido como el grado de consenso necesario para resolver un problema o aceptar la solución, estrategia y diagnóstico respecto a un asunto específico) de los diferentes elementos de una política y el conocimiento relativo de estos por parte de los actores. Véase Méndez, *op. cit.*, pp. 122-126.

⁵ Es decir no se toma en cuenta el aspecto público de las políticas. El carácter público de las políticas incluye un amplio debate que se refiere a varios aspectos: *a)* lo público es un concepto más amplio que el Estado; *b)* interesa y afecta a grandes sectores de la sociedad y no sólo a pequeños grupos privados o de interés; *c)* como concepto y praxis que agrupa a los principios de libre acceso, transparencia y apertura; *d)* recursos públicos y recaudaciones hacendarias. Aquí en esta parte del trabajo la política pública, como política, se preocupa más por el propósito

El problema está conformado por: legitimidad del problema en comparación con otros, legitimidad de la definición del tipo de problema y claridad en su definición.

El diagnóstico se basa en la claridad y legitimidad de la definición de la naturaleza del problema, de la(s) solución(es) encontrada(s) y de las estrategia(s) presentada(s).

La solución al problema se refiere a su claridad, legitimidad y conocimiento por los involucrados. La estrategia, además de incluir las características del problema, toma en cuenta el grado de acción y coordinación preconcebidas por ella.

La ejecución de los programas consideran la aplicación de las políticas y su evaluación; mientras que los recursos podrían ser organizacionales, legales y presupuestales.

La escala ideal de política pública⁶ presenta 3 puntos de medición, que heurísticamente podrían definirse así:

1. Política pública activa (punto más alto de la escala). Se caracteriza por *a)* una legitimidad alta del problema para la mayoría de los funcionarios públicos normativos, operativos y grupos relacionados con el problema; en este punto, el problema será incluido inmediatamente en la agenda decisoria.⁷ *b)* Alta claridad y

gubernamental de enfrentar un problema sin considerar qué tan público es y concentrarse fundamentalmente en la eficiencia de la política.

⁶ Con base en la definición de los componentes de la política, ésta podría definirse como “la ejecución de un ‘paquete’ de acciones estratégicas relacionadas, así como la abstención inducida respecto a otras acciones, por parte de actores estatales y privados, usando como ‘incentivos’ uno o varios o ‘recursos’ (organizacionales, económicos, legales, etc.), siguiendo un cierto ‘orden’ establecido por una estrategia de acción, a fin de cumplir determinados objetivos generales fijados por el Estado, en donde, gracias a un diagnóstico, esas estrategias y objetivos generales se asocian a la solución de un problema percibido por el Estado como público”. Méndez, *op. cit.*, p. 123.

⁷ Hay 2 tipos de agenda: la gubernamental, que incluye la lista de asuntos o problemas que deben recibir atención; y la decisoria, que agrupa los problemas que debe recibir atención inmediata por medio de una decisión rápida y eficiente. Véase Kingdon, *Agenda, Alternatives, and Public Policies*, Boston, Little Brown, 1984, p. 4

legitimidad del diagnóstico respecto a la naturaleza del problema, a la relación problema/solución y estrategias específicas. *c)* Claridad y legitimidad en la solución del problema, que es conocida por la mayoría dentro de cada uno de los 3 tipos de actores. *d)* Claridad, legitimidad y conocimiento de la estrategia, la cual incluiría, por una parte, publicación y difusión de un programa gubernamental y, por otra, una coordinación realizada entre el Estado y los actores involucrados en la política y/o grado comparativamente alto de acción estratégica. *e)* Los recursos organizacionales, presupuestales y legales son adecuados y suficientes para llevar a cabo la política, que implicará una jerarquía eficiente de la organización o agencia pública, inversión y apoyos económicos suficientes y estructura legal adecuada para ejecutar la estrategia propuesta con altas probabilidades de éxito. *f)* La ejecución del programa se realiza cercanamente a lo previsto, lo cual puede medirse de acuerdo a una evaluación de la política.⁹

2. *Política pública semiactiva* (punto intermedio de la escala). Se caracteriza por: *a)* una legitimidad mediana del problema, es decir hay un asunto registrado en la agenda gubernamental, pero no en la decisoria. *b)* Varios actores no tienen claridad respecto a la definición del problema, a la relación con una estrategia y solución específicas. *c)* Al interior de los 3 tipos de actores no hay claridad amplia respecto a la solución propuesta. *d)* La estrategia tampoco presenta claridad ni legitimidad alta y no es bien conocida por todos los actores. *e)* Los recursos organizacionales, presupuestales y legales se encuentran en un punto intermedio, al igual que la ejecución, que es llevada a cabo de manera cercana a lo previsto.

⁹ Las formas de evaluar las políticas pueden realizarse mediante las autoridades competentes, la consulta a más personas, los análisis observacionales o estadísticos y los análisis de sensibilidad basado en evaluaciones de si la decisión tomada fue la mejor haciendo encuestas y análisis de costo-beneficio, entre otros métodos. Véase Nagel, *Public Policy: Goals, Means, and Methods*, Greenwich, Jai, 1984.

3. *Política pública pasiva* (punto más bajo de la escala). Presenta: *a)* una legitimidad baja del problema (tiene poca importancia en la agenda gubernamental). *b)* Hay confusión en la definición del problema y poca legitimidad para muchos de los actores. *c)* Confusión y poca legitimidad en muchos actores respecto a la confianza despertada por los supuestos del diagnóstico, respecto a la definición de la naturaleza del problema y respecto a la relación problema/solución y estrategia específicas. *d)* Solución confusa, poco clara y poco conocida para muchos de los actores (más declaraciones públicas que planes de acción). *e)* Estrategia confusa, poco legítima y poco conocida para muchos de los actores (la estrategia tiene poca coordinación entre actores y acciones). *f)* Los recursos organizacionales, presupuestales y legales son mínimos y apenas suficiente. *g)* La ejecución es poco cercana a lo previsto.

Con base en estas características, las políticas activa, semi activa y pasiva se manifestarán en la práctica de la siguiente manera:

La política activa se basará en una o varias organizaciones ubicadas en altas posiciones gubernamentales con el fin de atender una política pública determinada. Esas organizaciones tendrán un fuerte control sobre sus unidades burocráticas (que no estarán descentralizadas ni desconcentradas) y manejarán directamente los recursos presupuestales, suficientes para ejecutar la estrategia propuesta por la política, que presentará --al igual que la organización-- leyes, decretos y reglamentos claros, propios y específicos. Ejemplos de este tipo de política son: la privatización, la política de combate a la pobreza, la renegociación de la deuda externa, etc., aplicadas en el gobierno actual.

La política semi activa no constará de organizaciones en altas esferas del gobierno (aunque tampoco en las más bajas), pues los problemas que atenderán no

serán considerados como prioritarios. De esa manera, no fluirán suficientes recursos para aplicar las estrategias planeadas a la vez que la política no podrá basarse en leyes con alta claridad; asimismo las agencias u organizaciones podrían no ejercer un completo control sobre sus unidades burocráticas inferiores. Ejemplos de políticas semi activas podrían ser las que siguió el Departamento del Distrito Federal (DDF) para tratar de solucionar el conflicto entre ambulantes y comerciantes establecidos o la política de democratización del Distrito Federal, en donde los objetivos durante las mesas de concertación no fueron del todo claros.

La política pasiva se caracterizará por agencias encargadas de las políticas ubicadas en esferas gubernamentales bajas, con poca autoridad sobre instancias inferiores, poco presupuesto y limitado sustento legal. Un ejemplo de este tipo de políticas públicas es la política industrial aplicada por la administración del ex presidente Salinas, pues hubo más declaraciones sobre el tema que planes bien estructurados para llevar a cabo una estrategia integral de reconversión industrial.

Una vez presentado el modelo para el estudio de las políticas públicas, que se caracteriza por una escala ideal con 3 puntos de medición, es preciso continuar con algunos de los enfoques recientes para el análisis de las políticas públicas.

Enfoques recientes sobre análisis de políticas públicas

El análisis de las políticas públicas presenta 2 grandes aproximaciones para su estudio: 1) los macro enfoques, que destacan algún aspecto predominante de relaciones sociales para explicar la naturaleza de las políticas; 2) los enfoques de alcance medio o micro enfoques, que destaca algún factor o causa específica que influye o altera la naturaleza de las políticas.

Los macro enfoques pueden ser de 2 tipos: pluralistas y estatistas; y los micro enfoques pueden ser 3: estilos nacionales, cuyo énfasis se encuentra en la hipótesis de que el tipo de cultura, historia y estructuras políticas, régimen, etc., determinan las políticas; arenas de política, que resalta la idea de que las políticas determina la *politics*; y el ecológico, que subraya los contextos socio políticos y la percepción de los actores en la política como elementos que afectan la naturaleza de las políticas públicas.

Los macro enfoques pluralista y estatista

El enfoque pluralista basa sus análisis e interpretaciones fundamentales en la existencia de grupos y fuerzas políticas y sociales con capacidad de influencia semejante a los grupos estatales. En este modelo: *a*) el Estado interviene relativamente poco; *b*) se parece más a un Estado policía, que se limita a vigilar las libres fuerzas del mercado (económico y político); *c*) muchas áreas, asuntos y problemas se encuentran en el lado privado (no en el público) y cuando son necesarias las políticas públicas su ejecución se hace muy difícil debido al alto ambiente de negociación/conflicto/concertación/presión en la arena política y a la poca capacidad estatal de imponer decisiones y coordinar a los grupos involucrados en la política; *d*) por tanto las políticas responden frecuentemente a objetivos inmediatos y no hay metas de largo plazo: son políticas de poca direccionalidad y generalmente pasivas o semiactivas.

Este tipo de políticas han sido expresadas en diferentes formas: en la década de los años 50 y 60 predominaron los estudios sobre los grupos de presión en Estados

Unidos.⁹ Años más tarde, los estudios de este enfoque hicieron énfasis en los modelos de política burocrática,¹⁰ de implementación o aplicación,¹¹ y recientemente en el interorganizacional.¹² Estos enfoques han tenido más aceptación en estudios de Estados Unidos que en América Latina, sin embargo varios trabajos de políticas en hispanoamérica han subrayado una aparente contradicción de un Estado fuertemente centralizado pero que a la vez presenta importantes fragmentaciones al interior.¹³

⁹ D. Truman, *The Governmental Process*, 1971. E. Schattschneider, *The Semisovereign People*, 1960. Robert Dahl, *Who Governs?*, 1961, entre otros trabajos.

¹⁰ G. Allison, *The Essence of Decision: Explaining the Missile Crises*, 1971. Este esquema fue expuesto en este libro como el segundo tipo de políticas que podría usarse para analizar una política pública (los otros dos modelos son: el actor racional y el organizacional). El modelo de la política burocrática plantea que a) el comportamiento gubernamental puede explicarse no como el resultado de una elección, ni como producto de la acción de las distintas organizaciones, sino como el resultado de procesos de negociación entre distintos individuos y organismos que forman parte del gobierno. b) Lo que realmente determina la acción del gobierno son las negociaciones, dentro de circuitos ya establecidos, entre una serie de "jugadores" que ocupan lugares con distintas jerarquías en el gobierno. c) Las decisiones y acciones del gobierno son producto de un proceso político en el que la posición de un grupo triunfa sobre la de otros actores. d) Puede ocurrir también que la acción gubernamental sea producto de la mezcla de intereses de varios grupos, cuando no se logra imponer la posición de uno de ellos sobre los demás. Otros trabajos acerca del modelo de política burocrática son: A. Gray, "Bureacracy and Political Power" 1988. E. C. Page, *Political Authority and Bureacracy Power*, 1985. M. Huelshoff, "Corporatist Bargaining and International Politics", 1992. Hay muchas críticas a este modelo y en general al esquema de Allison; uno de los más recientes es el de J. Bendor y T. Hammond, "Rethinking Allison's Models", 1992.

¹¹ Pressman y Wildavsky, *Implementation*, 1973. Más recientemente Wildavsky, *The State of the Discipline*, 1989.

¹² Hanf y Scharf, *Interorganizational Policy-making: Limits to Coordination and Central Control*, 1978. R. Rhodes, *Control and Power in Central-Local Relations*, 1981. E. W. Kelley, *Policy and Politics in the United States: Limits of the Localism*, Philadelphia, 1987.

¹³ Como ejemplo pueden presentarse los trabajos de Torcuato Di Tella, *Latin American Politics: A theoretical Framework*, 1990. W. Raymond Duncan, *Latin American Politics: A Development Approach*, 1965. Charles Denton y Preston L. Lawrence, *Latin American Politics*, 1972. Lawrence S. Graham, *The State and Policy Outcomes in Latin America*, 1990. Ch. Anderson, *Politics and Political Change in Latin America*, 1967. J. L. Méndez, "la reforma de la descentralización en Perú, 1978-1989", *Foro Internacional*, julio-septiembre 1990. El artículo más destacado en esta corriente, desde mi punto de vista, es el del "estado politizado", cuyo centro de análisis se basa en la negociación entre actores políticos. Las características de la política en América Latina son, según este modelo, las siguientes: a) los actores políticos ven las instituciones políticas, por un lado, como meros instrumentos para conseguir sus fines y, por otro, como subordinadas a la negociación política, de tal forma que su reconstrucción no es vista como violación sino como producto de importantes enfrentamientos. b) El proceso de toma de decisiones es muy fluido y errático, prácticamente es una reformulación constante de los objetivos e implementación de las políticas. Se llama politizado a este Estado, no por el poder que concentra, sino por las áreas en las que interviene. c)

Frente al enfoque pluralista apareció la corriente estatista en la década de los años 80 enmarcada en la tendencia continental del Estado,¹⁴ en el cual 1) éste se concibe como una estructura perfectamente organizada, coherente e impersonal de funcionarios, que establecen e imponen su control sobre los recursos humanos y materiales al interior de un territorio; 2) hay simbiosis Estado nación; 3) El Estado tiende a representar intereses de largo plazo del país; 4) el Estado es el actor central en el escenario político, pues cuenta con autonomía relativa; 5) las políticas tienden a ser altamente coordinadas por el Estado.

En este enfoque, en mi opinión destacan 3 autores: Nordlinger,¹⁵ Stephen Krasner¹⁶ y Theda Skocpol.¹⁷ El primero de ellos (1988) plantea que los funcionarios públicos tienen sus propias preferencias, así el autor destaca el peso de los individuos más que el de las instituciones en la naturaleza de las políticas:

El énfasis en los individuos más que en las estructuras institucionalizadas en el estudio del Estado se basa en la idea

Los actores políticos tienden a guiarse por objetivos inmediatos, pues el ambiente de alta incertidumbre les obliga a trabajar por su propia sobrevivencia formulando políticas de resultados visibles de corto plazo, sin importar tanto las ideologías o grandes proyectos nacionales. d) El escenario político está formado por camarillas políticas que "juegan" en favor de sus propios intereses y hay importantes movilizaciones sociales de los actores que no son estatales; estos 2 factores hacen que el Estado no tengan una gran capacidad de ejecutar sus decisiones: así, su poder no depende de la fuerza que tenga para imponer decisiones verticales, sino por los ámbitos que cubre y por la capacidad de los actores de usar instrumentos diversos para orientar las políticas en uno u otro sentido. D. A. Chalmers, "The Politicized State in Latin America", en *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, 1977.

¹⁴ Véase A. Stepan, *The State and Society: Peru in comparative Perspective*, 1978, entre otros trabajos.

¹⁵ Eric Nordlinger, *On the Autonomy of the Democratic State*, 1981. "Taking the State Seriously" *Understanding Political Development*, 1987. "The Return to the State Critics", *American Political Science Review*, 82: 875-85, 1988.

¹⁶ Stephen Krasner, *Defending the National Interest: Raw Material and U. S. Foreign Policy*, 1978.

¹⁷ Theda Skocpol, (1979), *State and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, 1979. "Political Response to capitalista Crisis: Neo Marxist Theories of the State and the Case of New Deal", *Politics and Society*, 10: 155-201, 1981. "Bringing the State Back In", *Bringing the State Back In*, 1985.

de que las instituciones en sí mismas no tienen preferencias, sino que meramente influyen en la medida que los funcionarios u oficiales públicos lo hacen; más aún, debido a que el peso de esta influencia varía en cada Estado hemos dicho que no puede ser incluida en una definición de Estado. (1981, p. 9. 1987, pp. 362-63. American Political Science Review).

El punto inicial de su modelo determina la naturaleza del Estado como un entidad subjetiva originalmente compuesta de preferencias de individuos, pensamientos, decisiones y otros fenómenos ideales. Nordlinger defiende la idea del interés nacional como un elemento central del Estado autónomo, por lo que los oficiales públicos tienden a hacer pronunciamientos articuladores del interés público con el fin de obtener apoyo popular y alejarse lo más posible de las presiones de los grupos de interés. Los funcionarios públicos adoptan, en este contexto, políticas de largo plazo y ampliamente guiadas y coordinadas teniendo como objetivos principales mantener el orden económico y político. Así el Estado presenta un doble poder: por un lado es autónomo de la sociedad, por otro es el representante del interés nacional y coordinador de políticas de largo plazo que buscan mantener el orden general de la sociedad.

Como Nordlinger, Krasner parte de la premisa de que el Estado debe entenderse como un proceso subjetivo de toma de decisiones. Su estudio de las corporaciones inversionistas extranjeras en petróleo y la política exterior de Estados Unidos tiene una visión intelectual que presenta "un Estado que formula con autonomía objetivos que intenta aplicar a pesar de la oposición de actores nacionales e internacionales". Este Estado autónomo se distingue por ser más estrecho que "los grandes oficiales públicos" de Nordlinger, pues se limita a las oficinas ejecutivas, la presidencia y el departamento de Estado y se caracteriza por

"su alto grado de aislamiento de las presiones sociales específicas". El Estado de Krasner es un promotor autónomo de objetivos colectivos, que no se elaboran por estrategias o intereses económicos, sino por una consistencia ideológica.

Theda Skocpol, por su lado, observa al Estado como una organización, pues otorga importancia al Estado como institución y rechaza la perspectiva "voluntarista" del Estado. En *Estado y revoluciones sociales*, la autora argumenta que ni las causas ni los resultados de las mayores revoluciones sociales se pueden explicar por visiones ideológicas de los revolucionarios o de los líderes estatales. En su lugar propone un enfoque organizacional, en donde el colapso revolucionario y la construcción de nuevos Estados se explican por las vulnerabilidades estructurales y potenciales de los Estados en sí mismos. Su visión del Estado autónomo se manifiesta en la explicación del colapso en las revoluciones francesa, rusa y china, cuando dice que esos movimientos sociales se debieron más a las políticas fluctuantes del Estado y a problemas entre el Estado y la sociedad que a un conflicto entre clases sociales. La definición de Estado de Skocpol es "un conjunto de organizaciones administrativas, políticas y militares, más o menos coordinadas por un brazo ejecutivo". Este Estado fue capaz de extraer recursos de la sociedad y transformarlos en un poderío militar que autorreforzó al Estado mismo. Así se observa en estos autores la visión de que el Estado busca fortalecer o crear su propia autonomía, sin embargo, Nordlinger y Krasner son partidarios de un Estado voluntarista y Skocpol de uno institucional.

Los microenfoques o enfoques de alcance medio

Los macro enfoques de análisis de políticas públicas presentan la característica de observar al Estado y grupos de presión como los elementos determinantes de las políticas, por lo que su análisis se convierte en visiones demasiado amplias de una realidad tan compleja y a la vez fragmentada. Realidad cambiante según el periodo y sociedad de que se hablen y por tanto en constante mutación con actores diferentes.

Tomando en cuenta estas consideraciones, pueden sugerirse 3 micro enfoques como alternativas: el de estilos nacionales, áreas de política y el ecológico.

El primero defiende la idea de que la *politics* (tipos de cultura, instituciones, régimen, etc.) determinan las *policies*.¹⁸ Se basa en la idea de que naciones con culturas e instituciones semejantes producirán un tipo parecido de políticas mientras que países con culturas diferentes tendrán un tipo de políticas distintas, dadas coyunturas y problemas semejantes.¹⁹

El segundo enfoque, el de arenas de política, defiende la idea de que las políticas determinan la política; en este modelo cada arena de política tiende a

¹⁸ En español hay problemas para diferenciar estas dos esferas. *Policy* y *politics* se distinguen apenas por nuestro plural: políticas y política. En la formulación clásica de Harold Laswell "la palabra 'política' (*policy*) ha sido usada para designar las elecciones más importantes de la vida organizada y de la vida privada. Hablamos de 'política gubernamental' o 'mi propia política' (...) libre de muchas de las connotaciones indeseables implícitas en la palabra política (*politics*), que con frecuencia se considera ligada a 'partidarismo' o 'corrupción'. "The Policy Orientation", en *The Policy Science*, 1951. Véase Luis Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*, 1992.

¹⁹ El concepto de estilos nacionales se refiere a la intersección de la tendencia a forzar las características distintivas de los países como causas de políticas, (Freeman). Los que defienden este enfoque centraron sus estudios en la estructura de partidos, burocracias y naturaleza de las instituciones representativas; así los autores subrayaron diversos aspectos políticos, como determinantes de las políticas, tales como: grupos corporativos (Schmitter), élites políticas (Anderson, Boulter y Higley), partidos políticos (Castles), ideología (King), organizaciones del poder institucionalizado (Ashford). Hecló hace énfasis en el papel de los partidos políticos, las instituciones y burocracias.

formar su propia estructura, proceso, élites y actores políticos. En esta corriente teórica no hay una política amplia y global porque no existe una estructura monolítica del poder en la sociedad como proponen y argumentan los marxistas, elitistas y corporatistas. De esta forma, hay diferentes relaciones entre grupos políticos y sociales en la atención de los problemas.

El tercer enfoque --del cual me ocuparé más detenidamente-- es el ecológico, que subraya el medio ambiente, coyuntura o contexto sociopolítico como factor determinante de las políticas públicas.

Una primera versión, propuesta por Hampson,²⁰ argumenta que en situaciones de normalidad (ausencia de crisis), justo como los pluralistas señalan, las élites o actores políticos buscan defender intereses propios y preservar su poder y prevendas políticas en su comunidad. Cuando aparece una crisis --que Hampson define como situaciones de grandes amenazas, que se desarrollan de pronto y representan un reto que es vital para los intereses e incluso de sobrevivencia del Estado-- que amenace las instituciones y sociedad, los actores políticos tenderán a buscar consensos alrededor de políticas, cuyo objetivo principal sea resolver ese problema.

En situaciones de normalidad, los actores políticos tienen pocos incentivos para cooperar con políticas que intenten resolver problemas de interés común y no permiten que se formulen otras, pues podrían afectar sus intereses. Sin embargo, al aparecer la crisis, los actores tienden a acercarse con el fin de encontrar una solución al problema, entonces hay consensos respecto a estrategias y políticas debido a la percepción del peligro que tienen los actores. Mientras que en

²⁰ En este trabajo el autor busca explorar las *bases* del Estado autónomo y las *condiciones* (como las crisis nacionales) bajo las cuales se formulan estrategias y ejecutan políticas gubernamentales. Propone como idea central que los motivos micropolíticos generalmente dominarán el código operativo de las élites en la elección de políticas antes del inicio de la crisis.

situaciones de normalidad hay políticas pasivas o semiactivas, en momentos de crisis tienden a presentarse políticas semiactivas o activas debido al incremento autonomista del Estado, pues se convierte en el centro de coordinación de las políticas (generalmente de largo plazo y bien coordinadas por el Estado) que pueden resolver el asunto prioritario, que es la defensa del "interés nacional" y asegurar la preservación del gobierno y sus instituciones.

Sin embargo, una vez que el plan se ejecuta y los actores políticos empiezan a percibir resultados positivos, pues piensan que lo más difícil de la crisis ha pasado, esos actores regresarán a viejos patrones políticos y burocráticos, condicionados sólo por nuevas restricciones de negociación institucionalizada. Los tomadores de decisiones volverán a responder a problemas políticos y presiones de grupos y, por lo tanto, formularán políticas de objetivos inmediatos y poco coordinadas.

Con todo, el regreso a viejos patrones políticos no será en el mismo nivel inicial, pues difícilmente descenderán al mismo punto original (de normalidad), presentándose así el ciclo en una forma asimétrica.²¹ Esta situación se debe a que organizaciones creadas para ejecutar las políticas anti crisis 1) habrán ya realizado un nicho de influencia en la estructura político-burocrática; 2) habrán nuevas restricciones en la negociación formal de los grupos; 3) el nivel de nuevas *iniciaciones* de los ciclos subsecuentes, según las evidencias del trabajo de Peters y Hogwood, tenderán a ser más altos después del punto cúspide que antes de él.

²¹ Peters y Hoggwood investigan si el ciclo de atención del problema (*Issue Attention Cycle*) propuesto por Downs (1972) para analizar la política del medio ambiente en Estados Unidos es común a todas las áreas de políticas en ese país; para hacer esto estudian, como indicador de su trabajo, la actividad organizacional dentro de las áreas de políticas, la cual presenta un comportamiento cíclico asimétrico: el punto inicial de una política (de normalidad) tiende a ascender conforme se presenta la crisis (la actividad organizacional del Estado aumenta al crear agencias públicas para resolver un problema dado) y una vez ya atendido el asunto público, la curva desciende pero no llega al nivel tan bajo con el que se inició el ciclo. Así la curva presenta una forma de campana asimétrica, que queda abierta de lado derecho. Ver G. Peters y B. Hogwood, "In search of the Issue Attention Cycle", 1985.

Una segunda versión de este enfoque destaca que la relación entre una crisis y las políticas públicas no producen una relación automática, sino que más bien ayudan a abrir y cerrar opciones para que una coalición política pueda conducir con éxito la ejecución de las políticas que podrían superar la crisis.

En efecto, Gourevitch,²² quien estudia el comportamiento de las políticas en tiempos difíciles (crisis de 1873-1896 asociada con el proteccionismo y el libre comercio, la formación de la economía mixta durante el periodo 1929-1949 y las crisis de la década de los años 70 y 80) señala que las políticas surgen fuera del conflicto, pero que éstas necesitan del apoyo político para que puedan tener éxito.

Los políticos y representantes de instituciones toman generalmente las decisiones de políticas. Sin embargo, esos políticos tienen la necesidad de movilizar o retener apoyos para llevar a cabo sus políticas, por un lado, y por otro, de construir acuerdos entre los diferentes funcionarios públicos (burocracia, grupos políticos, etc.) líderes de partidos políticos, grupos de interés y actores económicos en la sociedad.

En este escenario político de crisis, los factores que más influyen en los debates de políticas se refieren a los mecanismos de representación, como los partidos políticos y asociaciones de grupos de interés, que tratan de administrar la relación entre actores económicos y Estado; la política, que es afectada por la organización del Estado mismo, es decir por el sistema de reglas (leyes electorales, equilibrio entre poderes ejecutivo, legislativo y judicial, etc.) y las instituciones que agrupan a la burocracia; y los actores económicos que son influidos por la ideología de otros participantes en el escenario.

²² Gourevitch, *Politics in Hard Times*, 1986.

Cada crisis incluye una secuencia de eventos, que pueden resumirse de la siguiente manera: en años de prosperidad previos a la crisis, habrá una coalición de apoyo en favor de políticas determinadas; cuando aparece la crisis, ésta se vuelve un reto tanto para las políticas como para la coalición. Así la crisis abre y cierra el sistema de relaciones para que la toma de decisiones políticas y de políticas sea más fluida. Una vez que se llega a una solución, el sistema se cierra por un tiempo hasta que se presente una nueva crisis.

De esta forma, para Gourevitch, la relación entre una crisis económica y las políticas públicas son actos políticos, pues en el diseño de las políticas que intentan combatir una crisis financiera, por ejemplo, los actores societales y el Estado interactúan: uno depende del otro. Esa interrelación de actores societales es afectada por las reglas e instituciones mediante las cuales actúan, sin embargo, el impacto de esas normas y organizaciones dependerá de quién trate de usarlas y para qué objetivos.

De esta manera, una política en situación de crisis, si no cuenta con una coalición que agrupe, convenza y concerte al interior de un grupo y a otros actores societales no podrá ejecutarse como política activa, a pesar de la situación extraordinaria que presenta el escenario social.

En conclusión, si no existe una coalición que organice una respuesta, la crisis no necesariamente guiará a los tomadores de decisiones a formular una política activa.

Kingdon, como exponente de la tercera versión del enfoque ecológico, elabora un esquema más complejo. Basado en el modelo del *Garbage Can* (consistente en un modelo que describe a las organizaciones como conjuntos de soluciones, problemas, procedimientos y participantes con 4 elementos --

elecciones, temas, soluciones y toma de decisiones-- que entran y salen del conjunto el cual produce decisiones, que son resultado de una variedad combinada de componentes) de Olsen. March y Cohen, estudia el proceso de desarrollo de la agenda pública. De ese trabajo, puede deducirse que una crisis, que estará integrada en la agenda decisoria, sólo producirá una solución y una política activa con objetivos claros si las dirige un empresario de políticas o un empresario político (*policy entrepreneur*).²³

El empresario político debe estar preparado para formular y ejecutar los programas que le conviene. Kingdon señala que hay una *ventana de políticas (policy window)*, que se refiere a la oportunidad que tienen los interesados en proponer y exponer sus programas y/o pedir atención a sus problemas específicos. Los empresarios políticos no deben dejar pasar la oportunidad para exponer sus proyectos y programas en la solución de algún problema.

De esta forma, los empresarios políticos juegan un papel fundamental en la apertura de la ventana de políticas, proponiendo soluciones, superando las restricciones existentes y aprovechando los beneficios políticos coyunturales, incluyendo las ventanas, pues éstas abren por periodos cortos.

Las ventanas se abren por 2 razones principales. La primera se debe a los cambios políticos (cambio de administración, nueva distribución de curules en el congreso y por tanto nueva distribución de fuerzas entre partidos políticos) y la segunda a que los oficiales públicos perciben un nuevo problema. Esas ventanas

²³ El empresario político o de políticas, que es un elemento central en esta versión, no se encuentra necesariamente al interior del gobierno, sino que podría estar fuera de él, en puestos de elección popular, grupos de interés u organizaciones e instituciones de investigación. Asimismo, las características definitorias del empresario de políticas, semejante al empresario de negocios, es su disposición a invertir sus recursos --tiempo, energía, reputación y algunas veces dinero-- en la esperanza de un futuro mejor. Los incentivos que recibe este empresario son: promover sus intereses personales, defender objetivos que promuevan sus valores o afecten el diseño de las políticas públicas y convocar grupos alrededor de las políticas incrementando su participación y capacidad de intermediación.

cierran debido a diversos motivos, entre ellos el que los participantes se sientan satisfechos con el resultado, que puede ser una decisión o un decreto favorable; que el problema deje de ser importante o prioritario para la sociedad; que los ciudadanos dejen de prestar atención al problema; que el personal cambie y, por tanto, también cambien las preferencias de las decisiones; y por el hecho de que no haya capacidad de respuesta gubernamental.

Así los empresarios políticos deben tener objetivos claros, soluciones y, cuando menos, un diseño de políticas o esbozo de ellas para, cuando se presente la oportunidad, puedan encabezar las respuestas a los problemas más importantes de la comunidad, cohesionar a los grupos en favor de las políticas con estrategias precisas y objetivos claros.

El liderazgo del empresario político se reforzará probablemente con la capacidad simbólico-política que una coalición o el propio empresario político logre crear en el medio ambiente donde se desarrolla el problema. Con base en esto, los actores probablemente percibirán esa crisis o problema y tenderán a unirse o apoyar al líder político.

En opinión de Edelman, uno de los partidarios del construccionismo social, las crisis en sí mismas no son "hechos" dados sino escenarios, en gran medida "construidos", los cuales pueden conjuntarse en *el espectáculo político*,²⁴ que al ser construido y reconstruido por varios objetivos políticos conducen a situaciones negativas, como el sostener ventajas para las élites a costa del resto de la sociedad.

²⁴ El espectáculo político es un desfile parcialmente ilusorio de amenazas y garantías o apoyos, la mayoría de la cuales, tienen poca relación con el éxito o fracaso que la gente tiene en su vida cotidiana y que en ocasiones crean problemas, que de otra manera no ocurrirían. El espectáculo político no promueve expectativas o conocimientos exactos, sino más bien hace referencia a un drama que despierta la idea de esperanza y justicia. Véase M. Edelman, "Constructing the Political Spectacle", reseñado por Ronald D. Brunner, en *The Policy Science*, (22), 1988, pp. 83-89.

En este espectáculo político hay un juego de suma cero, pues los problemas para unos significan beneficios para otros. Así la idea del liderazgo, como el de empresario político, si bien genera innovación también significa que él no dejará su posición privilegiada y de ventajas.

Para Edelman, todas las construcciones de espectáculos políticos son intervenciones en él. Sin embargo, no todas las construcciones tienen la misma eficiencia o sustento, pues unos se basan en premisas válidas y razonamientos viables, mientras que otros lo hacen en deseos, pensamientos, ideales o desilusiones.

Como se observa, el concepto de políticas públicas tiene muchas variantes y corrientes de pensamiento. De hecho, el debate creció ampliamente desde que Harold Laswell intentó conjuntar las ciencias sociales en un área de estudio.

De acuerdo con este trabajo, la importancia de las políticas públicas descansa en una escala con puntos de medición que se relaciona con los fenómenos de crisis del ambiente social.

La deficiencia de esta escala de medición, en mi opinión, es que no toma en cuenta las diferentes etapas de una política pública, por lo que se podría llegar a conclusiones poco afortunadas. El caso de la política de desarrollo regional en Yucatán expresa la necesidad de combinar estas 2 áreas, es decir los conceptos activo, semi activo y pasivo con las etapas de las políticas públicas.

Para efectos de este trabajo, voy a entender por política activa la delimitación del problema que realizaron los formuladores del PRH y los costos sociales y políticos que decidieron asumir en función de los proyectos de cambio económico y político.

Asimismo, quiero precisar que el PRH presentó un diagnóstico y formulación activos, mientras que la aplicación se comportó de manera semi activa.

Esto en gran medida se debió a que el problema henequenero fue percibido en las altas esferas del poder público como un asunto prioritario pero en la medida que se fue aplicando la política empezó a perder importancia en la agenda decisoria del gobierno federal provocado por la aparición de problemas mayores como el descenso económico de 1986, el repunte de la inflación y el decremento de los precios del petróleo.

Al mismo tiempo, el gobierno federal percibió que el mando de Víctor Cervera era lo suficiente sólido como para dejarle la responsabilidad de conducir la aplicación de la política de desarrollo regional. Esta percepción hizo que la toma de decisiones pasara a las esferas locales y se concentrara el control organizacional en la administración estatal aunque con recursos cada vez más escasos.

Por último, quiero recalcar que la política de desarrollo regional en Yucatán expresó su carácter *activo* en el diagnóstico que aconsejaba el abandono de políticas populistas relacionadas con el subsidio constante a los henequeneros y la creación de empleos en un sector económico en descenso, así como en la búsqueda de una diversificación productiva que buscara ampliar las opciones y mejorara los ingresos de la población.

Una vez expuesto el primer capítulo, en donde desarrollo el marco teórico, me concentraré en el siguiente a presentar el contexto sociopolítico en Yucatán entre 1982 y 1988, periodo en el que gobernaron Graciliano Alpuche y Víctor Cervera.

En este apartado expondré la historia política de esos gobiernos y la situación de crisis a la que estuvo expuesta la administración del primero y los

problemas políticos que enfrentó el segundo. Los escenarios fueron diferentes, pues mientras Alpuche Pinzón no tuvo redes políticas en que apoyarse e intentó de manera fallida crear una estructura política que lo respaldara, Víctor Cervera contaba con un grupo político y redes de apoyo, sobre todo en el campo, además de que tenía la confianza de la presidencia de la república.

Antes, expondré la relación asimétrica que existe entre el poder central y los gobernadores de la república, situación que puede estar variando actualmente, pero que no hay formas concretas para evaluarla, sobre todo por el escenario de incertidumbre. El hecho de que haya gobernadores de origen diferente al PRI no quiere decir que haya una voluntad democratizadora en los principales tomadores de decisiones, pues más bien podría deberse a la debilidad del poder central, que ante su incapacidad para administrar la situación empieza a ceder responsabilidades y obligaciones (mas que atribuciones y capacidades). Sin embargo, las facultades metaconstitucionales del presidente de la república siguen presentes, al menos en la relación entre el poder ejecutivo federal y los gobernadores, lo mismo que las facultades del Senado para desaparecer poderes en los estados del país y el control del presupuesto por parte del gobierno central.

II. CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO EN YUCATÁN 1982-1988

Introducción

En el primer capítulo expuse el modelo teórico que permea el presente trabajo. La importancia de ese capítulo consistió en diseñar el escenario donde las crisis adquieren importancia fundamental para generar políticas activas, semi activas y pasivas y en donde los actores sociales contribuyen a conformar tales medios ambientes.

En el presente capítulo me concentraré en el componente social y político que caracterizó el escenario de crisis que se formó entre 1982 y 1988 en Yucatán. Para hacer esto, expondré primero la dominación que ha ejercido el poder central sobre los gobiernos estatales para después exponer brevemente la historia política reciente de Yucatán.

El punto central de este capítulo será la evolución de los gobiernos de Graciliano Alpuche y Víctor Cervera, en donde privilegiaré los conflictos políticos, que generaron la petición de licencia del primero y el arribo al poder local del segundo.

La importancia de este acontecimiento es que marcó el inicio de la aplicación del PRH y el fin de múltiples problemas políticos, enfrentamientos y falta de coordinación intergubernamental para apoyar un programa de desarrollo regional que enfrentara el problema del campo.

Relaciones intergubernamentales y evolución política de Yucatán.

La constitución política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 40 "la voluntad del pueblo mexicano" de erigirse en una "república representativa, democrática y federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior". Asimismo, el artículo 41 dispone que:

El pueblo ejerce la soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos y, por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos establecidos por la Constitución Federal y los particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

De la misma forma, la constitución establece las normas y reglas que deberán cumplir los estados de la república para su organización y funcionamiento. Así cada entidad federativa deberá tener una constitución local (arts. 10, 76 y 133); su forma de gobierno será republicana, representativa y federal (art. 115); su organización se basará en una división de poderes: ejecutivo (gobernador, complementado con ayuntamientos), legislativo (congreso local) y judicial (Tribunal Superior de Justicia) y en ningún caso corporación o persona alguna podrá ejercer al mismo tiempo funciones de 2 de esos poderes ni dejar el poder legislativo en manos de una sola persona (arts. 55, 71, 73, 82, 115, 116, 120, 122 const.); en los estados convivirán dos fuentes de jurisdicción: la federal y la local prevaleciendo generalmente la primera (art. 124, que menciona la idea de las facultades implícitas de los estados); finalmente, el ejercicio del poder ejecutivo estatal le corresponde al gobernador del estado, quien administra la entidad por

medio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, que establece las funciones, organización, responsabilidades y atribuciones de cada instancia administrativa del gobierno del estado.

En términos formales, la relación de la federación con los estados de la república parece ser de relativo equilibrio. Sin embargo, debido al centralismo político, por un lado, y al fuerte poder del presidente de la república, por otro, las relaciones intergubernamentales resultan en un marcado dominio del poder federal sobre el estatal y local.

Esta situación, sin embargo, parece estar evolucionando hoy debido a la aparente debilidad de la presidencia de la república y a la fuerza relativa de algunos gobernadores, tales como los de Yucatán, Tabasco o Puebla. En esos estados, los gobernantes parecen actuar en función de sus propios intereses sin tomar en cuenta al poder federal. En realidad, este escenario de autonomía local podría deberse a un momento coyuntural y no a una política deliberada de los poderes ejecutivos federal y local para alcanzar un equilibrio de funciones entre los 3 niveles de gobierno.

El poder del presidente respecto a los gobernadores deriva, en gran parte, de facultades metaconstitucionales, por lo que es muy difícil establecer si éste ha desaparecido o permanece igual, ya que la rebeldía actual de algunos gobernadores respecto al poder central podría deberse más que a su propia fuerza, a la coyuntura de incertidumbre que vive el país. Otra situación de relajamiento del poder federal sobre los gobiernos locales podría obedecer efectivamente a una mayor democracia, pues hoy existen algunos gobernantes estatales emanados de partidos diferentes al PRI. Sin embargo, considero difícil establecer conclusiones respecto a este fenómeno, sobre todo, cuando el sistema político permanece centralizado y el

Senado de la República cuenta aún con poderosas facultades de coerción sobre las entidades federativas.

El nombramiento y remoción de gobernadores y algunos alcaldes parecen ser todavía facultades metaconstitucionales del ejecutivo federal, quien también influye en la designación de varios diputados federales y senadores, pues es también el jefe del partido mayoritario, es decir el PRI (Carpizo, *el presidencialismo mexicano*, 1985). Asimismo, el poder federal controla a los gobiernos estatales con 3 instrumentos principales: el presupuesto (y a veces también mediante algunas de sus delegaciones federales en los estados); la recaudación hacendaria; y el ya mencionado, es decir el Senado de la República, que tiene entre sus atribuciones declarar desaparecidos todos los poderes constitucionales de un estado y nombrarle un gobernador provisional a propuesta en terna del presidente de la república.

De esta forma, es notoria todavía la subordinación de la soberanía de los estados a las decisiones centralistas en México, no solo en términos económicos sino también políticos, cuya manifestación principal es la forma en que se designa o remueve a los gobernadores. M. Assad y A. Arreola²⁵ describen esta situación de la siguiente manera:

Con un ritual semejante al del presidente de la república, los gobernadores llevan el estigma de una decisión tomada en el centro de los poderes políticos; es decir desde fuera del lugar que habrán de gobernar. Esta situación desemboca en fricciones internas durante su gestión y no tanto en el proceso de selección en el cual todos parecen coincidir, conflictos que en varias ocasiones solo fueron resueltos con la destitución --

²⁵ Carlos Martínez Assad y Alvaro Arreola, "el poder de los gobernadores", en Soledad Loaeza y Rafael Segovia, *La vida de política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987, p. 108.

bajo cualquiera de sus formas legales-- en el escenario de una tensión de afuera hacia adentro, en la que el Estado aprovechó tanto las diferencias como las fricciones internas.

Existen diversos testimonios acerca de cómo el poder central ejerce el poder de hacer nombramientos en ámbitos que no le corresponden como el estatal. De esta forma, Luis R. Gutiérrez²⁶ dice que Jesús Reyes Heróles, cuando era presidente del PRI, "solía llamar al delegado del Partido" y le indicaba en qué alcaldías debía hacer un trabajo serio de auscultación y en cuáles él (en su calidad de presidente de ese partido) concertaba con el gobernador tales posiciones. Solo una decisión presidencial podía cambiar estas disposiciones de la cúpula priísta. En este sentido, Graciliano Alpuche (gobernador de Yucatán de 1982 a 1984) en declaraciones a la prensa local en 1990²⁷ dijo al respecto:

...Cuando terminé mi campaña (a fines de 1981) me citaron en las oficinas nacionales del PRI y con enorme sorpresa vi que ya estaban designados los candidatos para alcaldes y diputados locales. Contesté que no aceptaba y pedí revisar la lista. Les dije: ¿voy a ser gobernador o gobernado? Hablé con el presidente, José López Portillo, porque no era posible que la lista se manejase así. El presidente aseguró que no la había autorizado y fue así que logré escoger algunos candidatos, aunque de todas maneras me impusieron ochenta por ciento.

El creciente poder del presidente junto con el descenso de fuerza de los gobernadores disminuyeron los enfrentamientos entre esos 2 ámbitos en las últimas 2 décadas (1970-1988), pues en ese periodo solamente en el estado de Hidalgo se

²⁶ Luis R. Gutiérrez, página uno, suplemento político del periódico *unomasuno*, 28 de julio de 1985, p. 1.

²⁷ *Diario de Yucatán*, 5 de enero de 1990, primera plana.

manifestó una rebelión de un grupo local frente al poder central respecto al nombramiento del gobernador de ese estado,²⁸ sin embargo, ese conflicto terminó con la decisión federal de cambiar al gobernador constitucional, apoyado por su antecesor en el cargo, por uno más cercano a los intereses centrales.²⁹

La fuerza del presidente de la república sobre los poderes locales se expresó de manera más evidente en la administración del ex presidente Salinas, pues hubo 16 gobiernos interinos. Sin embargo, esta situación aunada al agotamiento de la fórmula de partido casi único en la mayoría de los estados de la república y a la conformación de un nuevo escenario regional político electoral reveló, por un lado, a la transición política como un proceso diferenciado y poco uniforme que no avanza por igual y al mismo tiempo en las distintas regiones del país; y por otro, señaló cambios en el esquema de recompensas a la disciplina partidista (porque los priístas ya no tienen el triunfo asegurado) sin transformar ampliamente las reglas de selección de candidatos y las estrategias de movilización de apoyo electoral.

Los casos de Hidalgo y Yucatán, entre otros, revelan que la designación de un candidato a gobernador y en ocasiones de otras posiciones locales no podían excluir al presidente de la república ni, en la mayor de las ocasiones, a la dirigencia priísta. Ningún gobernador podría ejercer su tarea sin el apoyo central o tomar decisiones importantes sin consultar al poder federal.

²⁸ Además, los gobernadores no han influido en los mecanismos para designar al presidente del país desde hace varios lustros.

²⁹ Esta situación se presentó durante el gobierno de Luis Echeverría en el estado de Hidalgo. En esa administración hubo 5 renunciaciones o destituciones de gobernadores estatales, pero sólo en Hidalgo fue evidente la capacidad de un grupo político para controlar el aparato estatal y el sistema político regionales y oponerse a las decisiones del centro político del país. En los otros casos (Guerrero, Nuevo León, Puebla y Sonora) el congreso Federal desapareció los poderes sin que se produjera algún conflicto entre esos estados y el centro político debido probablemente a la aparición de una tercera fuerza política. El Estado, en esta situación, asumió el papel de árbitro. Véase Irma T. Corrales, "heterogeneidad del Estado y conflictos regionales. Desaparición de poderes en Hidalgo", en *Revista Mexicana de Sociología*, 1982.

De esta forma parece que el fenómeno político de los gobernadores empieza a cambiar sin que el presidente pierda formalmente su fuerza política: la designación de los gobernadores se hace más complicada, pero el poder del presidente sigue siendo determinante para la permanencia de los ejecutivos estatales en sus puestos. El presidente tiene más opciones para designar jefes políticos estatales (entre priistas y opositores) y, por tanto, tiene que enfrentar más conflictos que antes, pues no puede exigir disciplina a todos los grupos; sin embargo, sigue manteniendo la capacidad metaconstitucional de elegir y remover gobernadores (aunque parece ser que el actual mandatario no sabe ni quiere ejercerla).

Esta relación intergubernamental asimétrica está íntimamente asociada con la historia que voy exponer a lo largo de este trabajo, pues el poder federal influyó en el cambio de 2 gobernadores yucatecos en periodos constitucionales seguidos entre 1984 y 1991 usando su gran capacidad de influencia y decisión sobre los gobiernos locales.

La historia política de Yucatán y su relación con el centro político del país resulta un proceso conflictivo de autonomía/dependencia en las últimas 5 décadas aproximadamente. La autonomía y poder de los grupos hacendados yucatecos hicieron a los presidentes Carranza y Cárdenas tratar de disminuir su fuerza mediante una mayor intervención del Estado en la economía yucateca, especialmente en la producción henequenera, fuente de riqueza de la oligarquía local a finales del siglo pasado y principios de éste. No fue sino hasta iniciada la década de los años 50 cuando la federación empezó paulatinamente a predominar en la entidad debido al descenso de los precios del henequén, que redujo los

ingresos de hacendados y cordeleros y marcó el inicio del periodo subsidiario del estado de Yucatán.

La decadencia económica aceleró el desgaste político de los grupos locales tradicionales, quienes estaban fuertemente asociados con los hacendados. De esa manera, la federación interpretó que los políticos locales ya no podían gobernar y que debía romper el modelo de influencia de esos grupos mediante la intervención del Estado haciendo valer su criterio e intereses. Sin embargo, el centro político del país nombró un gobernador alejado de los intereses de los políticos yucatecos (Pablo Marentes), quien no pudo resistir las impugnaciones de los grupos locales y pidió licencia a escasos 14 meses de haber asumido la gubernatura.³⁰

La crisis que caracterizó a la economía yucateca en la década de los años 60 permitió la permanencia interventora de la federación en Yucatán que produjo un cambio de relación de fuerzas y grupos políticos, el cual se realizó entre 1953 (con la petición de licencia de ese gobernador) y 1969 (con el triunfo de Carlos Loret de Mola, quien representó a una generación de políticos con intereses cercanos a la federación).

En este proceso, la federación fortaleció su poder sobre la región dada la creciente demanda de subsidios de la economía local, reforzó la estructura de la Liga de Comunidades Agrarias con el fin de ajustar los instrumentos políticos a los productivos, impulsó el liderazgo de nuevos políticos y maestros en el campo yucateco y estableció compromisos con los diferentes sectores de la economía local con el fin de reestructurar el aparato productivo de la entidad.

³⁰ Véase Pilar Charles, *la zona henequenera: movimientos sociales y control estatal*, UAM Xochimilco, 1983; Enrique Montalvo, *imperialismo y henequén*, (tesis), 1976; Eduardo Menéndez, *poder, estratificación y salud*, la casa chata 13, México, 1981; Erik Villanueva, "los campesinos henequeneros", boletín de la escuela de ciencias antropológicas de la universidad de Yucatán, núm. 45, pp. 64-68, 1980.

De esa forma, las decisiones pasaron de la organización gubernamental local a la federal; el control político de los campesinos en ese nuevo escenario lo compartirían esos dos ámbitos de gobierno: el federal se ocuparía de otorgar subsidios y aumentar de manera sostenida la inversión pública y el estatal se convertiría en gestor eficiente, mediante la Liga y su propia estructura organizacional, de las demandas campesinas y demás sectores sociales.

De esa manera, en el ámbito organizacional, Cordemex y Banrural aparecieron como los instrumentos de control económico del gobierno federal no solo sobre los campesinos, sino también sobre las autoridades locales.

El gobierno estatal apareció entonces con una fuerza disminuída, cuyo poder lo ejercía mediante su organización burocrática y la principal central campesina priísta. Desde entonces, en cualquier decisión respecto al campo henequenero, por ejemplo el alza a los precios de la penca del agave, tenían que intervenir las 3 instituciones.

Esta situación provocó una competencia entre ellas y muchas pugnas políticas, cada una tratando de imponerse a las demás. A raíz de esta situación se generó una estructura político administrativa de "3 gobernadores de Yucatán".

El primero de ellos era el director de Cordemex, normalmente un enviado y amigo cercano del presidente en turno; éste controlaba la parte industrial del proceso productivo del agave y, por tanto, los subsidios; ante él era necesario que el gobernador acudiera a gestionar incrementos a los precios que Cordemex pagaba a los campesinos por la penca de henequén.

El segundo era el director de Banrural, quien se encargaba de administrar el crédito, uno de los instrumentos más poderosos de control en el campo yucateco, sobre todo en la zona henequenera, donde el porcentaje de subocupación desde ese

tiempo era muy significativo. Sus funciones se concentraban en definir la manera de repartir los créditos semanales y las tareas a realizar; dar ocupación a un gran número de personas y funcionar como un instrumento de circulación de políticos relacionados con el mismo banco o la Liga; e indicar cuándo había condonación de deudas, a quiénes y en qué plazos. El banco pronto se erigió en una especie de "patrón" de los ejidatarios pues los créditos se convirtieron, en la visión de los campesinos, en salarios pagados por la empresa para la que trabajaban.

El tercer gobernador era el constitucional, quien generalmente operaba por su facultad legal y su control sobre la Liga, organización que se encargaba de gestionar ante las instituciones correspondientes las demandas de los campesinos-clientes. Entre las funciones de la Liga estaban manejar mediante los socios delegados los créditos otorgados a los ejidos; generar apoyos de los campesinos en las políticas públicas destinadas a ellos; y movilizarlos en favor o en contra de algún actor, camarilla u organización política.

Este proceso de reestructuración de las relaciones Yucatán/centro político se manifestó también en enfrentamientos entre una clase política emergente, impulsada por la federación, y otra tradicional, apoyada por los grupos de los ex hacendados henequeneros (entre nuevos y viejos líderes campesinos; entre una oligarquía tradicional con fuertes ideas regionales y una nueva generación de políticos más liberales y con ideas afines a la federación) que afectó al aparato gubernamental local, pues se convirtió en la arena del conflicto político, sin tener el grupo gobernante los recursos suficientes para negociar un espacio de poder propio.³¹

³¹ Las administraciones de Mena Palomo (1953-1958), Franco Rodríguez (1958-1964) y Torres Mesías (1964-1970) manifestaron el proceso de transición, pues fueron los últimos gobiernos que basaron su fuerza en camarillas políticas locales, pero que ya no manejaron los recursos provenientes de la federación, pues estos se asignaban a otras organizaciones públicas, como la banca agrícola, ejidal y Cordemex. Este esquema de asignación de recursos

Carlos Loret de Mola, quien llegó a ser gobernador de Yucatán después de unas controvertidas elecciones, representó la voluntad negociadora de la federación frente a los grupos locales, pues con él inició una etapa de fuerte control del centro sobre las decisiones políticas locales, la dependencia creciente de la entidad de la inversión pública federal, que favoreció al sector terciario de la economía yucateca y una estabilidad política relativa (entre 1970 y 1982 aproximadamente) que pareció romperse en la década pasada debido a una nueva redefinición de las relaciones federación/estado en medio de una de las peores crisis de la era posrevolucionaria.

El gobierno de Graciliano Alpuche Pinzón

En julio de 1981 el PRI nombró al general Graciliano Alpuche Pinzón (senador) su candidato al gobierno del estado de Yucatán. La designación resultó sorpresiva para los grupos locales en Yucatán, dado su escaso arraigo en ese estado y su carencia de equipo doméstico.

Los motivos que al parecer influyeron en esta decisión fueron: la posición enfrentada que alcanzaron los dos grupos políticos principales en la entidad, es decir, los cerveristas (encabezados por el entonces senador Víctor Cervera Pacheco, líder nacional de la Confederación Nacional Campesina) y los lunistas (dirigidos por Francisco Luna Kan, gobernador saliente); la cuota de gobernadores que le correspondía normalmente al sector militar; y 3) el que Graciliano Alpuche no tuviera grupo político local.

formó una trilogía de poder: Banco Ejidal/Cordemex/Gobierno del Estado y la estructura de los "3 gobernadores". Véase Guadalupe Huchim, *et al, política y poder en Yucatán*, 1987, p. 37.

La polarización de esos grupos se manifestó en la lucha de Víctor Cervera por llegar a ser el candidato priísta al gobierno local y el esfuerzo político de Luna Kan por impedirlo. En varios círculos políticos se le atribuyó incluso al entonces Gobernador haber dicho "cualquiera menos Cervera". En cuanto a la designación de un militar desarraigado, la situación pareció no tener muchos riesgos debido a la tranquilidad social que presentaba la entidad, que se caracterizaba por votar ampliamente en favor del PRI. Respecto al tercer aspecto, el centro político generalmente confía más en políticos que no tienen equipos locales o nexos con grupos regionales pues normalmente etiqueta a esas camarillas como conservadoras y a los enviados del centro como modernos.

Los políticos locales se mantuvieron al margen de Alpuche Pinzón al principio y aunque posteriormente tendieron a ser institucionales, pronto la lucha política se desató creándose un escenario político de debilidad gubernamental e inestabilidad social relativa.

Contexto político

Alpuche Pinzón improvisó un equipo de trabajo con el que inició su campaña, dada su falta de personal político; sin embargo su carencia de conocimiento de los grupos locales e inexperiencia política le impidieron hacer alianzas que le produjeran apoyos en las instancias políticas, partidistas y sociales en la entidad.

Con ese personal político sin arraigo en Yucatán sustituyó a los grupos locales, mientras que con la asociación "Leandro Valle", que presidía a nivel nacional, suplió el apoyo que no tenía en el PRI ni en sus sectores. Durante esa

campaña, el candidato Alpuche conoció políticos marginados del poder, de quienes se rodeó para alcanzar posiciones favorables en 30 municipios (de 106), creándose una serie de conflictos entre las estructuras tradicionales de caciques cercanos a las camarillas locales y los partidarios del nuevo candidato a gobernador.

A esos conflictos municipales se sumó la debilidad del gobernador quien no pudo, por un lado, ganar más que 3 posiciones en el congreso local, pues la mayoría se identificó con Víctor Cervera y Francisco Luna Kan, por otro, tampoco poder influir en la designación de candidatos al congreso federal, que se distribuyeron entre camarillas locales tradicionales. Los senadores fueron: Myrna Hoyos (cercana a Luna Kan), Víctor Manzanilla (líder de un grupo débil, casi inexistente, pero conocido en Yucatán); mientras que los diputados fueron: Víctor Cervera (líder del grupo cerverista), José Pacheco Durán y Carlos R. Calderón Cecilio (cerveristas), y Dulce María Sauri (líder del grupo de "los tecnócratas de izquierda" y cercana al cerverismo).

Los grupos empresariales y el *Diario de Yucatán*, periódico de gran tradición e influencia política en la entidad, comenzaron a acercarse a Alpuche Pinzón con el fin de obtener ventajas políticas.³²

El 1o. de febrero de 1982 asumió el cargo de gobernador el general Alpuche y en su discurso de toma de posesión señaló los lineamientos sociales de su administración para apoyar a los sectores de menos ingresos.

En el plano administrativo, el nuevo gobierno tuvo diez secretarías, una unidad administrativa, una coordinación, dos direcciones y la Procuraduría General de Justicia.³³ Completaron la administración dos organismos asesores: el

³² *Ibid.*, p. 47.

³³ Su equipo administrativo quedó integrado de la siguiente manera: secretario General de Gobierno: Víctor García Lizama; Oficial Mayor: Juan J. Puerto Selem; secretario de Gobernación y Asuntos Constitucionales: Ramón Castro Berzunza; secretario de Finanzas y Tesorería: Raúl Muñoz Guzmán; secretario de Planeación y Desarrollo: José L.

conjunto de oficinas de administración pública paraestatal y el consejo de Gobierno, que no existieron en el gobierno de Luna Kan.

De esta forma, la administración alpuchista se estructuró con 17 dependencias encabezadas por la secretaría general de Gobierno, siendo su titular el de mayor jerarquía después del Gobernador y el oficial mayor el tercero en esa línea de importancia.

Las nuevas oficinas públicas de la administración Alpuche fueron:

1) El Consejo de Gobierno, que fue un mecanismo de participación, información y consulta para fijar directrices y articular programas y presupuestos, así como para coordinar y evaluar las acciones que llevaran las dependencias del Poder Ejecutivo.

El consejo se integró con el gobierno y los titulares de las dependencias del Ejecutivo, pero podían concurrir a sus reuniones, a solicitud del Gobernador "los directores de dependencias de la administración pública central o directores de la administración paraestatal, así como los representantes de las dependencias del gobierno federal en la entidad, cuando así lo requiera el interés del que se (tratará)" (LOAPEY).³⁴

Su capacidad fue tan amplia que iba desde la formulación de planes y programas gubernamentales hasta la evaluación de los mismos, aprobación de cambios en la estructura burocrática y lineamientos de políticas e informes de las dependencias a cargo del Ejecutivo. Este consejo, si bien representó una

Díaz Ramos; secretario de Fomento Económico: Emilio Vallado Fajardo; secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas: Lizardo Zurnárraga Cervera; secretario de Administración: Adolfo Calva Téllez; Procuraduría General de Justicia: Miguel Cantón Moller; secretario Particular: Xavier Echánove; Director General de Prensa: Hector Alpuche Pinzón; Dirección de Protección y Vialidad: Alfredo Navarro Zuloaga; Coordinación de Apoyo Municipal: Alfredo Castellanos Zoreda; Unidad de Insepección Administrativa: Rubén Alpuche Pinzón. Esta nueva estructura administrativa fue diferente a la de Luna Kan, quien solamente tuvo 3 secretarías, que agruparon un gran número de direcciones generales. *Diario de Yucatán*, 10. de febrero de 1982, primera plana.

³⁴ Gobierno de Yucatán, LOAPEY, 1982, p. 35.

organización de decisiones colectivas también evidenció la falta de liderazgo del Gobernador, quien dejó en manos de sus funcionarios (muchos de ellos ineptos) varios problemas de importancia.

2) La secretaría de Planeación, cuyas funciones consistían en la formulación y programación de planes y programas de desarrollo para la entidad.

3) Unidad de Inspección Administrativa. Su tarea fue programar, evaluar y controlar la administración pública del estado.

Recién llegado al poder, Alpuche Pinzón tuvo que enfrentar varios conflictos poselectorales en 19 municipios, destacando 14 en donde hubo violencia. El gobernador saliente se limitó, ante esos conflictos, a garantizar una transición pacífica del gobierno pero sin intervenir ampliamente en la solución de esos problemas.

De esa forma, el nuevo gobernador "recibió el estado con una gran preocupación",³⁵ pues además de los conflictos municipales, tuvo otros dos más: la universidad, que pasaba por un problema interno y la preservación del orden en un periodo de campaña electoral federal.

En ese ambiente político, las camarillas locales del PRI iniciaron enfrentamientos internos. Los actores de esos problemas fueron Víctor Cervera y Víctor Manzanilla por un lado y Carlos Loret de Mola y Francisco Luna, por otro. Al mismo tiempo, el nuevo gobernador criticó a Luna Kan por no haber resuelto los múltiples problemas políticos municipales que le heredó.

Los grupos locales y el gobernador iniciaron una lucha por el control político del estado, lo cual resultó en un desgaste generalizado de la clase política local. Incluso el general Alpuche hizo acusaciones públicas de los políticos que le

³⁵ Entrevista concedida por Alpuche Pinzón a la prensa local el 1 de febrero de 1982, primera plana.

provocaban problemas. Por ejemplo, el 14 de julio de 1982, el Gobernador aludió a la dispersión política en Yucatán, en presencia de Pesquiera Olea, quien asistió al cambio de delegado de la SPP en el estado:

Conozco al nuevo delegado, es institucional. Dulce María (Sauri) supo integrar el trabajo del gobierno del estado en forma completa y eso espero del Sr. Pinzón (nuevo delegado). Muchas delegaciones han tratado de trabajar en forma independiente. Se dispersan, se sienten con autonomía. Yo trabajo con todos, pero que todos sepan trabajar con nosotros. (Diario de Yucatán, 15 de julio de 1982, primera plana).

El enfrentamiento político, la crisis económica, la disminución de flujos de inversión pública y la incapacidad de su equipo de colaboradores agravaron los problemas políticos que enfrentó el general Alpuche, quien no solo perdió de esa manera el posible apoyo de los grupos locales, sino también la confianza de empresarios y grandes sectores de la sociedad, aislándose políticamente.

De esa manera, declarada la guerra entre grupos locales y el Gobernador, aquéllos aprovecharon, además de los problemas derivados de la crisis y estancamiento económico, los errores de Graciliano Alpuche para crear un ambiente de inestabilidad política y social: ineficiencia y corrupción de su equipo de trabajo, nepotismo (varios parientes suyos ocuparon puestos gubernamentales en el primer año de su administración), abusos de la policía, enriquecimiento inexplicable de sus familiares y amigos, desviación de fondos, abusos de autoridad, entre otros errores políticos.

Debido a estos problemas, el Gobernador unió a todos los grupos tradicionales en su contra y de ese enfrentamiento apareció un ambiente de ingobernabilidad y vacío de poder. Ante esa situación el secretario de Gobierno,

quien duró en su puesto apenas 10 meses, pues renunció para ocupar un cargo federal dijo:

El gobierno de Graciliano Alpuche Pinzón todavía no es excepcionalmente honrado...debe prescindir de malos colaboradores... en su informe el gobernador debe hacer puntualmente un llamado a las fuerzas políticas de la entidad, para que con sentido común...abandonen las poses que se opogan a los objetivos de un buen gobierno...Es lamentable que no se observe una total unidad política en torno al Gobernador. Esa actitud debilita las acciones del gobierno y muchas veces contrarresta su efectividad. Los grupos políticos tradicionales deben hacer un esfuerzo de unidad en busca de un mejor gobierno. (Diario de Yucatán 9 de diciembre de 1982, primera plana).

A casi un año de haber comenzado su tarea gubernamental, la administración alpuchista intentó salir de los problemas y aislamiento políticos en el que se encontraba; para ello inició una serie de estrategias políticas: reestructuró el gabinete al renunciar todos los parientes del gobernador; trató de ocupar las direcciones de las organizaciones políticas y sectoriales de Yucatán; intentó ejercer una tarea de gobierno más eficiente en servicios públicos para la sociedad. En el primer caso, Graciliano Alpuche reorganizó con relativa facilidad su equipo de trabajo, aunque tuvo muchos problemas para seleccionar al nuevo secretario General de Gobierno;³⁶ respecto al segundo punto, el grupo del Gobernador pudo ocupar fácilmente el liderazgo de la Confederación Nacional de Organizaciones

³⁶ Desde la renuncia de García Lizama en diciembre de 1982, la secretaría general de Gobierno permaneció sin titular hasta que fue nombrado en marzo de 1983, Martín García Lizama (hermano del anterior secretario de Gobierno). El problema de encontrar un funcionario sustituto para ese puesto se hizo notorio desde el momento en que el Gobernador no quiso aceptarle la renuncia a su secretario de Gobierno y después, cuando ya acéfala la dependencia, dijo que ésta podría desaparecer quedando en su lugar un Comité Técnico de Estudio y Coordinación, que apoyaría al gobierno en la coordinación con las dependencias federales.

Populares (CNOP) y hacer una alianza importante con el líder de la Federación de Trabajadores de Yucatán (FTY), sin embargo la organización que causó más conflictos al equipo gobernante fue la Liga de Comunidades Agrarias, dependiente de la Confederación Nacional Campesina, encabezada por un incondicional cerverista. El tercer punto no se logró llevar a cabo no solo por la ineficiencia gubernamental, sino también por la escasez de recursos.

El sector más importante del PRI en Yucatán es el campesino, dado el capital político que maneja y el fuerte liderazgo que ejerce la camarilla que lo dirige desde la década de los años 60,³⁷ por lo que el grupo alpuchista no pudo intervenir fácilmente en el campo henequenero. Ante esa situación, la administración del Gobernador creó en su aparato burocrático una Coordinación de Apoyo Municipal, que sustituyó a la Liga en los servicios crediticios y de obra pública que prestaba a los campesinos. De esa manera, la estructura política de Yucatán presentó muchas dualidades de poder, que se expresaba en la organización "Leandro Valle" y el PRI, los caciques tradicionales y los partidarios del nuevo gobernador, la Coordinación de Apoyo Municipal y la Liga, y las camarillas políticas tradicionales y los nuevos funcionarios del gobierno de Alpuche Pinzón.

El campo yucateco se convirtió así en la arena política más conflictiva: el gobierno yucateco intentó influir en el área rural y las viejas estructuras políticas no se lo permitieron, pues los conflictos entre los municipios y los comisarios ejidales fueron constantes: el apoyo económico empezó a generarse en los

³⁷ Desde la década de los años 60, el liderazgo de Cervera Pacheco y de algunos profesores rurales, como Wilbert Chi Góngora y Calderón Cecilio (quienes tenían un control caciquil sobre los campesinos, a quienes movilizaban permanentemente) empezaron a ser notorios. Por ejemplo, durante la administración de Torres Mesías (1964-1970), en la lucha por el liderazgo de la Liga de Comunidades Agrarias, hubo grandes movilizaciones en las zonas maicera y henequenera del sur de Yucatán. Victor Cervera, quien hasta ese momento fue líder estudiantil, organizó una importante marcha campesina en la ciudad de Mérida para rechazar a la dirigencia tradicional y apoyar las nuevas fuerzas políticas campesinas. Véase Huchim, *op cit.*, p. 49.

ayuntamientos y no en la organización campesina del PRI; el grupo del Gobernador intentó llegar al liderazgo de la Liga y hubo problemas: el gobierno presionó para el cambio de dirigente de la Liga, que sólo se logró después de movilizaciones intensas de campesinos inconformes con los grupos establecidos; sin embargo este proceso llevó más al desgaste a la administración alpuchista que a las otras camarillas políticas (este problema político provocado por la lucha de la dirigencia de los campesinos lo describiré mas adelante).

Dados los pobres resultados del primer año de la administración y la carencia de liderazgo político de Alpuche Pinzón, las camarillas locales empezaron a presionar para que hubiera drásticos ajustes en el equipo político del gobernador empezando por el cambio de alcalde de Mérida.

Los grupos políticos comenzaron a reunirse en privado (a veces en público) para pedir renuncias de muchos funcionarios del gobierno local; los empresarios, perdida su confianza en el Gobernador, iniciaron peticiones de audiencias por iniciativa propia con funcionarios federales y con el mismo presidente de la república para exponer sus problemas y gestionar inversiones para el estado; la ciudadanía comenzó a inconformarse con la corrupción y debilidad del gobernador. La administración Alpuche estaba perdiendo aceleradamente la confianza de la sociedad.

La fragmentación interna del equipo del Gobernador era notoria e incontenible. El nuevo secretario de Gobierno, al tomar posesión de su cargo dijo al respecto:

En el gobierno del estado no tiene caso establecer liderazgos políticos porque solo el Jefe del Ejecutivo cuenta....(La división interna en el equipo de Alpuche Pinzón) no me consta, pero creo que hay que poner el ejemplo y en esto basaré mi conducta. El que quiera jalar, jala y el que se

desvíe no durará mucho. (Diario de Yucatán, 5 de marzo de 1983, primera plana).

La administración local se enfrentó también a la federación, pues los funcionarios del gobierno de Alpuche intentaban asumir tareas sin consultar al gobierno central. De esa manera, *a)* el Plan de Desarrollo Estatal, que expondré en detalle más adelante, apuntó que para la atención del problema del henequén sería necesaria la participación activa del Gobierno del estado mediante el Consejo Consultivo del Henequén --que pretendía reunir opiniones acerca del henequén de diversas organizaciones como el Fidhen, Cordemex, Banrural, pequeños propietarios, parcelarios y ejidatarios-- y su intervención en los consejos directivos de las instituciones federales, tendrían que descentralizarse;³⁸ *b)* los funcionarios locales intentaron ejecutar obras sin tomar en cuenta a las delegaciones federales, lo cual causó que éstas no aprobaran presupuestos, se detuvieran obras y finalmente la administración local tuviera que devolver partidas económicas a la federación;³⁹ y *c)* el gobierno de Alpuche tomó una decisión que perjudicó a la Conasupo, pues optó por llevar a Yucatán un sistema de transporte marítimo, llamado "sistem lash", que facilitó el comercio de granos entre Texas y Yucatán, lo cual se tradujo, por un lado, en importantes pérdidas para esa empresa pública y, por otro, la muestra de que no era tan necesario un puerto de altura en Progreso --vieja demanda de los grupos económicos yucatecos-- que había sido solicitado por

³⁸ En otras palabras, ese Consejo pretendía controlar a las otras 2 organizaciones públicas, de carácter federal, que rivalizaban con el gobierno local en cuanto a poder y control político y económico.

³⁹ Como ejemplo, puede mencionarse las suspensiones de las siguientes obras: el drenaje de Mérida, la construcción de una planta eléctrica, que le causó al Gobernador un fuerte problema con la Comisión Federal de Electricidad, entre otras obras públicas importantes. Debido a esta situación, Graciliano Alpuche llegó a decir: "en todo se depende del centro". Véase entrevista, Graciliano Alpuche, *op cit.*, 5 de enero, 1990.

políticos priístas recientemente a Miguel de la Madrid, cuando era candidato a la presidencia de la república.

Graciliano Alpuche ilustró claramente esa división entre funcionarios locales y federales cuando hizo una declaración a la prensa local:

Es lamentable que a 2 años de mi gobierno todavía falten muchos delegados a las reuniones del Coplade. Yo no estoy en contra de nadie, pero el gobierno necesita la cooperación de todos. Hemos tenido problemas en el desarrollo de los planes y el Diario (de Yucatán) ya señaló que hay diferencias y enfrentamientos entre el gobierno del estado y algunos delegados federales. Efectivamente así es porque no hemos entendido, a pesar de los llamados, que se requiere de la cooperación de todos para promover el desarrollo de Yucatán.

No debe haber sectarismos ni cada uno por su lado puede resolver los problemas. La responsabilidad de formular los programas y propuestas es de los delegados y les corresponderá vigilar el desarrollo para que no quede todo en buenas intenciones (Diario de Yucatán, 8 de noviembre de 1983).

Ante esa situación conflictiva e ineptitud del equipo gubernamental yucateco, la federación intentó de diversas maneras en ese año reforzar a la administración local, pero ésta se negó a cualquier ajuste en el gabinete y más aún en el equipo político. De esa forma, continuaron los enfrentamientos entre los funcionarios locales --quienes neutralizaban las tareas de las dependencias federales, exigían la ejecución de las políticas y enfrentaban a las otras camarillas-- y los federales.

El presidente de la Madrid comprobó en una gira por la entidad la ineptitud del equipo gubernamental yucateco. En esa ocasión el Presidente anunció la formulación de un programa de desarrollo integral para Yucatán y mandó formar

una comisión intersecretarial "de alto nivel" que regresaría al estado en menos de 15 días para consultar a los diferentes sectores sociales relacionados con el problema.

El gobierno local, que no estuvo de acuerdo con el diagnóstico de la comisión intersecretarial, retrasó la formulación del programa y no pudo ser un interlocutor eficiente de la mayoría de los sectores sociales yucatecos. De esa manera, la federación se encontró ante una situación complicada en la que debía tomar una decisión definitiva, máxime que algunos miembros de la iniciativa privada se habían reunido ya con funcionarios de la secretaría de Gobernación para pedir la remoción del Gobernador.⁴⁰

La administración del general Alpuche sumó a los problemas con las camarillas locales, la federación, los empresarios y su propia ineptitud, la lucha por la dirigencia del PRI, que entre el 1o. de febrero de 1982 y fines de 1983 tuvo 5 delegados y al menos 4 presidentes estatales, lo cual evidenció la fragmentación política de los grupos locales.⁴¹

En efecto, entre marzo y junio de 1983, el PRI careció de líder. Graciliano Alpuche intentó imponer un incondicional al frente de ese partido,⁴² sin embargo el centro político del país y las demás camarillas políticas pensaron en alguien

⁴⁰ Siete miembros de la iniciativa privada se reunieron con el subsecretario de Gobernación, Jorge Carrillo Olea para pedir el cambio de gobernador, lo cual se realizaría en 3 etapas para evitar más conflictos y protestas políticas: en la primera, se nombraría un presidente estatal del PRI de un grupo diferente al del Gobernador; en la segunda, el alcalde Mérida renunciaría; en la tercera, Graciliano Alpuche pediría licencia para separarse de su cargo.

⁴¹ Los delegados fueron: Manuel Ramos Gurrion, Renato Vega Alvarado, Nicolás Reynés, Gámiz Fernández (enfrentado ampliamente con el grupo de Alpuche Pinzón) y Florencio Salazar. Los presidentes del CDE del PRI fueron, al menos los siguientes: Jorge Jure, Luis Alcocer, Castro Brito y Dulce María Sauri. Entre estos 2 últimos hubo un largo interregno en la dirección priísta, pues pasaron 3 meses para elegir nuevo presidente después de la renuncia de Castro Brito.

⁴² El 30 de mayo de 1983, el Gobernador declaró a la prensa local, en referencia al presidente estatal del PRI, que: *(tenía) que ser alguien de nuestra gente que no (viniera) a ser partido, sino que (trabajara) por el Partido y que no (dividiera) que (reuniera), que (viniera) a fortalecer, porque si no la oposición (los comería)...*

diferente: Dulce María Sauri. De esa forma el 2 de junio el PRI convocó, de forma poco común, a su asamblea para elegir nuevo dirigente: no intervino ninguna de las autoridades locales de ese partido ni del gobierno del estado. La convocatoria se dio a conocer por medio del CEPES, cuya directora era precisamente la diputada Sauri, a petición del delegado del PRI, quien tuvo serios enfrentamientos con el equipo del Gobernador.

En su toma de posesión Dulce María Sauri fue clara en su mensaje político en el que criticó el desplazamiento de ese partido por la asociación Leandro Valle y la corrupción del equipo gubernamental yucateco:

El partido debe continuar siendo el intermediario de las demandas populares ante las autoridades y debe vigilar el cumplimiento de los compromisos adquiridos... El partido no puede ser usado como organismo de apoyo incondicional a las autoridades constituidas, sino que debe tener la autonomía suficiente para plantear los problemas no resueltos para dar a conocer las demandas...

Por su parte, el diputado Pacheco Durán, quien tomó posesión como secretario General, dijo:

(El PRI) no debe servir nunca para la promoción de intereses personales de los miembros de su dirigencia ni debe ser escalafón para ambiciosos que buscan el poder para enriquecimiento personal. Esto no va con el Partido y el que no entienda esto y lo digo ahora y aquí, que deje su lugar a quienes están dispuestos a asumir su compromiso histórico con las mayorías populares...(Diario de Yucatán, 6 de junio de 1983, primera plana).

Meses después, en noviembre, el gobierno yucateco --después de perder la dirección del PRI estatal-- impulsó una movilización de campesinos, quienes pidieron la destitución de Carlos Calderón Cecilio, político cercano en ese tiempo a Cervera Pacheco, y nombraron al comisionado de asuntos agrarios del gobierno de Yucatán como su nuevo dirigente.

Los conflictos se multiplicaron: el gobierno yucateco mostró su ineficiencia una vez más, pues gastó apenas 46.33% de la inversión federal autorizada, lo cual significó que se devolverían los recursos sobrantes; los directores de Banrural y Cordemex se enfrentaron al Gobernador; y la rebelión campesina creció, renunció Calderón Cecilio y tomó su lugar el delegado de la CNC, como secretario general interino.

El 13 de noviembre, cerca de 3 000 manifestantes campesinos se trasladaron de la sede del PRI al palacio de gobierno, en donde el líder de ese movimiento pronunció un discurso de apoyo al gobierno local y de crítica a la comisión de alto nivel.⁴³

Los campesinos agregaron a sus demandas políticas el incremento de salarios a la actividad henequenera. Desde ese momento fue más clara la lucha de los grupos locales, pues los diferentes políticos gestionaron de manera separada los aumentos salariales ante organizaciones federales para resolver ese problema: Graciliano Alpuche ofreció 30%; Banrural 50%; la presidenta del PRI un incremento mayor a 50%; Banrural, de nuevo, ofreció 60%.

Este problema evidenció falta de coordinación de los grupos locales (o de sus líderes); indisciplina y falta de unidad política; el nulo reconocimiento del Gobernador como jefe político del estado; y el creciente ambiente de desgobierno.

⁴³ *Diario de Yucatán*. 14 de noviembre de 1983, primera plana.

El año de 1984 inició en medio de estos problemas agravados con la ocupación del zócalo de la ciudad de Mérida por campesinos inconformes, enojo y preocupación empresarial por la situación prevaleciente y el aislamiento político del gobierno local.

La posición política de Graciliano Alpuche empeoró cuando en una reunión con el presidente de la república, Miguel de la Madrid, en febrero de ese año se refirió a los problemas que tendría el PRI para ganar las elecciones locales de 1984; los problemas de corrupción en la Liga, el Banrural y los socios delegados; y su desacuerdo con el diagnóstico y formulación del programa de desarrollo regional, pues dijo que no habían fallos inapelables en el problema henequenero.⁴⁴

El ambiente político yucateco estuvo lleno de conflictos en el primer mes y medio de 1984.⁴⁵ El 15 de febrero, el gobernador Alpuche Pinzón, después de anunciar que no habría mas cambios en su gabinete viajó a la ciudad de México para reunirse con el secretario de Gobernación, Manuel Bartlett, quien le comunicó que Wilbert Chí (político cercano a Victor Cervera) sería el nuevo secretario general de la Liga. El gobernador no aceptó esa designación y le fue pedida su licencia, que presentó al día siguiente.⁴⁶

⁴⁴ Véase *Diario de Yucatán*, 2 de febrero de 1984, primera plana.

⁴⁵ Además de los problemas políticos, la inestabilidad en el gabinete de Graciliano Alpuche fueron notorios, pues renunciaron el Procurador General de Justicia y el Presidente del Tribunal de Justicia y hubo ajustes en la secretaria de Gobernación y Asuntos Jurídicos y la asesoría jurídica del gobierno del estado. Asimismo, aparecieron nuevas secretarías: Desarrollo Urbano y Vivienda; Obras Públicas; Catastro y Registro Público de la Propiedad y Comercio; e Inspección Administrativa y Contraloría.

⁴⁶ Graciliano Alpuche en la entrevista a la prensa local del 5 de enero de 1990 dijo: "Fue una sorpresa que me pidieran mi renuncia. Manuel Bartlett me citó en sus oficinas después de la reunión con Miguel de la Madrid y su gabinete. En esa reunión el secretario de Gobernación me pidió mi renuncia. Al principio me resistí pero me presionaron diversas secretarías y me obligaron a separarme del cargo. Fue por eso que pedí licencia".

La crónica presidencial dijo al respecto: "el gobernador había viajado por la mañana a la ciudad de México en donde acudió a la secretaria de Gobernación y al día siguiente por la tarde volvió a Mérida acompañado de Victor Cervera Pacheco como gobernador interino. El gobernador después de pedir licencia dijo que 'no había trasfondo político...no me corrieron, yo pedí licencia...me voy sin resentimientos ni frustraciones, satisfecho porque cumplí.

El 16 de febrero Graciliano Alpuche se convirtió en el tercer gobernador yucateco que no había terminado su mandato en los últimos 33 años (los otros fueron José González Beytia en 1951 y Tomás Marentes en 1953), pues pidió licencia para separarse de su cargo por 6 meses. El texto de la licencia fue el siguiente:

H. Congreso del Estado de Yucatán

Con fundamento en lo dispuesto por la constitución política del Estado de Yucatán, fracción XXI del artículo 30, solicito al H. Congreso licencia para separarme del Poder Ejecutivo durante un lapso de seis meses contados a partir de esta fecha. La petición anterior se basa en la necesidad del suscrito de atender asuntos de orden personal para lo cual respetuosamente solicito:

- 1. Se tenga por presentada esta petición y previos trámites constitucionales me sea concedida la licencia que solicito.*
- 2. De acuerdo con la fracción XXVIII del artículo 30 de la propia constitución política del Estado se nombre al ciudadano que interinamente cubrirá mi falta temporal.*

Las causas del cambio de gobernador de Yucatán fueron varias. Entre ellas estuvieron el que Graciliano Alpuche dejara su cargo para atender asuntos de orden personal además de su incapacidad para gobernar que se manifestó en su poca atención a los problemas en las reuniones de trabajo; el nepotismo; el enfrentamiento que impulsó entre distintas facciones de campesinos, miembros de la CNC; su incapacidad de ofrecer soluciones al problema principal de Yucatán: el henequén; y sus frecuentes desavenencias del gobernador con los funcionarios

Sin embargo, la licencia se debió a su incapacidad para gobernar el estado. Véase Presidencia de la República, *las razones y las obras: Crónica de un sexenio 1982-1988*, p. 191.

federales quienes elaboraron, junto con los productores locales, un programa para resolver el problema henequenero, así como con la presidente del PRI estatal, Dulce María Sauri.⁴⁷

El sustituto de Graciliano Alpuche fue Víctor Cervera Pacheco con una amplia trayectoria política: 2 veces diputado federal, 2 veces diputado local, líder de la Liga de Comunidades Agrarias, senador de la República, secretario General de la CNC y alcalde de Mérida.

El Gobierno de Víctor Cervera Pacheco

El primer mensaje de Cervera Pacheco como gobernador interino fue de conciliación política:

Quiero que quede clara la posición del Ejecutivo en estos momentos: nosotros clamamos por la unidad del pueblo, de sus diversos actores, pues solo con la participación de todos podremos salir de la crisis por la que atraviesa el país y por consiguiente el estado.

Las primeras tareas de Cervera Pacheco fueron reorganizar alianzas políticas con las diferentes camarillas, preparar a su partido para las elecciones locales de noviembre de 1984, resolver el problema campesino y acelerar la fecha del anuncio del programa de reordenación económica local, pues éste había sido concluído a principios de enero de 1984, pero no se había anunciado debido a los problemas que enfrentaba el gobierno local, encabezado todavía por Graciliano Alpuche.

⁴⁷ *Ibid*, pp. 190-192.

La rebelión campesina desapareció; el grupo tradicional controlador del campo llegó al poder; el dirigente de la Liga fue un incondicional del Gobernador y la presidenta estatal del PRI una aliada política.

Las dualidades de poder en la estructura política yucateca desaparecieron: el PRI ya no tuvo competencia en otra organización para la gestión de recursos y movilización de grupos sociales, desapareció la Coordinación de Apoyo Municipal y la Liga de Comunidades Agrarias volvió a ser la organización gestora de recursos y obras en el campo, las camarillas locales concertaron y apoyaron al nuevo grupo gobernante (tradicional y conocido), los grupos ejidales tradicionales en el campo prevalecieron por sobre los que impulsó la administración de Alpuche Pinzón. Los empresarios, diversas organizaciones sociales y el gobierno federal apoyaron al nuevo grupo gobernante.

Víctor Cervera reestructuró su aparato administrativo y preparó las elecciones locales: a principios de mayo reformó la LOAPEY y la Ley Estatal Electoral. La primera propuso desaparecer la Oficina de Coordinación de Apoyo Municipal y el Consejo Consultivo del Henequén y eliminar 3 secretarías: Gobernación y Asuntos Jurídicos, Inspección Administrativa y Contraloría, y Catastro y Registro Público de la Propiedad y Comercio, trasladando sus funciones a las secretarías de Gobierno y Finanzas; creó también la secretaría de Desarrollo Económico y de la Contraloría. La segunda ley incentivó la participación de más partidos políticos en las elecciones pero generó que el poder ejecutivo tuviera más control sobre las tareas electorales.

Entre 1984 y 1986 los conflictos políticos disminuyeron de manera significativa, los diferentes sectores sociales (empresarios, campesinos, obreros, políticos, e incluso la iglesia en general) se mantuvieron con estabilidad. El

erverismo además influyó para reducir la fuerza política del PAN que había crecido durante la administración de Alpuche Pinzón. El único conflicto importante que tuvo Cervera Pacheco desde 1985 hasta al final de su gobierno fue en Chemax, un municipio del oriente del estado, en donde el PAN tenía mucha influencia.

Los problemas políticos que enfrentó Cervera estuvieron relacionados con la sucesión gubernamental local y la ampliación de su periodo de gobierno.

En el primer caso, el 25 de enero de 1987 la prensa local dio a conocer una alteración en la constitución local en el artículo 46 en sus fracciones II y III. En ellas se explicaba que para ser gobernador era necesario ser nativo del estado de Yucatán y tener una vecindad no menor de un año; la vecindad no se perdía por ser legislador federal por Yucatán. Sin embargo si el aspirante no había nacido en Yucatán existía la posibilidad de que teniendo cuando menos 5 años de residencia efectiva en el estado pudiera ser candidato al gobierno de Yucatán (Constitución política del estado de Yucatán, 1984).

Dada esta situación quedaban eliminados al menos 3 aspirantes principales: Federico Granja, quien era diputado federal por el Distrito Federal y no contaba por consecuencia con residencia ni vecindad en el estado; Gaspar Gómez, quien ocupaba un puesto federal en la ciudad de México y estaba en la misma situación; y Emilio Gamboa Patrón, secretario particular del Presidente, quien no había nacido en Yucatán ni tenía residencia efectiva ahí.

Sin embargo la alteración que registró la constitución local consistió en que la vecindad no se perdía no solo al representar en el Congreso federal a los yucatecos, sino también al desempeñar comisiones o empleos oficiales procedentes del gobierno federal, del estado o de las instituciones dependientes de estos.

Esta situación causó un gran escándalo en el estado de Yucatán y Cervera logró su objetivo consistente en hacer notoria la imposibilidad de esos 3 políticos para aspirar al gobierno de Yucatán, destacando aún más la situación de Gamboa Patrón, quien no había nacido en Yucatán ni tenía residencia efectiva en el estado. El problema concluyó al desaparecer esas alteraciones y regresar a la legalidad jurídica la constitución local.

En el segundo caso, el 22 de noviembre de 1987, casi al finalizar el quinto año del gobierno del presidente De la Madrid, hubo elecciones en Yucatán para renovar la gubernatura, el congreso local formado por 15 diputados de mayoría y 4 plurinominales, y las autoridades de 106 ayuntamientos.

La inquietud por el próximo cambio de gobernador comenzó desde finales del año anterior. La atención pública se centró en la nominación de los candidatos del PRI, ya que tradicionalmente en Yucatán ese partido tenía poca oposición. Desde entonces, se mencionaban una larga lista de posible sucesores de Cervera Pacheco. Entre los priístas citados se encontraba Emilio Gamboa Patrón, secretario particular del presidente de la república, Víctor García Lizama, ex director de aduanas, ex delegado de Turismo en Yucatán, ex secretario general de gobierno de Graciliano Alpuche y entonces delegado del PRI en Sonora; Federico Granja Ricalde, ex alcalde de Mérida, diputado Federal en el Distrito Federal y delegado del PRI en Guerrero; el entonces alcalde de Mérida, Herbé Rodríguez Abraham y el Senador Víctor Manzanillas Shaffer.

En este ambiente de efervescencia política, cuando parecía inminente la nominación de los candidatos, el 9 de junio el líder cetemista del estado, Gonzalo Navarro Báez, propuso en conferencia de prensa que se aplazaran las elecciones de gobernador que debían efectuarse en noviembre a fin de hacerlas coincidir con las

federales del año siguiente. La iniciativa cetemista fue secundada por los sectores campesino y popular del PRI, y los partidos de oposición PPS, PST, PARM, y por voceros del sector privado, quienes la consideraron "positiva y práctica" y la calificaron de "viejo sueño yucateco", puesto que en su opinión no había sido bueno para el estado el hecho de que el gobernador fuera elegido al final de un sexenio y tuviera que ejercer la mayor parte de su mandato en el siguiente. La idea sin embargo generó todo tipo de versiones, entre ellas del PAN y PSUM, que la juzgaron "una maniobra del PRI local" para ampliar a un año la gestión del Gobernador o bien para "sacar de la jugada" a un posible candidato cercano al presidente De la Madrid, presumiblemente su secretario particular, que no era originario de la entidad y, para entonces, tampoco cumplía los requisitos legales de vecindad para ser elegido gobernador.⁴⁸

En diferentes medios de difusión, los distintos sectores políticos y sociales discutieron la propuesta cetemista de cambiar el calendario electoral de la gubernatura y especularon si ello podría extenderse también a los comicios municipales y distritales. También varios políticos argumentaron que si bien Cervera Pacheco había sido un magnífico gobernador y un destacado político, el cambio constitucional no podía aplicarse a su periodo porque las leyes no eran retroactivas. Diferentes sectores políticos de oposición señalaron que Cervera Pacheco estaba obligado a dejar el poder el 31 de enero de 1988. De acuerdo con la ley, en el caso de que se aprobara la propuesta, sería indispensable nombrar un gobernador interino.

El 15 de junio, el gobernador aclaró en un mensaje a los yucatecos que se ajustaría a las leyes vigentes y que no estaría en el gobierno un día más de los

⁴⁸ *Diario de Yucatán*, varios números, mayo, junio, 1987, primera plana.

especificados para el cargo, pero agregó que era muy positivo que el aplazamiento de las elecciones se estudiara a fondo.

Después de una consulta popular en la que se analizó la propuesta de diferir las elecciones de gobernador, el 11 de julio se abrió un periodo extraordinario de sesiones del Congreso estatal, en el que la fracción priísta presentó formalmente esta iniciativa. El 18 de julio, después de varias sesiones de fuerte debate, el Congreso del estado desechó la propuesta por unanimidad debido al "tiempo político que se vive", pero dejó abierta la posibilidad de que se estudiara nuevamente en otro periodo legislativo.

En este contexto, el 11 de agosto los representantes de los 3 sectores del PRI postularon como su precandidato único a Victor Manzanilla Shaffer. Se trataba de la cuarta ocasión en que el veterano político era mencionado como posible candidato priísta. Antes fueron seleccionados Carlos Loret de Mola, Francisco Luna Kan y Graciliano Alpuche. Manzanilla, abogado de 63 años, nació en la ciudad de México. Había sido tres veces diputado federal y dos veces senador por Yucatán, embajador de México en China y delegado del PRI en Durango, Sonora y Nuevo León. El 28 de agosto, el senador protestó como candidato oficial al gobierno de Yucatán e hizo un llamado a los yucatecos a la unidad, a la concordia y a vencer el abstencionismo.

La postulación de candidatos a alcaldes fue por consulta directa y el 20 de septiembre se seleccionó a 98 candidatos priístas para igual número de alcaldías mediante el voto directo de los miembros del PRI y, en los 8 municipios restantes, por medio del sistema de convenciones municipales, en las que sufragaron los representantes de los sectores del PRI.

Los resultados de las elecciones fueron las siguientes: de 591 463 empadronados habían votado 327 942; 280 130 por el PRI; 34 247 por el PAN y menos de 15 000 por el resto de los partidos.

El 5 de diciembre, el congreso del estado, constituido en Colegio Electoral, anunció el triunfo del candidato Manzanilla al haber obtenido 85.4% de la votación total. También dio a conocer que el PRI había ganado en las 15 diputaciones de mayoría relativa y en 104 alcaldías.

La situación política en Yucatán parecía controlada en esos momentos, el nuevo gobernador auguraba la continuación de la política de desarrollo regional concentrada en el PRH. Sin embargo, pronto los problemas resurgieron, las pugnas políticas renacieron y la ineficiencia gubernamental se presentó otra vez.

En realidad la formulación de la política de desarrollo regional se llevó a cabo después de una serie de negociaciones que incluyeron el ámbito político, en el que destacó el relevo del gobernador constitucional y el arribo al poder local de un empresario político apoyado por la federación.

El objetivo del nuevo gobernador consistió en hacer de la política de desarrollo regional una política activa. Para ello, el gobierno federal puso a su disposición del empresario político la mayor cantidad de recursos económicos, organizacionales, legales y políticos posibles.

El objetivo del gobierno federal era hacer del PRH una política que ayudara a la economía local a redefinirse, ser más productiva y modificar las tendencias del monocultivo del henequén. El agravamiento de la crisis en 1986 impidió que hubiera más recursos y esas vicisitudes fueron uno de los factores que influyeron para que la aplicación de la política no tuviera el éxito esperado.

Sin embargo, en el ánimo de varios actores políticos existía la percepción de que el PRH era una opción viable para continuar con la diversificación productiva, pensamiento que al parecer no compartió el nuevo gobernador, cuya falta de programa de gobierno fue causa de muchos problemas políticos.

En el siguiente capítulo expondré las estrategias y medidas que formuló el PRH, así como la evolución que presentó desde su diagnóstico hasta sus primeros resultados.

III. LA POLÍTICA DE DESARROLLO REGIONAL

Introducción

El problema del henequén ha sido un tema recurrente en la historia de Yucatán desde la década de los años 60 cuando los precios internacionales empezaron a caer y otros productos en el mercado comenzaron a ser sustitutos perfectos de sus derivados.

El problema económico se extendió al ámbito político y social debido a la dependencia que tenían miles de familias yucatecas del monocultivo del henequén.

Los gobiernos federal y local entre 1970 y 1982 se dedicaron a dar subsidios indiscriminadamente con el fin de mantener la planta productiva y los consecuentes empleos, que en términos políticos significaba paz social y estabilidad.

A raíz de esto, los planes de gobierno en Yucatán han incluido normalmente un rubro específico para atender el problema del henequén. El PRH fue la respuesta que ofreció el gobierno federal a este asunto público y es el motivo central del presente capítulo.

La economía local durante la administración de Graciliano Alpuche

El gobierno de Alpuche Pinzón recibió un estado con 1 034 640 habitantes aproximadamente (datos del censo de 1980), de los cuales 706 831 residían en áreas urbanas y 327 817 en el medio rural. La tasa de crecimiento anual se estimó en 3.1% y la población económicamente activa estatal se calculó en 365 734 que significó 35% de la población total.

Junto al contexto de conflictividad política que vivía el gobierno del General, los problemas económicos, también fueron manifiestos. La economía local presentaba múltiples obstáculos, que eran ya un rezago de la crisis permanente de cerca de 2 décadas anteriores, tales como el monocultivo del henequén y pequeñas zonas de siembra de maíz; insuficiente producción de granos y otros productos básicos como leche y carne de cerdo; relativamente escasa explotación de recursos del mar y moderado crecimiento de la actividad turística. Todos estos problemas provocaron, en gran medida, la emigración de 100 000 yucatecos de la entidad.⁴⁹

Internamente, la migración campo-ciudad producto del deterioro sostenido de la economía local (principalmente campesina) aceleraron el crecimiento de la ciudad de Mérida, que presentaba ya problemas de propiedad urbana, falta de vivienda e insuficiencia de servicios.

Desde la década de los años 60, la economía del estado y la actividad henequenera siguieron rumbos distintos.⁵⁰ En esa época se inició un proceso de diversificación de las actividades productivas que propició el rápido crecimiento del producto interno bruto, al incrementarse de 4 380 millones de pesos en 1970 a 10029 millones en 1980 a precios constantes, lo que representó un crecimiento medio anual de 8.6%, que casi duplicó al registrado en el decenio anterior de 4.6% anual. Paralelamente se acentuó la tendencia decreciente de la producción agroindustrial del henequén: disminuyó su peso específico en la composición del producto interno bruto estatal (PIBE) de 13.4% en 1970 a 5.9% en 1980 (el volumen de producción se abatió dramáticamente --casi a la mitad-- pues pasó de

⁴⁹ Véase Gobierno de Yucatán 1982-1988, *Plan de Desarrollo Estatal 1982-1988*, 1982; SPP, delegación Yucatán, *informe económico 1982*, 1982; Francisco Luna Kan, *VI Informe de Gobierno*, 1975.

⁵⁰ La información de este apartado económico lo haré con base en los censos económicos de 1980 y 1990. Véase *X Censo general de población y vivienda del estado de Yucatán 1980*, INEGI, 1986; y Conapo, *México Demográfico*. Breviario 1988, México, Conapo, 1989.

117 751 toneladas a 72 205). Al mismo tiempo, entre 1955 y 1976 la nómina de ejidatarios dedicados al cultivo de henequén del Banrural casi se duplicó: al aumentar de 44 011 a 80 020 ejidatarios, aunque para 1985 ya había una cantidad semejante a la década de los años 50, pues en el padrón del Fidhen se registraban 47 503 ejidatarios.

Por su parte, el subsidio del henequén en su fase agrícola se incrementó de 158 millones de pesos en 1971 a 4 430.8 millones en 1982, lo cual significó un crecimiento medio anual estimado en 5.8% en términos reales. De este último total, 3 019.2 millones de pesos se canalizaron a inversiones financieras; 724.5 millones se destinaron a apoyar el gasto corriente del Fideicomiso Henequenero y 687.1 millones a la amortización de la deuda de la propia institución. En la fase industrial el monto del subsidio en 1982 se elevó a 2 000 millones de pesos y a 2 251.8 en 1983.

Aunque los gobiernos federal y estatal hicieron varios esfuerzos financieros, en este periodo, la productividad de la agroindustria mostró tendencias descendentes. En el decenio 1970-1980 la superficie en explotación bajó de 150460 hectáreas (Has.) a 135 000, o sea que disminuyó a una tasa media anual de 1.1%; la producción se abatió de 117 751 toneladas a 72 205, lo que representó un descenso a una tasa anual de 4.7% y los rendimientos disminuyeron de 783 kilogramos (Kgs.) de fibra por Ha. a .535, lo que significó una reducción media anual de 3.7%.⁵¹

Esas tendencias se mantuvieron con graves repercusiones para la población ocupada en la agroindustria. En 1982, la producción de henequén descendió a 61045 toneladas, la más baja que se había presentado en el siglo. La situación de la actividad resultó, entre otras causas, debido a la sobrepoblación de la zona

⁵¹ Véase SPP, delegación Yucatán, *informe económico 1980, 1981*, pp. 30-32.

henequenera, deterioro de la relación costo precio, descenso de la productividad, deformación de las relaciones crediticias entre la institución financiera y los campesinos henequeneros e inestabilidad del mercado y precios de la fibra.

Los problemas de la sobrepoblación en la zona henequenera tuvo las siguientes dimensiones: conforme el censo de población de 1980 en el área productiva hubo una población económicamente activa de 115 467 habitantes, de los cuales 63 545 se ocuparon en actividades agrícolas. En 1983 el padrón de usuarios del Fidhen registró un total de 56 948 ejidatarios. De este total, 49 013 se dedicaban a la explotación del henequén y 6 487 a actividades de diversificación agropecuaria.

En 1982 la economía local tuvo una severa contracción en su dinámica de crecimiento: los volúmenes de producción disminuyeron (aunque sus valores aumentaron debido a la inflación, que se incrementó aceleradamente, pues los precios medidos por el INPC pasaron de 191.1 a 303.6 puntos); el turismo descendió y se agudizó el desequilibrio de las operaciones comerciales de la entidad con el resto del país y el exterior: la generación de empleos no absorbió plenamente el crecimiento de la mano de obra y el monto de la inversión pública federal manifestó la tasa de crecimiento más baja en 5 años; en el aspecto sectorial, el volumen de producción agrícola se abatió en 1.5% finalizando la tendencia de incrementos progresivos que habían sido observados en los últimos 3 años; la producción agrícola a menos 2.4%, registrándose bajas significativas en maíz, henequén y cítricos; la producción forestal también descendió y la pecuaria creció mínimamente, el financiamiento proporcionado por la banca al sector agropecuario y forestal disminuyó 2.3% respecto al año anterior; el salario real de los trabajadores decreció 10% ocasionado por el incremento acelerado de los precios.⁵²

⁵² *Ibid.*

De esta forma es posible observar que el escenario social de Yucatán expresaba síntomas de importantes problemas tanto en el aspecto económico como en el político, producto de varias décadas de políticas subsidiarias que prefirieron mantener una actividad económica en decadencia con el fin de ofrecer empleos y tener a la sociedad en calma en lugar de buscar alternativas de producción que ofreciera ingresos sustentados en la producción.

A raíz de esa política subsidiaria al campo yucateco, varios grupos políticos administraron de manera clientelar la relación Estado-sociedad. Este escenario representó el costo económico de la estabilidad política y social de Yucatán, que ya no pudo mantenerse al iniciar la crisis de 1982.

Basado en este diagnóstico de la economía local, el gobierno de Graciliano Alpuche presentó su Plan de Desarrollo Estatal 1982-1988, cuyo objetivo fue establecer las bases de un desarrollo más equilibrado que impulsara, en el mediano plazo, una mejor distribución de la riqueza y recursos entre la población yucateca.

Basado en las 7 tesis que orientaron las tareas del gobierno federal, el Plan formuló una estrategia de reforma administrativa y dividió al estado de Yucatán en 7 regiones, integrados por un número variable de municipios: Litoral Norte, Región oriente, Región centro, Región Sur, Región Centro Norte, Litoral Oeste y Región Metropolitana.

Este plan formuló, en relación con la política henequenera, continuar con el cultivo del agave mediante la instrumentación de programas integrados en las distintas esferas de la actividad henequenera con la participación de los diversos sectores y actores interesados; el incremento de la producción de penca por medio del reordenamiento y definición de la zona de cultivo e incentivos para alcanzar

más productividad, impulsar más estudios sobre el henequén,⁵³ eliminación de gastos innecesarios y más capacitación de la mano de obra; la constitución de un organismo colegiado que coordinara las tareas de la actividad henequenera con una perspectiva global y de desarrollo general de la entidad; y la reestructuración de la planta industrial con el fin de aprovechar al máximo su capacidad instalada.

En cuanto a las desfibradoras (empresas de Cordemex que industrializaban el henequén), el plan aconsejó: instrumentar un programa que integrara y compactara las zonas de abastecimiento con las desfibradoras más eficientes para una operación más racional, por un lado, y eliminar aquellas que no fuesen productivas, por otro; lograr la completa integración de desfibradoras para alcanzar aprovechamientos múltiples: fibras, jugos, forrajes, etc.; incorporar la desfibración a nuevas áreas de producción como laminadoras, celulosa, papelera, etc.; y transferir algunas propiedades de Cordemex al sector social.

Para realizar estas tareas, el plan propuso crear al interior del comité de Planeación y Desarrollo del Estado de Yucatán, un Consejo Consultivo del Henequén, que definiría lineamientos y tomaría decisiones que pudieran llevarse a cabo mediante instituciones federales y estatales. La condición previa para hacer esto sería la descentralización de las organizaciones federales y la participación del gobierno estatal "con voz y voto en los órganos directivos de dichas instituciones".⁵⁴

⁵³ El plan presenta un estudio específico relativo al henequén en el que toma en cuenta las siguientes recomendaciones: optimizar la superficie sembrada de henequén; recuperar la técnica de cultivo y eliminar gastos innecesarios; hacer más eficiente el subsidio y el crédito al henequén; ampliar e intensificar los programas de diversificación productiva; capacitación de mano de obra de la zona henequenera para transferirla a otros sectores; reestructurar las instituciones de crédito y depurar el padrón de usuarios.

⁵⁴ Gobierno del estado de Yucatán, Plan Estatal de Desarrollo 1982-1988, Mérida, 1982, pp. 1-3.

El PRH

Dada la situación de crisis económica por la que atrevasaba el estado de Yucatán, los diferentes actores políticos y sociales iniciaron una serie de gestiones para empezar a resolver el problema. Sin embargo como la crisis al principio se percibía solo en el ámbito económico, las camarillas actuaron de manera fragmentada, sin una voluntad conjunta. La situación parecía manejable como sucedió en la década anterior cuando, a pesar del descenso de producción y productividad de la agroindustria henequenera, la economía local en su conjunto creció de manera sostenida.

Sin embargo, para entonces el gobierno federal, principal garante de la inversión pública, ya no podía usar este instrumento de estabilización social, pues sus recursos estaban mermados. De esa forma, el poder central intentaba buscar una solución a la crisis permanente de la agroindustria yucateca con el fin de reducir los subsidios en el mediano plazo. La solución no era sencilla debido a las implicaciones políticas: no se podía capitalizar el campo henequenero pues la fibra no era competitiva a nivel internacional pero tampoco podía abandonarse, pues de esa actividad dependían un gran porcentaje de la población económicamente activa, que al verse desempleada, sobre todo, los campesinos podrían convertirse en foco de movilización social y política. En este escenario se presentaban también desajustes políticos crecientes: un grupo gobernante local sin arraigo y fuerza política y un momento de transición política en el ámbito federal, ya que había un presidente que perdía fuerza política en su último año de gobierno y un candidato priísta en campaña, en medio de una de las más severas crisis de los últimos años.

Así, desde el arribo por primera vez de Miguel de la Madrid a Yucatán, como candidato del PRI a la presidencia de la república, expresó su disposición para solucionar el problema de la economía local, dependiente en gran medida del henequén.

Antecedentes del Programa

Uno de los primeros problemas que enfrentó el candidato De la Madrid fue el escepticismo que había en los actores locales respecto a las políticas del gobierno federal, pues ninguna de ellas había cambiado las tendencias negativas de la agroindustria henequenera desde que la administración central se había hecho cargo de la actividad en la década de los años 60.

El primer político yucateco que expuso el problema del campo yucateco ante De la Madrid fue Víctor Cervera, entonces candidato del PRI a diputado federal, quien manifestó sus puntos de vista al respecto:

El problema del henequén ha crecido debido a la falta de eficiencia, coordinación en los niveles de gobierno y a la corrupción...Debemos concluir que nos faltó a los propios yucatecos, y a quienes nos envían de la federación, capacidad de organización y previsión para darnos cuenta que el rendimiento de nuestros productos bajaba, en la medida que crecía la población dependiente de esta planta...Esto desquició a las políticas gubernamentales que no encontraron salidas adecuadas y oportunas a estos problemas, lo que nos llevó a una etapa de confusión e incertidumbre.

La empresa se hizo ineficiente debido a malos funcionarios y exceso de burocracia y al desgaste político de luchadores sociales y la clase política.

...Nuestro reto contemporáneo radica en cambiar la actitud mental del yucateco.

Con base en este diagnóstico, Víctor Cervera propuso planes que durante varios años tuvo en mente:

En Yucatán necesitamos recuperar el tiempo perdido. Crear con el apoyo de la federación fuentes de trabajo. Impulsar el turismo, crear polos de desarrollo industrial, diversificar la producción agropecuaria con la asistencia técnica adecuada; impulsar a las asociaciones productoras de campesinos para lograr nuestra autosuficiencia alimentaria con base en el espíritu de fomento de la Ley de Fomento Agropecuario.

*Fortalecer la organización agropecuaria; afianzar para los campesinos una política comercial segura y competitiva en el mercado internacional de sus productos apícolas; capacitar a nuestras mujeres campesinas para incorporarlas a la multiplicación de cientos de talleres de la industria del vestido que les asegure tranquilidad en su precaria economía familiar; propiciar la inversión privada para aprovechar la reconocida habilidad del yucateco y levantar con esfuerzo compartido una planta industrial que, además de generar empleos, desahogue la concentración de otras entidades del país; en suma revisar a fondo las prioridades de nuestro desarrollo... (Victor Cervera Pacheco, en Miguel De la Madrid, *campana presidencial: décima primera etapa*, 1982, pp. 126-127).*

Por su parte Miguel de la Madrid, quien desde la secretaría de Programación y Presupuesto había ya tratado y conocido este asunto, analizó el problema de la siguiente manera:

El henequén ha sido el principal producto agrícola de la entidad. Dolorosas han sido las experiencias en este campo, algunas veces por el mercado internacional...pero en otras por culpa nuestra, por problemas internos que no hemos sabido conjurar; por una organización que no ha sabido absorber el problema.

Así para abordar el asunto del henequén, De la Madrid propuso partir de 2 premisas

Primera... de la aceptación de que en ciertas áreas se tiene que seguir sembrando henequén en Yucatán, en aquellas que tengan vocación natural a ese cultivo y en donde este cultivo sea la mejor opción de producción, empleo e ingreso para los campesinos yucatecos.

Segunda, que más que el henequén nos deben preocupar los campesinos henequeneros y no seguir girando alrededor de la planta, sino alrededor del campesino que se ha dedicado al cultivo del henequén. (Miguel De la Madrid, campaña presidencial, décima primera etapa, 1982 p. 127).

De la Madrid estableció que los problemas del henequén se debieron también a otros factores como el desmantelamiento de viejas unidades de producción sin crear otras más eficientes, lo que condujo a la pérdida de productividad y eficiencia; falta de una organización de los campesinos para la producción; y corrupción de las organizaciones burocráticas encargadas del campo.

Finalmente, señaló que presentaría algunas soluciones al problema económico local una vez que haya consultado con los yucatecos al respecto, pues dijo que con frecuencia las fallas en los programas anteriores se debieron a que no se les preguntó a los afectados, sino que se les impuso soluciones fuera de la realidad. En posterior visita de campaña, De la Madrid habló de la economía yucateca, sus problemas y de la importancia del henequén en ella:

La economía de Yucatán está basado en el sector agropecuario. Cuenta con un incipiente desarrollo industrial y pesquero; ha logrado avances, desde luego, en la actividad turística pero el campo sigue siendo el factor determinante de la economía yucateca. 18 % de la mano de obra

empleada depende directamente del cultivo e industrialización del henequén. El henequén sigue siendo importante para la evolución económica y social de Yucatán; la agricultura yucateca es muy dependiente todavía de la planta: representa 50% de la producción agrícola del Estado; pero también hay cultivos de maíz y frijol, aunque con muy bajos rendimientos (que) derivan de procedimientos tradicionales primitivos en la siembra de la milpa, con el ciclo de tumba, roza y quema que deteriora la productividad...

Yucatán emplea 11% de la PEA pero está altamente concentrada en Mérida. Se concentra por ramas en los derivados del henequén, industria textil, la del vestido, la alimentaria y los materiales.

Falta materia prima para la industria yucateca. Hay costos elevados por transportación, personal capacitado, falta de competitividad en la industria del vestido.

El comercio ha descendido y la importancia de Mérida se perdió relativamente (Diario de Yucatán, 22 de junio de 1982, p. 2).

Un año después, en octubre de 1983, el presidente De la Madrid realizó una gira de trabajo a Yucatán para presentar el Plan Sureste. En esa ocasión el Presidente habló de los añejos problemas del henequén: falta de productividad, corrupción en las organizaciones burocráticas, altos costos de industrialización y falta de imaginación en la comercialización. Resolver esto, para el ex presidente De la Madrid, fue "un problema de honor" y ofreció que antes de 15 días llegaría un grupo de funcionarios federales de alto nivel⁵⁵ que sostendrían una amplia consulta con los miembros del Consejo Consultivo del Henequén y asumió personalmente el reto de ayudar a resolver los problemas del agave mediante la estrategia de apoyar la industrialización de manera selectiva del norte del estado con proyectos tendientes a satisfacer la demanda del sector energético local e impulsar la red carretera y el turismo principalmente.

⁵⁵ Presidencia de la República, *op cit.*, 1984, pp. 269-270.

En efecto, la Comisión de alto nivel⁵⁶ llegó en el plazo acordado a Yucatán para hacer consultas con los diferentes sectores sociales de la entidad, en donde encontraron una situación de alta fragmentación política y debilidad e ineptitud gubernamental.

En este ambiente político, la comisión de alto nivel reunió la información acerca del problema del henequén e hizo después consultas interinstitucionales con el fin de intercambiar puntos de vista entre la federación y los sectores y actores involucrados.

Las diferencias entre los funcionarios locales (incluyendo al Gobernador) y delegados federales⁵⁷ hicieron prescindir a esa Comisión de la presencia gubernamental local, de tal forma que sus últimas reuniones y giras por el campo yucateco de ese año se hicieron con la ausencia del Gobernador.

De esta forma, la comisión de alto nivel del gobierno federal realizó el diagnóstico y formulación del PRH sin tomar en cuenta a la administración local. Las decisiones se tomaron en los círculos más altos de la burocracia federal y se ignoraron los conflictos locales. De hecho, este modelo de toma de decisiones de arriba hacia abajo generó resultados positivos, pues el programa estaba ya concluido a principios de enero de 1984.

⁵⁶ La comisión de alto nivel estuvo formada por los siguientes funcionarios: Manuel Camacho Solís, subsecretario de Desarrollo Regional de la SPP; Carlos Sales Gutiérrez, subsecretario de la Banca Nacionalizada; Arturo Díaz Camacho, director general de Operación de la Secogef; Mario Barreyro, subsecretario de la Industria Paraestatal y Transformación de la SEMIP; Sergio Carballo, coordinador general de Planeación de la SARH; Beatriz Paredes, subsecretaria de la SRA; Eduardo Pesqueira, director del Banrural; Rodolfo Menéndez, director de Cordemex; y Antonio Murillo, jefe de Servicios Técnicos del IMSS.

⁵⁷ Las diferencias entre los funcionarios locales y federales no sólo se manifestaron en su falta de coordinación entre ellos y su lucha por ejercer el presupuesto y tomar las principales decisiones en diversos ámbitos, sino también en la formulación del Programa, pues el gobierno local quiso imponer su criterio mediante la estrategia de que los funcionarios de alto nivel quedaran subordinados a la dirección del gobierno de Yucatán por medio del Consejo Consultivo, que según el Gobernador era el órgano rector de la actividad henequenera y único, con capacidad para decir lo que se haría, tomando en consideración el consenso de los diferentes sectores sociales.

A este respecto, Graciliano Alpuche dijo, en alusión a un estudio que el gobierno del estado realizó y que la comisión de alto nivel tomó poco en cuenta: "Entregué el estudio al presidente Miguel de la Madrid, quien envió al Lic. Camacho (entonces subsecretario de desarrollo regional de la SPP y presidente de la comisión de alto nivel para la elaboración del PRH) a verificar si era verdad la situación expuesta. Al llegar el Lic Camacho a Mérida me pidió acompañarlo". (pero le señaló que) "no lo haría para que así pudiese constatar que era verdad el contenido del informe. Al rendir su dictamen el Ejecutivo federal me felicitó. No obstante 'se le dio la vuelta' al asunto y dijo que estaba hablando contra mi partido y el gobierno".⁵³

Los problemas empezaron desde antes de tener el diagnóstico, pues el gobierno estatal quiso ser el coordinador de esfuerzos y principal decisor en la formulación y aplicación de la política; de esa forma los problemas se presentaron en el ámbito político y organizacional. Sobre este asunto el Gobernador declaró:

El presidente dijo que esos funcionarios (de alto nivel) estarán bajo la dirección del gobierno del estado. Esto es para que podamos imponer nuestras ideas y que no vengan a decir otras cosas que nosotros no hemos pensado y de nuevo fracase este plan.

El Consejo consultivo es el órgano rector que tendrá esa responsabilidad. Es el único que realmente tiene que decir que es lo que se hará, pero con el consenso general (Diario de Yucatán, 18 de octubre de 1983, p. 1).

⁵³ Entrevista a Graciliano Alpuche, *Diario de Yucatán*, 5 de enero de 1990.

Con base en esta situación, el Presidente constató que el gobierno yucateco no podía ser un interlocutor confiable de los diferentes sectores sociales locales. Los problemas, en lugar de reducir, aumentaron.

Al contexto político de crisis, se añadió el problema del relevo en el liderazgo de la Liga, que aceleró el desgaste de la administración local y el campo henequenero que representaba un foco de posible tensión social, de hecho los campesinos de esa región estaban siendo utilizados por el gobierno de Graciliano Alpuche para presionar por un cambio en la dirigencia local de la CNC.

A finales de 1983, el escenario político y económico de Yucatán se presentaba como grave: el zócalo de la ciudad de Mérida tomado por campesinos lo mismo que las oficinas de la Liga; un proceso de desgaste incontenible de la clase política; desconfianza social en la administración local, principalmente de los empresarios; dualidad de poderes en varios ámbitos políticos; ingobernabilidad; corrupción e ineficiencia del gobierno local; posición contraria de la administración de Alpuche Pinzón a la comisión de alto nivel; enfrentamientos entre los funcionarios federales y locales. En el plano económico, continuó el descenso de la agroindustria henequenera: entre 1980 y 1983 disminuyó la superficie cosechada de 135 000 a 116 666 Has.; el volumen de producción de 72 205 a 63 825 toneladas; el valor real del precio rural y de la producción de henequén de 10 046.9 a 3 855 pesos por tonelada y de 725.5 a 246.0 millones de pesos respectivamente, lo que representó la pérdida de más de dos tercios de valor real de la producción en tan solo 3 años. La producción industrial y sus ventas también se redujeron drásticamente entre 1982 y 1983: la primera descendió de 61 684 toneladas a 55427 y su valor real de 1 118.9 a 731.2 millones de pesos; la segunda de 57 118 a

52 982 toneladas y su valor real de 971.3 a 743.1 millones de pesos (véase cuadro 1).

Al mismo tiempo, la formulación del PRH se estaba retrasando debido a la falta de apoyo del gobierno yucateco. El PRH había concluido en enero de 1984, sin embargo no fue anunciado sino hasta mayo del mismo año, una vez que Víctor Cervera había sustituido a Graciliano Alpuche en el ejecutivo local.

La formulación del Programa

Resueltos varios de los principales problemas que manifestaban un escenario de crisis, el 30 de mayo llegó a Yucatán el presidente De la Madrid, quien vio un ambiente político diferente al de apenas 3 meses atrás: unidad política, confianza de algunos sectores sociales, así como apoyo del gobierno del estado al Programa que se iba a anunciar.

En esa ocasión, el Presidente dijo:

En octubre de 1983 tomé con los yucatecos... el compromiso de abordar a fondo el problema del henequén, en el contexto del desarrollo general de Yucatán. Hubo voces escépticas que me advirtieron que había hecho mal en tomar este compromiso, que históricamente muchos gobiernos de la república lo habían hecho y fallaron. Yo no le tengo miedo a tomar compromisos con mi pueblo, y no le tengo miedo a tomar compromisos con los yucatecos porque los admiro y confío en ellos.

Formamos entonces un grupo de trabajo con funcionarios federales, con las diversas dependencias del Ejecutivo que tienen responsabilidades con Yucatán y les di instrucciones para que vinieran a Yucatán, tal como lo ofrecí en octubre para que les preguntaran a los yucatecos qué pensaban y qué harían. Se trataba...de depositar en los yucatecos la responsabilidad y los instrumentos para asumir su propia tarea... (Las conclusiones fueron):

1) *El problema del henequén no debe verse como un problema aislado sino en el marco de un desarrollo integral, pues Yucatán no es sólo henequén.*

2) *El desarrollo integral de Yucatán debe ser conducido por los yucatecos, pues los paternalismos, centralismos y prepotencias de funcionarios federales deben acabarse así como la irresponsabilidad de los yucatecos.* (Presidencia de la República, *el gobierno mexicano*, 1984, pp. 154-155).

Por su parte, Manuel Camacho Solís explicó el proceso de consulta, que consistió en instruir primero a una comisión de servidores públicos para que entraran en contacto con los diferentes sectores sociales y dentro de un tiempo específico, que fijó el Presidente, la Comisión dialogó con la sociedad yucateca, en procesos de audiencias públicas. Esa comisión, que tomó en cuenta las opiniones de varias organizaciones sociales, señaló que los puntos de consenso se centraron en el manejo de la agroindustria y la integración del problema henequenero como parte de un proceso histórico económico. En esta consulta la Comisión llegó al diagnóstico de "*...trascender la actividad henequenera como fundamento de la organización económica y social del Estado, en especial fomentando el proceso de diversificación en los diversos sectores de la economía.*"⁵⁹

El diagnóstico estuvo basado en 2 aspectos fundamentales: el henequén era una actividad que debía abandonarse paulatinamente y mantenerse en el corto plazo por razones sociales; la economía de Yucatán debía diversificarse para que otros sectores diferentes al primario generaran riqueza, producto e ingreso en el mediano y largo plazos en Yucatán.

La solución del problema económico de Yucatán, de acuerdo con el Programa, estuvo en el desarrollo integral especialmente en la expansión selectiva

⁵⁹ *Ibid*, p. 155.

de la industria manteniendo el subsidio a la actividad henequenera, que descendería paulatinamente.

El Programa propuso enfrentar el problema henequenero por medio de 2 estrategias. La primera sería el mejor manejo posible del henequén, que ocupara en mejores condiciones a un porcentaje decreciente de la población y la segunda consistiría en aplicar tareas de reordenación en su interior que contribuyeran a la diversificación de actividades productivas.

Las principales decisiones de ese programa fueron:

Para el fomento selectivo del desarrollo industrial de Yucatán se creó un comité Regional de Asuntos Financieros.

Facilitar la instalación en el corredor Mérida Progreso de nuevas industrias de exportación (maquiladoras).

Evaluación definitiva sobre la viabilidad del Puerto de Progreso para convertirse en puerto de altura.

Ampliar el número de vuelos internacionales a Mérida para fomentar el turismo.

Fortalecer la infraestructura de varios puertos para consolidar la pesca.

Terminar la planta potabilizadora número 2 para contribuir al desarrollo social.

Explotar óptimamente la potencialidad agropecuaria del sur del estado.

El PRH trabajó así en 2 dimensiones. Una consistió en reordenar la actividad henequenera para elevar los niveles de eficiencia y las posibilidades productivas de ocupación y bienestar social, lo cual podría ser posible si se lograba controlar el continuo deterioro del proceso y al mediano plazo aumentar la producción y la productividad. La otra dimensión consistió en la estrategia para

alcanzar esos objetivos, pues el programa se planteó incidir en las relaciones de crédito de los campesinos, en las fases de industrialización y comercialización; impulsar el desarrollo integral de la actividad económica general del estado a partir de la expansión selectiva de la industria con la finalidad de que en el futuro la economía estatal se pudiera sustentar gradualmente en otras actividades industriales, agropecuarias y de servicios.⁶⁰

Los objetivos particulares de este programa fueron, para la reordenación henequenera:

1) Reducir la actividad henequenera para adecuar la oferta y la demanda con provisiones de producción a mediano y largo plazo.

2) Sustituir el pago de jornales por una nueva relación económica basada en normas de operación de crédito y/o anticipos al precio de la fibra, para retribuir a los campesinos su participación en la producción.

3) Fortalecer el ejido como unidad fundamental de producción henequenera de diversificación rural y de crédito mediante la organización para la producción, sustituyendo gradualmente a las sociedades locales de crédito y a los grupos solidarios.

4) Reestructurar administrativa, financiera, industrial y comercialmente Cordemex, a partir del ajuste de su planta industrial y laboral conforme a derecho y cambio en las relaciones laborales para impulsar la productividad.⁶¹

Los estrategias, de acuerdo con el PRH, fueron:

⁶⁰ Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y Gobierno del Estado de Yucatán, *PRH*, 1984, p. 27.

⁶¹ *Ibid*, p. 30.

1) **Dimensionamiento de la actividad henequenera.** Evitar el descenso de la producción de la fibra de henequén ejidal que si en 1980 fue de 47 048 toneladas, en 1983 apenas alcanzó 38 597 toneladas y la productividad que en 1980 fue de 459 Kg/Ha., en 1983 fue de apenas 452 Kg/Ha. Impulsar un programa de siembra de henequén para 63 000 Ha. en el periodo 1984-1990 para que en los 2 primeros años se obtuvieran 6 500 Ha. en cada año y 10 000 Has. anuales en los restantes 5.

2) **Nuevas relaciones financieras.** Las cuotas de crédito se darían por unidad de superficie en explotación y no por tareas, diferenciando los recursos crediticios para la explotación y los recursos financieros que se debieron seguir dando a la fuerza de trabajo excedente, medida que se aplicó inicialmente en 50 ejidos.

3) **Organización social para la producción.** Rehabilitación agraria y organización de los 309 ejidos que conformaron la zona henequenera, en un tiempo de 4 años: 50 en 1984, 100 en 1985, 100 en 1986 y 56 en 1987; acelerar la ejecución de las resoluciones presidenciales; e impulsar la regulación y promoción de cooperativas.

4) **Reestructuración de Cordemex.** Lograr aumentar los volúmenes de producción de las manufacturas henequeneras. Lograr y mantener el equilibrio entre disponibilidad de materia prima, capacidad industrial instalada y oferta de trabajo para mejorar la productividad y la eficiencia de la industria cordelera. Una política de ventas que ayudara a recuperar parcialmente el mercado internacional y la consolidación del mercado nacional. Realizar una producción selectiva eliminando manufacturas que no tuviesen mercado o sus precios fuesen menores a los costos de producción y la reestructuración financieramente de Cordemex.

Para el desarrollo integral:

1) Impulso vigoroso al desarrollo industrial para inducir una nueva dinámica de crecimiento.

2) Diversificación de las actividades agropecuarias.

3) Promoción intensiva de las actividades pesqueras.

4) Fomento al desarrollo turístico de la zona maya y el turismo social.

5) Desarrollo de las comunicaciones y transportes.

6) Fortalecimiento del comercio y abasto.

7) Fomento educativo.

8) Fortalecimiento de la salud y seguridad social.

9) Nuevos estímulos al desarrollo urbano y la vivienda.

10) Prevención y control de la contaminación.

11) Trabajo y previsión social.⁶²

Las medidas para lograr lo anterior fueron:

1) Coordinar los tres niveles de gobierno para formar un comité de Asuntos Financieros con la función de promover proyectos de inversión de los sectores social y privado; fomentar el establecimiento de maquiladoras; ampliar los servicios de infraestructura en la ciudad de Mérida; y descentralizar las decisiones comerciales.

2) Apoyar el programa de desarrollo rural del trópico húmedo en las zonas oriente y sur del estado y consolidar los programas de diversificación agropecuaria en la zona henequenera (zona centro norte de Yucatán).

⁶² *ibid.*, pp. 32-33.

3) Ampliar la infraestructura portuaria de Yucalpetén y otros puertos del estado.

4) Construir paradores turísticos en zonas arqueológicas.

5) Impulsar programas de capacitación que permitieran transferir mano de obra del campo a la ciudad.

La idea de la reordenación henequenera fue en primer término disminuir (compactar) la zona henequenera, reducir paulatinamente el número de campesinos dedicados a la siembra de henequén y hacer más eficiente la inversión pública en esa zona.

La ejecución del PRH fue acompañada de una inversión inicial en 1984 de 54 000 millones de pesos, de los cuales 19 012 millones fueron canalizados por medio de los programas normal y CUD. La federación transfirió la parte restante por medio de los recursos fiscales, gastos corrientes que generaron los servicios de educación y salud, pago de nóminas de empleados federales, diversos subsidios a la actividad henequenera y otros.

Ejecución y resultados

Basado en estas propuestas, una de las primeras tareas fue señalar los municipios que conformarían la zona henequenera y depurar el padrón de usuarios de crédito. De esa forma, el padrón de ejidatarios dedicados al cultivo del henequén se redujo de 57 013 en 1980 a 47 503 en 1985, con base en los datos del *informe de labores del FIDHEN*, de 1985.

Sin embargo, en el mismo periodo solamente hubo un incremento de 472 ejidatarios en labores de diversificación, o sea 7.2%, pues pasó de 6 528 a 7 000

ejidatarios, en tanto que la evolución de la producción henequenera fue en descenso.

Esto se explica porque el programa intentaba primero reordenar la actividad crediticia en el campo henequenero. Al compactarse la zona donde se sembraría henequén, disminuiría el número de campesinos del padrón ejidal y se fomentaría la diversificación productiva de los campesinos que quedarían fuera del padrón.

El problema de esta política es que concentró su atención en la primera fase, es decir en la de reordenación, ya que los recursos no fueron suficientes para impulsar las actividades de diversificación, aunque creció el presupuesto destinada a actividades diferentes al henequén, como proporción de los recursos totales. Los resultados de esta política de desarrollo regional entre 1980 y 1985 son ilustrativos, pues el descenso de personal y producción ejidales se combinó con un comportamiento creciente poco significativo en el personal ocupado en actividades de diversificación.

Aunque la producción ejidal de henequén fue descendente, no hubo alteración en su porcentaje de aportación a la producción total, que fue de aproximadamente 60% (el otro 40% lo aportó la pequeña propiedad). En otras palabras, el descenso de la producción ejidal no fue compensada por algún incremento en la pequeña propiedad (Como se puede ver en el cuadro siguiente).

PRODUCCIÓN HENEQUENERA POR TIPO DE TENENCIA DE LA TIERRA

AÑO	TOTAL	EJIDAL	PEQUEÑA PROPIEDAD
1980	72 205	42 370	29 835
1981	75 772	47 263	28 509
1982	61 045	39 200	21 845
1983	63 825	38 597	25 228
1984	56 510	34 335	22 175
1985	50 031	32 068	7 670

FUENTE: Informes Agrícolas , Delegación estatal de la SARH, 1985.

La reordenación henequenera tuvo entre sus objetivos principales establecer nuevas relaciones entre las dependencias encargadas del campo y los campesinos henequeneros por medio de 2 instrumentos: la organización de la producción basada en el ejido con el fin de sustituir en el mediano plazo a las sociedades de crédito y a los grupos ejidales; y el restablecimiento de las normas de operación del crédito cambiando el sistema de pago con base en la organización ejidal.

Para diversificar la economía local, el gobierno federal incrementó la inversión pública, en términos absolutos, de manera significativa a partir de 1984,⁶³ aunque la inflación erosionó ese aumento, generando una disminución del presupuesto real para la entidad y para el PRH;⁶⁴ formuló la propuesta de

⁶³ Es importante destacar que las participaciones federales entre 1985 y 1989 (que incluyen 3 de los 4 años en los que estuvo vigente el PRH) crecieron en términos reales a una tasa anual de 3.9%, cifra superior a la media nacional (2.6%) pero inferior a la registrada en el lustro anterior, que fue de 8.9%. De la misma manera, las participaciones que recibió la entidad como proporción del PIB en 1985 y 1990 fue de 3.1%, porcentaje superior a las medias nacionales de esos años que fueron de 2.7 y 3.0%, respectivamente. Para mayor información, véase Alejandro Ordóñez y Fernando Azpeitia, "participaciones federales a estados y municipios" en *Federalismo y Desarrollo*, (1995) núm. 42. Esas cifras significan que aunque la inversión fue insuficiente para impulsar la diversificación económica de Yucatán, representó una proporción importante en el presupuesto federal (al menos estuvo sobre la media nacional).

⁶⁴ La inversión pública pasó de 6 047 a 19 012 millones de pesos en 1983 y 1984 y el PRH absorbió 1 893.1 es decir 10% del total de ese año. El PRH perdió presupuesto entre 1985 y 1988 en una doble dimensión debido a que el

concentrar en el gobierno del estado la coordinación de la política; generó de manera más eficiente los subsidios e intentó dedicar una parte cada vez mayor del presupuesto en actividades de diversificación; definió la zona geográfica más conflictiva y depauperada sobre la que había que actuar; apoyó la gestión del gobernador para diversificar la economía buscando nuevas opciones en maquiladoras, turismo y cítricos, principalmente.

La aplicación de esa política además de depurar gradualmente el padrón de ejidatarios dedicados a la actividad henequenera y apoyar selectivamente a organizaciones ejidales y proyectos rentables, consistió en compactar la zona del agave en el área de más productividad (preferente) que abarcó 38 de 54 municipios que componían originalmente la zona y los restantes 16 se agruparon en una región donde dejaron de hacerse nuevas siembras de henequén y se intentó orientar a los campesinos a actividades de diversificación como la citricultura, porcicultura, ganadería y avicultura.

Con esta política se intentó revertir las tendencias negativas de la economía henequenera que para 1985 registraba los siguientes datos: se perdían 83 centavos por cada peso que destinaba a financiar el agave. En 1984, el Fidhen sólo recuperó 805 de 4 775 millones que otorgó en créditos para actividades henequeneras; se perdían 177 pesos por cada kilogramo (Kg.) de fibra que producía el ejido, pues el costo de producción era de 218 pesos por Kg. y Cordemex lo compraba a 40.95

CUD, en donde estaba sectorizado, empezó a perder importancia frente al programa normal, y al mismo tiempo, dentro del CUD, empezó a ser relegado a segundo o tercer término. Así, el CUD redujo su importancia en la inversión pública federal de 36% a 11.6% entre 1984 y 1988, en tanto que el PRH redujo su participación de 10% del CUD a 2.3% en el mismo periodo. Por su parte, en el mismo periodo, la inflación fue de 66.2 puntos en 1984, 57.7 en 1985, 84.5 en 1986, 128.9 en 1987 y 125.4 en 1988. Véanse *Informes económicos del estado de Yucatán 1984*, 1985, pp. 70-76 y 16-19; *Informe económico del estado de Yucatán 1985*, 1986, s/p; *Informe económico del estado de Yucatán 1987-1988*, 1989, pp. 176-177 y 312-315; *Informe económico del estado de Yucatán 1990*, 1991, p. 318. Todos ellos publicados por la SPP, delegación Yucatán.

pesos. Además, en el primer año mencionado habían 47 503 ejidatarios en el campo henequenero cuando sólo se necesitaban, de acuerdo con la CNC, 25 000.⁶⁵

La aplicación de esa estrategia en el corto plazo fueron la reducción de la tasa de desempleo abierto en la entidad en medio punto porcentual en 1984 respecto al año anterior (comparada con la media nacional fue 3.3% menor); incrementos en el sector comercio, el financiamiento otorgado por la banca a actividades económicas del estado; aumentos reales de más de 500% entre 1984 y 1985 al precio rural y valor de la producción de henequén; descenso paulatino del padrón de ejidatarios y aumento de la productividad del rendimiento tonelada/henequén producido;⁶⁶ sin embargo en el mediano plazo, hubo un descenso de producción del agave que provocó que se importara la materia prima de Brasil en 1987.

Las diferentes organizaciones y sectores relacionados con el henequén expresaron su opinión. El Banrural señaló que el henequén obedecía a consideraciones sociales de empleo y que si no había desaparecido era porque los recursos destinados a fomentar actividades de diversificación eran insuficientes, asimismo apuntó que el problema del henequén se debía a que ya no era rentable, en tanto que el jefe del departamento Agrario del gobierno del estado argumentó que se debía a la corrupción; por su parte, la iniciativa privada propuso la opción de privatizar la actividad, lo cual sucedió en 1991.

La ejecución del Programa en la parte industrial condujo al redimensionamiento del personal de Cordemex, en donde hubo 2 recortes: uno en 1985 y otro en abril de 1986, pues de acuerdo con cifras del Banrural 47 089

⁶⁵ Véase *Diario de Yucatán*, varios números de marzo, 1985

⁶⁶ Todos estos datos pueden consultarse en SPP, delegación Yucatán, *Informe económico 1985*, 1986.

ejidatarios y campesinos recibían 53% de los recursos henequeneros, 3 337 empleados de Cordemex 35% y empleados del Fidhen 6%.⁶⁷

En relación con la estructura organizacional para aplicar la reordenación henequenera, el gobierno federal transfirió en 1987 Cordemex⁶⁸ al gobierno del estado junto con los programas de diversificación. Así desapareció el Fidhen y se fortaleció el FAAPY, quedando el control integral de la agroindustria y la diversificación en el gobierno local. De esa forma la estrategia se basó en coordinar a las diferentes dependencias relacionadas con el henequén para vigilar el proceso de producción e industrialización del agave y orientar a los campesinos en actividades de diversificación. De esa forma el FAAPY, la delegación de la SARH, Cordemex y Banrural estarían coordinadas por el gobierno del estado para apoyar y dar seguimiento a la agroindustria henequenera y otras actividades.

La aplicación del PRH en el mediano plazo condujo a detener el ritmo del descenso de la economía local. El entonces presidente De la Madrid en su cuarta gira por el estado de Yucatán en marzo de 1987 señaló los principales logros hasta ese momento, pues en aquella ocasión dijo que "el 'jalón' que se le (había) dado a la diversificación de las estructuras productivas en los últimos 3 años no (tenían) precedente en la historia de Yucatán".⁶⁹ Anunció también en esa visita de trabajo la conclusión del puerto de altura de Progreso, más créditos para los empresarios y señaló los logros obtenidos por el PRH: el aumento del empleo anual en 5% entre 1985 y 1987, el que 45 municipios contaban con al menos una biblioteca y el

⁶⁷ Máximo Garza Sánchez, declaración a la prensa local, mayo de 1986.

⁶⁸ El gobierno federal al transferir Cordemex al gobierno de Yucatán absorbió pasivos de esa empresa por 15 000 millones de pesos y continuó apoyando a la empresa en los proyectos presupuestados de ese año y el siguiente para mejorar su posición en los mercados nacional e internacional.

⁶⁹ *Diario de Yucatán*, 28 de marzo de 1987.

hecho de que el centro estatal de Bellas Artes se había convertido en una institución modelo en el país. Asimismo los recursos crediticos disponibles para la diversificación agrícola en la zona henequenera se incrementaron significativamente entre 1984 y 1987, pues pasaron de 7 a 42% como proporción de los recursos totales”.⁷⁰

Si bien fueron ciertos los logros que mencionó De la Madrid, la agroindustria del agave expresó otra realidad. Los indicadores mostraron el descenso de esta actividad en casi todos los rubros. Entre los aspectos más importantes destacaron el decremento de la producción del henequén, la superficie cosechada, la productividad medida por la relación tonelada/henequén, lo mismo que la producción industrial y las ventas de los derivados del henequén. Por su parte, la industria cordelera experimentó una tendencia errática, pues el volumen de producción y su valor fueron oscilantes. (Véanse cuadros 1 y 2).

Esta política de reordenación generó resultados parcialmente positivos, pues la intención fue que se redujera el número de campesinos y tierra dedicados a la siembra de henequén aumentando al mismo tiempo la producción y la productividad; sin embargo esto no fue así. De hecho al reducirse la producción de henequén, el gobierno tuvo que importar la fibra para alimentar a la industria y comenzar a mantener a costos relativamente altos la producción industrial de la actividad henequenera. El objetivo de aumentar la productividad del campo henequenero no se logró y mucho menos el de hacerlo rentable.

La ejecución de la política de reordenación entre 1984 y 1988 se expresó en que el volumen de producción de henequén descendió de 56 510 a 50 500 toneladas (entre 1980 y 1989 el decremento fue de 72 205 a 46 591), la superficie

⁷⁰ Declaraciones a la prensa local de Miguel de la Madrid. Véase *Diario de Yucatán*, 23 de mayo de 1987, primera plana.

cosechada de 109 000 Has. a 107 000 (entre 1980 y 1989 el decremento fue de 135 000 a 98 395), y el rendimiento de tonelada de henequén por Ha. de .518 a .471 (entre 1980 y 1990 fue de .535 a .474); la producción de la industria cordelera descendió de 48 256 toneladas a 43 411 (entre 1982 y 1989 la disminución fue de 61 684 a 41 297 toneladas) y las ventas disminuyeron de 61 357 a 41 298 toneladas (el descenso fue de 57 118 a 35 512 entre 1982 y 1989).⁷¹ Esto se debió quizás a un error de ejecución y de insuficiencia de recursos, pues los gobiernos estatal y federal continuaron poniendo especial énfasis en la reducción de las principales variables de producción del campo henequenero y descuidaron la productividad y la parte industrial de la actividad del agave, de tal forma que al reducir el volumen de la materia prima, la industria henequenera tuvo que empezar a operar con importaciones. (Véanse cuadros 1 y 2).

La insuficiencia de recursos en la década pasada (que incluye el periodo de ejecución del PRH) se tradujo en que la economía de Yucatán creciera a menos de 1% anual, mientras que la población estatal se incrementó en más de 2.5% anual entre 1980 y 1988.⁷²

Al mismo tiempo, "en 20 años (1970-1990) los programas de diversificación sólo lograron dar ocupación a cerca de 11 000 ejidatarios (menos de 20% del total, tomando como base el número de ejidatarios de principios de la década de los años 70)"⁷³ reproduciendo los mismos mecanismos de control y fracaso económico.

⁷¹ El valor de la producción y ventas de la industria cordelera aumentó a pesos corrientes entre 1982 y 1989, pues pasaron de 3 397 millones de pesos a 100 564.9 y de 2 949.3 a 88 780.4 respectivamente. Sin embargo, a pesos constantes su valor disminuyó de 1 118.9 millones de pesos a 566.5 y de 971.3 a 500.1. A pesar de esto hay que hacer notar que entre 1984 y 1988 el valor real de la producción de la industria cordelera se incrementó ligeramente de 568.5 a 593.2 millones de pesos. Esto se explica por el comportamiento errático que tuvo la producción en el mismo periodo, pues aunque en 1988 el volumen de la producción se redujo en comparación con 1984, en relación con el año anterior tuvo un incremento de 5.5 %. Por su parte, el comportamiento de las ventas manifestó una tendencia descendente en toda la década pasada.

⁷² Eric Villanueva Mukul y Manuel Martín Castillo, "el primer año del PRODEZOH", Por esto!, 1993, p. 3.

⁷³ *Ibid.*

Un documento interno de la administración de Víctor Manzanilla⁷⁴ en 1989 señaló varios problemas en el diagnóstico del PRH, lo cual provocó que no se lograran los resultados esperados.

De acuerdo con ese análisis, el descenso de la producción ejidal influyó en el decremento de la producción industrial e incluso obligó a importar fibra para no agravar más la situación de Cordemex y la consecuente pérdida de mercados.

Ese documento refirió que la zonificación de la región henequenera (zona preferente y no preferente) generó 3 efectos principales: permitió una mejor compactación del área productiva pero la productividad del henequén se afectó por problemas de organización interna del ejido; aceleró el flujo migratorio a los centros urbanos de Mérida y Cancún y los efectos de la inflación sobre el monto crediticio que llegaba a manos del productor.

En relación con las metas de producción el documento registró --de acuerdo con su metodología de análisis-- que el PRH cumplió en 72% con los ejidatarios, hubo metas ligeramente superadas en la producción de los parcelarios y pequeños propietarios, disminuyó la superficie cultivada, el salario real de los campesinos y los recursos federales destinados al henequén ejidal.

Finalmente, una de las estrategias más importantes del PRH para la diversificación productiva en la zona henequenera fue atraer maquiladoras para ofrecer opciones de empleo a la mano de obra desplazada por la reordenación henequenera. Esa estrategia no tuvo el éxito esperado, a pesar de que entre 1984 y 1988 el gobierno del estado invirtió casi 8 000 millones de pesos en promociones y

⁷⁴ Gobierno de Yucatán, *Programa de Reordenación Henequenera: Evaluación 1984-1988, proyección 1989-1994*, 1989.

atrajo a 14 maquiladoras en lugar de las 40 que por lo menos había previsto la administración local.⁷⁵

Esas maquiladoras generaron un valor agregado en 1991 de 15 millones de dólares y dieron empleo en 1989 a 2 000 trabajadores, quienes ganaban en conjunto 140 000 dólares al mes y producían 1 234 millones de piezas por mes, de acuerdo con el II informe de gobierno de Dulce María Sauri (V del gobierno de Yucatán, que inició Víctor Manzanilla). Los principales problemas que afectan a esa estrategia de atracción de maquiladoras es el transporte y la competencia que los yucatecos tienen en el norte del país y en Costa Rica.⁷⁶

En síntesis, el PRH tuvo un buen comienzo al formular estrategias válidas para la reordenación y diversificación de la economía local. Sin embargo la reaparición de la crisis económica nacional le erosionó el presupuesto. En general, la política de reorganización del campo henequenero fue positiva en función del objetivo de reducir el número de ejidatarios y tierra dedicados a la siembra de henequén, aunque la falta de recursos no permitió suficientemente la generación de más empleos en otras ramas de la economía. De hecho, entre 1984 y 1985 sólo se incrementó en 7.2% el porcentaje de ejidatarios dedicados a actividades de diversificación.

La política de desarrollo regional tuvo un cumplimiento parcial en la medida que logró reordenar el campo henequenero, (como se puede observar en los cuadros 1 y 2) pero que no pudo crear empleos en otras ramas de la economía. De hecho, esta política reorganizó el campo reduciendo la participación del henequén en el PIB estatal pero no reorganizó la economía local.

⁷⁵ *Diario de Yucatán*, 8 de enero de 1989, primera plana.

⁷⁶ *Ibid.*

El hecho de que la economía yucateca haya crecido sólo 1% en promedio entre 1980 y 1988 y la población en 2.5% ilustra claramente la parcialidad con que se aplicó esta política pública.

Las críticas más importantes al PRH pueden observarse en el documento de evaluación que realizó la administración de Víctor Manzanilla. El hecho de que haya cambiado el concepto de zona preferente por el de ejido preferente trajo consigo un incremento de la productividad. Un ejemplo de ello fue que entre 1988 y 1990, es decir el tiempo que duró la administración manzanillista, el rendimiento tonelada/henequén mantuvo un ascenso constante a pesar de la disminución sostenida de la superficie cosechada y el volumen de producción de henequén (Véase cuadro 2).

El PRH, a pesar del poco éxito obtenido, ha sido el mejor de los esfuerzos que han ofrecido los gobiernos federal y local para enfrentar los múltiples problemas económicos de Yucatán en los últimos años. Una réplica del mismo fue el Prodezoh, cuyo objetivo principal fue reducir aún más la actividad henequenera pero sin ofrecer alternativas suficientes para ocupar a la mano de obra desplazada, además de que este segundo programa, mucho menos ambicioso que el PRH, estuvo sujeto al Pronasol, por lo que más que ofrecer soluciones amplias se dedicó a generar obra pública para disminuir la inconformidad que generó la liquidación de miles de campesinos y obreros de Cordemex.

El desarrollo de esta política pública y la evolución política durante la administración de Víctor Manzanilla serán los temas centrales del próximo capítulo, en donde se observará la carencia de un programa de desarrollo regional alternativo al PRH de parte de ese gobierno y el arribo al poder local otra vez de un grupo cerverista.

IV. CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO EN YUCATÁN 1988-1991

Introducción

Una vez expuestos los problemas políticos y sociales entre 1982 y 1988, así como los planes de desarrollo regional formulados en ese periodo, me concentraré en exponer las mismas variables durante la administración de Víctor Manzanilla Shaffer.

Tal parece que la historia de Graciliano Alpuche se repitió, pues los problemas, las dificultades, los actores y hasta las soluciones fueron muy parecidas. De hecho, Víctor Manzanilla, al igual que Graciliano Alpuche terminó pidiendo licencia al gobierno local y fue sustituido por un grupo político ligado con el cerverismo.

Este podría ser un indicador para analizar cómo el mismo grupo político construyó un espectáculo político basado en la ingobernabilidad y la falta de capacidad del gobernador en turno. En este caso se estaría hablando de dos políticos que llegaron al gobierno local al final de su carrera y sin el apoyo de un grupo político doméstico.

En efecto, Graciliano Alpuche y Víctor Manzanilla, llegaron a ser gobernadores en el ocaso de sus carreras y enfrentaron al mismo grupo cerverista además de que intentaron resolver problemas parecidos: movilizaciones campesinas; los grupos en pugna dentro del PRI, en especial los de la CNC; desempleo en el campo; crisis económica, etc.

Este capítulo se produce como la parte final del presente documento en donde inicialmente propuse el modelo ecológico como marco teórico, que serviría como hito para desarrollar este trabajo. En dicho modelo, la combinación de las crisis con políticas públicas parece conducir a programas diseñados en las más altas esferas del gobierno y otorgarles la máxima prioridad.

En el caso de Yucatán, la situación tendió a cumplirse pero sólo en la etapa del diagnóstico y formulación debido a que durante la aplicación, el PRH vio mermados sus recursos.

En el segundo capítulo expuse el componente sociopolítico de Yucatán, en donde destaque el escenario de crisis que enfrentó la administración de Graciliano Alpuche a grado tal que se vio obligado a pedir licencia a partir de 1984 para ser sustituido por Víctor Cervera, político carismático que se convirtió en el empresario de políticas que abrió la ventana de confianza, oportunidad y control en la sociedad yucateca para aplicar el PRH.

En el tercer capítulo me concentré en explicar el proceso que siguió el gobierno federal para realizar el diagnóstico y formular el PRH, exponer las estrategias del programa para enfrentar los graves problemas de la economía yucateca dependiente del henequén, así como los problemas que tuvo en su aplicación y los resultados obtenidos.

A continuación, expondré la historia del gobierno de Víctor Manzanilla, político que al igual que Graciliano Alpuche enfrentó problemas semejantes y su administración pareció desarrollarse en un escenario de inestabilidad política relativa, en donde destacó más que las movilizaciones sociales, las pugnas intergubernamentales y la carencia de un programa de desarrollo regional capaz de sustituir al PRH que Víctor Manzanilla sistemáticamente se negó a continuar.

La administración de Manzanilla Shaffer

Los motivos que al parecer favorecieron la candidatura de Víctor Manzanilla fueron: 1) su aspiración al gobierno local desde dos décadas atrás, 2) su larga carrera política, que incluía puestos de representación popular por Yucatán, 3) su lejanía de intereses políticos locales, pues no contaba con un equipo doméstico, y 4) un aspecto coyuntural: no estaba comprometido con ninguno de los aspirantes a la presidencia de la república (es importante recordar que la postulación del candidato del PRI al gobierno de Yucatán es la última que se realizaba antes del pronunciamiento de ese partido por su candidato a la presidencia de la república; de esa forma algunos analistas pretendían ver en el candidato yucateco al gobierno un indicador de quién podría ser el nominado a la presidencia de la república).

Desde su campaña, Manzanilla Shaffer se negó a aceptar a políticos de otros grupos. Su carencia de equipo político y su tendencia a no hacer alianzas pronto le ocasionó problemas. Su gobierno inició el 1º de febrero de 1988 con el anuncio de evitar populismos --en clara alusión al gobernador saliente-- y continuar con la política de reordenación henequenera; sin embargo la enemistad entre él y Cervera Pacheco apareció, la ejecución del PRH se convirtió en una política casi pasiva y los escenarios de conflicto se reactivaron.

En el aspecto gubernamental, la nueva administración presentó varias reformas fiscales y de organización administrativa. Por un lado solicitó al congreso local un aumento de precios y tarifas de los servicios públicos que prestaba el gobierno del estado, y por otro, reorganizó funciones de la administración pública local "con el fin de mejorar la formulación y control de los sistemas de planeación". De esta forma creó la secretaría de la Contraloría General, desapareció la secretaría

de Desarrollo Económico y en su lugar estableció 4 departamentos: Desarrollo Industrial y Comercio, Agropecuario, Turismo y Pesquero; creó el Instituto del Deporte del estado de Yucatán; desapareció la secretaría de Obras Públicas y Desarrollo Urbano y creó la secretaría de Ecología y Vivienda, de tal modo que se integraron en una sola dependencia el ordenamiento territorial, asentamientos humanos, protección ecológica, mejoramiento del ambiente y la política de vivienda; incrementaron las funciones de las secretarías de Planeación, Finanzas y Educación.

La administración Manzanilla no ratificó varias decisiones tomadas por el gobierno anterior, percibió la política de reordenación henequenera como una herencia negativa de esa administración, no propuso un plan de desarrollo coherente y alternativo, la estructura gubernamental pronto mostró su falta de coordinación, los enfrentamientos entre el gobierno constituido y las camarillas políticas locales crecieron rápido y las diferencias entre la administración Manzanilla y el gobierno federal se hicieron patentes.

La lucha por el control del CDE del PRI y sus organizaciones, la ineptitud y corrupción de varios funcionarios del gobierno del estado y la reorganización de las demás fuerzas priístas fueron los elementos más importantes del primer año de gobierno, periodo en el que también se desarrolló la campaña política federal de 1988.

La pugna por el control del PRI y CNC locales creó los principales enfrentamientos entre las camarillas políticas y el Gobernador; sin embargo, la dirigencia del primero fue el centro de la disputa, pues entre 1987, año de la toma de protesta de Manzanilla como candidato a gobernador y 1991, fecha en que pidió licencia para separarse del gobierno del estado, hubo 6 presidentes de ese partido.

Manzanilla Shaffer no tuvo problemas en la CNOP y con la CTM estableció una alianza estratégica mediante uno de sus principales colaboradores, que era el presidente municipal de Mérida. Por su parte, el congreso local era afín al Gobernador en términos generales.

A esta situación de creciente conflictividad política se agregó la austeridad económica y el incremento de impuestos en 100% a precios y tarifas del sector público en Yucatán.

En el primer año de gobierno de Manzanilla Shaffer los enfrentamientos políticos se hicieron notorios: entre el alcalde de Mérida, Carlos Ceballos, y el líder la CTM local, uno de los aliados principales del cerverismo. Este problema puso al descubierto cómo el grupo de Manzanilla intentó cooptar a ese líder pues éste declaró que el ayuntamiento de Mérida le había transferido dinero a su organización. El otro colaborador cercano del gobernador, el secretario de Finanzas, se vio envuelto en un problema de corrupción.

A este ambiente de desprestigio gubernamental y enfrentamientos políticos, Manzanilla Shaffer agregó su falta de liderazgo al formular una "nueva forma de gobernar" que se basó en la de delegar responsabilidades en sus funcionarios. Esta situación causó malestar en muchos círculos políticos, pues era notoria la falta de interés del Gobernador por asumir las tareas encomendadas como jefe del ejecutivo estatal. Que gobiernen mis colaboradores, se le escuchó decir muchas veces. El resultado de esa estrategia de gobierno fue que al término del primer año de la administración había poca coordinación en las organizaciones gubernamentales, los funcionarios seguían criterios propios en la ejecución de las políticas, enfrentamientos al interior del gabinete local y entre diferentes niveles de gobierno y ataques a los principales políticos cercanos al Gobernador.

La situación de enfrentamiento la hizo evidente Manzanilla Shaffer cuando declaró que había "gente que intentaba dividir al estado y crear problemas" en clara alusión a las camarillas políticas locales y especialmente a los cerveristas.⁷⁷

Al iniciar 1989, el balance del primer año de gobierno manzanillista no fue alentador: crecientes problemas intergubernamentales; aislamiento político del gobierno del estado respecto a los demás grupos priistas, a quienes en su primer informe de gobierno los calificó como los "antiyucatanes", que buscaban desprestigiar su administración; impopularidad debido al incremento de impuestos que promovió desde el inicio de su gestión, recorte de programas sociales y obras públicas; pasivo en las finanzas públicas; y falta de claridad en un programa de desarrollo para el estado de Yucatán.

A principios de ese año, el PAN inició una serie de denuncias en contra del gobierno local, tales como intimidación y amenazas en contra de algunos de sus dirigentes y militantes y expresó su opinión de que habría muchas renunciaciones "al estilo Alpuche Pinzón". además el enfrentamiento entre la administración de Víctor Manzanilla y Cervera Pacheco fue más evidente. Las reuniones de las camarillas políticas se incrementaron y solicitaron ajustes importantes en el equipo político del Gobernador empezando por el alcalde de Mérida.

De esta forma, el segundo año de gobierno de Manzanilla marcó el inicio de su descenso y fuerza política: en 1989 varios escándalos acompañaron su administración. El primero de ellos lo protagonizó uno de sus dos principales apoyos políticos, el alcalde de Mérida, quien pidió licencia el 4 de septiembre de ese año al descubrirse un fraude en un concurso que realizó el ayuntamiento para comprar grúas. El fraude incluyó empresas fantasmas dirigidas por familiares del

⁷⁷ *Diario de Yucatán*, 10 de enero de 1989, p. 2.

alcalde, tráfico de influencias, desviación de recursos e incremento de los precios del producto por sobre el precio de mercado.

El congreso local mediante una comisión investigadora aportó pruebas de ese fraude y propuso juicio político al alcalde, situación que se presentó 9 meses después (el proceso legal ayudó al alcalde a ganar tiempo) ya que el Gobernador lo protegió. Finalmente en junio de 1990, 4 meses antes de las elecciones locales intermedias, el congreso lo declaró culpable de los delitos que lo acusaban y Ceballos Traconis huyó a la ciudad de México.

Una semana después de la licencia del alcalde, Abraham Jorge renunció --el otro cercano colaborador de Manzanilla-- al gabinete local después de descubrirse un fraude que hizo en contra de los damnificados del huracán Gilberto, pues nunca les entregó parte de la ayuda recibida y sí en cambio la vendió a empresarios locales.

Más fraudes en diferentes dependencias se hicieron públicos: en el DIF, en la Tesorería del estado, en la secretarías de Planeación y Presupuesto, Obras Públicas, en el FAAPY, y en las direcciones de Artesanías y Vías Terrestres, entre las principales. La deuda pública del gobierno estatal creció lo mismo que los pasivos de la alcaldía de Mérida.

En medio de ese desprestigio político, el Gobernador intentó reorganizar otra vez su gabinete; de esa forma para septiembre de 1989 sólo contaba con 3 funcionarios cercanos en su equipo de trabajo (el secretario de gobierno, el procurador de justicia y el jefe de la policía). La inestabilidad de la administración Manzanilla era evidente: había cambiado 4 titulares en la secretaría de Finanzas, 3 en Educación y 2 en nueve dependencias más; asimismo realizó 10 cambios en las delegaciones federales.

Los rumores sobre la renuncia del Gobernador se incrementaron igual que su desprestigio político frente a la sociedad. Varias organizaciones empresariales expresaron su descontento y menospreciaron al gobierno local, pues iniciaron gestiones ante el gobierno federal para exponer sus demandas, sobre todo la referente a la abrogación de la ley sobre el cultivo y explotación del henequén, promulgada por Manzanilla Shaffer al inicio de su gestión.

En octubre de 1989, los errores políticos del Gobernador continuaron: durante una visita que realizó el presidente Salinas a la entidad, Manzanilla Shaffer criticó a Cervera Pacheco, secretario de la Reforma Agraria y dijo que su gobierno no manifestaba síntomas de cansancio.⁷⁸ El presidente enojado respondió al Gobernador que el puerto de altura de Progreso era una muestra de los resultados positivos que se podían obtener si se mantenían de manera institucional la continuación de las obras de una administración a otra.

En diciembre, el PAN opinó que fue "un mal año para el Gobernador" y el PRD hizo énfasis en la falta de obra pública y el atraso evidente en la agroindustria pese a la gran cantidad de subsidios otorgados a esa actividad.⁷⁹

Este evento marcó el inicio del tercer y decisivo año de gobierno de Víctor Manzanilla, que estaba en el desprestigio, aislado políticamente, con una estructura administrativa ineficiente y corrupta, incapacitado para ser gestor o responder a las demandas sociales locales; enfrentado con la federación por no tomar en cuenta el PRH y no continuarlo.

Los conflictos en un año político, pues se renovaban 106 ayuntamientos y el congreso local, se multiplicaron: el Gobernador incrementó aún más sus ataques a

⁷⁸ Un día anterior a esa gira de trabajo, Manzanilla había dirigido un mensaje a la sociedad yucateca, en donde criticó a la administración anterior.

⁷⁹ *Diario de Yucatán*, 29 de diciembre de 1989, primera plana.

Cervera Pacheco; los empresarios, principalmente los agrupados en el Cemer, presionaron al gobierno al señalar que promoverían el voto (supuestamente en favor del PAN); varios alcaldes, diputados y miembros del PRI expresaron sus quejas contra el gobernador en presencia del nuevo delegado de ese partido en Yucatán; el congreso desafió al alcalde de Mérida; el Gobernador inauguró ostentosa casa en julio, que causó malestar en la ciudadanía y en las camarillas políticas locales; el nuevo presidente del PRI resultó ser un miembro principal del cerverismo lo mismo que varios dirigentes de las organizaciones de ese partido; inició un conflicto sindical, que duró poco más de 6 meses, en el que el gobierno local demostró su incapacidad para gobernar, pues no pudo resolverlo y tuvo que intervenir la iglesia para solucionar el problema; hubo nuevos reajustes en el gabinete del Gobernador y renunciaron 2 de sus 3 principales colaboradores (el procurador y el secretario de gobierno); el grupo de Dulce María Sauri logró una posición en la persona de Carlos Sobrino, quien se convirtió en marzo de ese año en delegado del Pronasol y de la SPP en el estado, por lo que ese grupo controlaba ya el gasto público. El Gobernador se convirtió en un rehén de los diferentes grupos políticos: enfrentaba a un secretario de Estado, había perdido el control total sobre el ayuntamiento de Mérida, el PRI y varias de sus organizaciones, las delegaciones de la SPP y Pronasol, incluso sobre su gabinete,⁸⁰ pues el nuevo

⁸⁰ Respecto a este asunto, Víctor Manzanilla declaró que los problemas de su gobierno se debieron en gran medida a los obstáculos que le puso Víctor Cervera. Así señala que "...El pleito de Cervera Pacheco es contra todo aquel que no es de su grupo (se peleó así con todos los gobernadores, desde Torres Mesias hasta Graciliano Alpuche)...(y) finalmente (se peleó) conmigo, pero tuvo que coaligarse ---desde la secretaría de la Reforma Agraria-- con el subsecretario Carlos Rojas (SPP), con Carlos Sobrino, ex secretario particular de Dulce María Sauri y la propia Dulce María, para seguir la intriga contra mi gobierno, auspiciada por no ser candidato del agrado de Salinas de Gortari, ni mucho menos tener 'quinica'. De Los Pinos partieron las órdenes a Luis Donald Colosio sobre las candidaturas a diputados del congreso del estado y presidente municipales, con las órdenes de que yo no interviniera en nada. ¡Qué bueno que así sucedió! El 'operativo electoral' quedó a cargo del profesor José Guadarrama (de origen hidalguense) y cerca de 200 reclutas de otros estados llegaron a realizarlo". Véase "el 'operativo' de Yucatán", en *Enfoque*, suplemento cultural de *Reforma*, núm. 93, 1º de octubre de 1995, p. 4.

secretario de gobierno era afín al ex gobernador Francisco Luna Kan. Su desprestigio ante la sociedad yucateca y el poder federal era notorio y el vacío de poder evidente.

En el proceso de postulación de candidatos, el gobernador tuvo más derrotas políticas pues solo pudo influir para ganar 5 posiciones en el congreso y el aspirante a alcalde de Mérida resultó ser el recién nombrado presidente del PRI de filiación ceriverista. Los grupos diferentes al de Manzanilla hicieron mayoría en el congreso y era notoria cuál sería la estrategia a seguir: obstaculizar toda política o estrategia que intentara realizar el Gobernador. Sin embargo, el conflicto principal se ubicó en la alcaldía de Mérida, que ganó la candidata panista Ana Rosa Payán, después de unas elecciones muy competidas. Ese resultado, que decidió el triunfo en favor de esa candidata, tuvo como negociadores principales al Gobernador, al secretario de Gobernación y a la dirigencia nacional panista.⁸¹

Esa medida enojó a los militantes priístas que protestaron la decisión final, en la que culparon al Gobernador por favorecer a la candidata del PAN. De esa forma, Manzanilla eliminó a un posible enemigo político más en el ayuntamiento de Mérida y ganó una aliada fuera del PRI.⁸²

⁸¹ Con relación a este asunto, Víctor Manzanilla señala que "En una gira por el estado, el entonces presidente Salinas de Gortari me dijo: 'Victor, tu ley electoral es muy peligrosa. Creo que debe cambiarse'. No acepté tal insinuación y con esta ley enfrentamos el proceso electoral. Cuando la elección era inminente visité a Luis Donaldo Colosio en sus oficinas del PRI, para informarle de los problemas políticos y al final me expresó: 'Gobernador, usted gane Mérida y no tendrá problemas políticos'". *Ibid.*

⁸² La versión de Víctor Mazanilla en relación con este problema poselector en 1990 es como sigue: " Ana Rosa Payan Cervera(...)diputada federal era la candidata del Partido Acción Nacional y había hecho una campaña intensa, lo mismo que Herbé Rodríguez, del PRI(...)El 'operativo' del profesor Guadarrama (consistió) en que había recogido todas las copias de las actas de las casillas (de tal forma que nadie sabía los resultados, ni los propios candidatos). Pasaron 4 días y nada. Mis constantes llamadas al PRI preguntando por el delegado no fueron contestadas.

El jueves siguiente a la elección me pidió audiencia el delegado. Lo recibí en la biblioteca de mi domicilio, acompañado del secretario general de gobierno(...)y del diputado Angel Prieto. Ahí llegó este personaje con otro sujeto y al preguntarle --imperativamente-- sobre los resultados preliminares me constató que según sus cálculos habíamos ganado Mérida por 5 000 votos, aproximadamente, añadiendo 'que tenía algunas dudas en 16 casillas' que ya estaban custodiadas por por agentes de la secretaria de Protección y Vialidad...en el comité electoral municipal. Lo dramático e históricamente trascendente de la decisión que como gobernante toma uno, es la respuesta a la

Los líderes de las camarillas políticas pidieron al gobierno central la destitución del Gobernador, más renunciaciones en su gabinete y más posiciones en la estructura partidaria. Así Manzanilla soportó una derrota política más: el cambio de líder de la CNC local, ya que un político cercano al cerverismo y a Dulce María Sauri sustituyó al compadre del Gobernador.

El inminente cambio en el ejecutivo local fue un rumor que creció de manera incontenible a partir de ese movimiento político en la Liga. El congreso local fue notoriamente contrario a Víctor Manzanilla desde el principio de su gestión legislativa. El PAN, aparentemente aliado del Gobernador y beneficiario del conflicto, señaló que: éste "debía hablar con la verdad para que el pueblo lo apoyara"; los culpables de muchos de los problemas que enfrentaba el Gobernador se debía a sus primeros colaboradores ineptos y corruptos; los simpatizantes del cerverismo intervenían en todo y propiciaban problemas (en el PRI, en el puerto de altura, en la dirección de la CNC, en el congreso, etc.) como parte de un plan para desestabilizar al gobierno. En este sentido, el presidente del PAN en Yucatán dijo: "Ya empezaron los problemas con los campesinos, en la CNC, y el PRI está apoyando todo lo que le presentan. A unos meses de la derrota del cerverismo en Mérida, ese partido encabeza todas las manifestaciones de inconformidad. Si

demanda de su propio partido, a través del 'delegado'. Este me dijo: 'Señor gobernador, para estar cierto que ganamos la elección de Mérida, le pido autorización para entrar al comité electoral y componer esas casillas'. Aparentando no haberle oído le dije que no había escuchado. Me repitió lo mismo y me levanté de la silla profundamente indignado y lo increpé diciéndole, con un manotazo en el escritorio: ¡Ni que me lo ordene el presidente! Tú debiste ganar la elección el domingo pasado. Sal de aquí. Mi compromiso de respetar la voluntad del pueblo yucateco está en pie'...

Una semana después se reunió la comisión electoral y después de 4 revisiones de todas las casillas me avisaron que el PAN, con su candidata Ana Rosa Payán, había ganado la elección por 758 votos. Inmediatamente me trasladé de mi oficina al 'Salón de los Retratos' de Palacio donde estaba la prensa reunida --1:45 a.m.-- para decirle que la presidenta municipal de Mérida era Ana Rosa. Yo sabía lo que esto me iba a costar --dejar el cargo-- pero fui congruente con mi compromiso. El pueblo yucateco lo puede atestiguar". *Ibid.*, p. 5.

recordamos un poco, lo mismo sucedió con el general Alpuche y lo hizo el mismo grupo".

Al iniciar 1991, el escenario presentaba características de crisis política: pugnas intergubernamentales; enfrentamiento del Gobernador con su partido; inestabilidad, corrupción y falta de coordinación en el gabinete estatal, aislamiento político del gobierno local respecto a las otras camarillas priistas; el ingreso de un nuevo actor político, que complicaba más el ambiente, como era la alcaldesa de Mérida, de filiación panista, presumiblemente aliada del Gobernador; pérdida de confianza de la sociedad y gobierno federal en la administración estatal; desaparición de apoyos políticos del Gobernador; carencia de obra pública y de una política de desarrollo regional clara y eficiente; vacío de poder; problemas electorales en varios municipios.

En ese escenario de crisis política, Víctor Manzanilla rindió su tercer informe en el que se mostró agresivo con las camarillas políticas a las que calificó de "rupestres". De la misma forma señaló que durante los 3 años de sus administración "enfrentó una campaña de opiniones adversas que lejos de desalentarlo lo impulsaban a fortalecer sus convicciones" y dirigiéndose al representante presidencial dijo: "he luchado incansablemente durante estos 3 años en contra de una política local rupestre, egoísta y ambiciosa que pretende el desprestigio del gobierno, para adelantar los tiempos políticos".⁸³ Días más tarde Manzanilla recibió respuesta política de las diferentes camarillas políticas: ante la propuesta de privatización de Cordemex, el congreso local obstaculizó esa política y varios diputados promovieron la movilización social de los campesinos en contra de esa medida gubernamental.

⁸³ Víctor Manzanilla Shaffier, *III informe de gobierno*, Mérida, 1991. Véase *Diario de Yucatán*, 6 de enero de 1991, primera plana.

A principios de febrero de ese año, Víctor Manzanilla hizo un viaje a la ciudad de México, en donde asistió a una entrevista con el presidente Salinas. Ahí hubo una evaluación de su trabajo al frente del ejecutivo estatal y la conclusión final fue que debía solicitar licencia para separarse de su cargo. Cuando regresó a Mérida, la incertidumbre sobre su futuro creció, pues se recluyó en su casa en donde atendió todos sus asuntos. Mientras tanto en la ciudad de México, la prensa daba por hecho que pronto el Gobernador pediría licencia, una vez cumplido el plazo constitucional para que el congreso local tuviera la facultad de nombrar un gobernador interino.

En Yucatán, por el contrario las versiones acerca del desenlace político era incierto: un día un funcionario admitía tácitamente que el gobernador se separaría de su cargo y otro el secretario de gobierno afirmaba que Manzanilla terminaría su mandato constitucional en el plazo fijado.

Finalmente, el 14 de febrero de 1991 el Gobernador solicitó licencia al congreso local para separarse de su cargo por tiempo indefinido. En su lugar arribó al gobierno yucateco la senadora Dulce María Sauri, quien encabezaba al llamado grupo de los "tecnócratas de izquierda", que fue absorbido por el cerverismo ya en el gobierno.

Dulce María Sauri inició su carrera política en 1981 cuando fue delegada de la SPP en Yucatán; diputada federal en 1982 y presidenta estatal del PRI entre 1984 y 1987; a partir de 1988 se convirtió en senadora, cargo que dejó para asumir la gubernatura.

El PRH durante la administración Manzanilla y la formulación del Prodezhoh

En su discurso inicial como gobernador Manzanilla Shaffer habló de que durante su administración, el PRH continuaría su aplicación.⁸⁴ Sin embargo la realidad fue otra. Muchas decisiones que tomó el gobierno anterior no fueron respetadas y el programa de reordenación resultó para él como una herencia negativa del cerverismo.

Dada la pérdida de captación de henequén por parte de Cordemex, esa empresa en 1988 --que tuvo un periodo difícil-- incrementó los precios de compra de la penca de henequén. Sin embargo por segundo año consecutivo importó esa materia prima para mantener la planta industrial. Por su parte el gobierno del estado emitió una ley rigurosa que fortaleció el control estatal sobre el henequén y cambió uno de los principales objetivos de la política de reordenación henequenera al autorizar la siembra del agave fuera de la zona preferente. A este cambio de objetivos los funcionarios del gobierno local dieron explicaciones diversas para justificar esa decisión.

Asimismo el gobierno local anunció que ese año era el último en que la federación apoyaba Cordemex y que esta empresa no estaba en venta aunque sería

⁸⁴ “Mi gobierno adquiere desde hoy el compromiso de impulsar la reordenación henequenera hasta sus últimas consecuencias y, simultáneamente consolidar las actividades de diversificación. Planteamos que la reordenación henequenera debe traducirse lo mismo en resultados de orden económico que en un cambio de mentalidad en los productores y en el carácter de las relaciones sociales prevalecientes dentro de la zona henequenera. Solo así adquirirá la naturaleza de cambio estructural.

La diversificación no es el simple aumento cuantitativo de actividades productivas y líneas de crédito. La concebimos como la lucha impostergable por la generación de conductas productivas renovadas y modernas, en las que la iniciativa del campesino ocupe una función determinante, y el gobierno, el papel de promotor del impulso e iniciativa de los propios productores.

Habrà continuidad, así como precisiones, cambio y renovación siempre que se requiera”. (*Diario de Yucatán*, discurso de toma de protesta como gobernador de Víctor Manzanilla, 2 de febrero de 1988, primera plana).

posible privatizarla en el corto plazo. En ese año, Cordemex emprendió una campaña de liquidación voluntaria y de esa forma recortó su personal.

En enero de 1989 el Gobernador rindió su II informe y delineó por primera vez un plan de gobierno. De esa forma convocó a una "gran alianza de los yucatecos" para encontrar "posibilidades renovadas y viables de alcanzar estadios superiores de bienestar y progreso". Para ello definió 4 programas de trabajo: **cooperación para el desarrollo**, mediante el cual la comunidad participaría en las tareas de gobierno (según el Gobernador sería la expresión local del Pronasol); **alegría compartida**, que tuvo como objetivo establecer la infraestructura de obras y servicios; **proyectos motrices**, que intentaría promover y consolidar planes de trabajo; y **financiamiento, control y evaluación del desarrollo**, mediante el cual se obtendría recursos para las actividades. En esa ocasión también informó que para superar el problema de la economía local basada en la agroindustria henequenera, su administración había tomado 3 medidas: la individualización del ejido, la total reestructuración de Cordemex y la liberalización de los precios y producción de esa actividad.

La primera medida consistió en aplicar una de las disposiciones del artículo 27, basado en las fracciones X y XVI, que señalan la modalidad de la propiedad individual de la tierra, que no debía ser menor a 10 hectáreas dentro de un ejido. Esa medida incluyó fraccionar el ejido entre los campesinos que lo trabajaban y de esa manera señalarles en qué terrenos les correspondía sembrar y en cuáles no. Esto constituyó la individualización de las responsabilidades en las labores de los ejidos, que de acuerdo con el Gobernador, debía cambiar actitudes en el campesino y desarraigar la idea en ellos que los plantíos de henequén pertenecían exclusivamente a las instituciones de crédito. Señaló también que una de las

estrategias en la política henequenera consistió en cambiar el concepto de zona preferente por el de ejido preferente para incentivar la iniciativa de muchos campesinos que eran apoyados de manera diferencial.

Esta medida en 1989, de acuerdo con Manzanilla Shaffer, tuvo aceptación entre los campesinos, pues 10 500 ejidatarios la adoptaron, lo que significó un incremento de 244% con respecto al año anterior.

La segunda medida consistió en hacer autosuficiente a Cordemex, elevando la productividad, reduciendo sus costos de operación o su personal. La tercera medida fue impulsada, de acuerdo con el Gobernador, por el realismo económico, ya que el mercado es el que debía definir el precio del henequén y sus derivados.

El FAAPY, en ese año benefició a 40 102 ejidatarios, las plantaciones registraron 5 370 Has. de nuevas siembras y se inició la siembra de 600 Has. de semilleros, lo que permitiría a partir de 1992 la producción de vástagos suficientes para el fomento de 10 000 Has.⁶⁵

La respuesta a ese informe le correspondió al cerverista Orlando Paredes, quien después de reconocer los avances de la individualización del ejido (propuesta manzanillista) hizo una serie de recomendaciones al Ejecutivo "para que los planes y programas alcanzaran las metas deseadas".

El gobierno debería tomar en consideración que: *a)* el programa de cooperación para el desarrollo debía incorporar la participación social, de municipios y el incremento de recursos económicos; *b)* debía formularse un programa institucional que no fuera pretexto para lucimientos personales; *c)* la política henequenera debía llevarse a cabo con sentido social y tomar en cuenta la estabilidad del estado de Yucatán y para ello era necesario "hacer una evaluación

⁶⁵ Véase Victor Manzanilla Shaffer, *II Informe de gobierno*, 1990, pp. 33-37.

estricta de lo realizado y de sus verdaderas perspectivas"; *d*) demostrar plenamente que los recursos canalizados al henequén no se habían desviado o en caso contrario "que se (supiera) que (había) la decisión política y el compromiso para corregir rumbos"; *e*) la posible privatización de Cordemex debía basarse en una consulta a los diferentes sectores interesados y relacionados con la industria henequenera; *f*) el puerto de altura había permitido observar que sí era posible "la continuidad institucional de acciones y programas de una administración a otra" parafraseando al ex presidente Salinas, quien dijo esto en la inauguración de esa obra; *g*) el caso del ayuntamiento de Mérida había dejado como lección que la sociedad no toleraba "irregularidades en el ejercicio de las funciones públicas y que, ante la presunción de equívocos o ilícitos, no (cabían) amistades ni falsos sentidos de lealtad" en clara alusión a la protección que brindó el Gobernador al ex alcalde de Mérida.⁶⁶

En esta situación, el representante presidencial, Ernesto Zedillo, cambió el contenido de su discurso. El texto original hacía referencia al control que ejercía el gobierno local sobre la agroindustria henequenera y su posible proceso de privatización. Sin embargo, Zedillo se limitó a señalar que la federación observaba con atención la política de privatización de la industria cordelera y que apoyaría la reestructuración de Cordemex.

En ese año de alta inestabilidad política se liberó el comercio del agave después de 12 años de control oficial y se creó la empresa Desfiyusa --como parte de la reestructuración total de Cordemex-- que adquirió varias plantas de Cordemex y fueron liquidados cientos de trabajadores de las cordelerías. La ley sobre la explotación, cultivo e industrialización del henequén se abolió en marzo de ese año y la diversificación productiva no avanzó debido a la falta de recursos y

⁶⁶ Véase *Diario de Yucatán*, enero de 1990, pp. 1 y 10.

de una claridad de objetivos en la política de reordenación henequenera. En este sentido, el líder de la CNC local dijo que a 6 años de haberse formulado el PRH aún no alcanzaba sus objetivos debido a la falta de recursos; según sus cálculos sólo 9 000 de 20 000 campesinos sobrantes del cultivo del henequén encontraban trabajo en otras actividades.

En una reunión del Coplade el 17 de marzo de 1990, el Gobernador anunció varias estrategias para reestructurar la industria henequenera, que consistieron en que: 1) se liberaría el mercado henequenero con lo que los productores podrían vender su fibra a quien mejor precio les ofreciera; 2) el FAAPY dejaría de financiar a los ejidatarios; la empresa Desfiyusa se encargaría de financiar las nuevas siembras ejidales y se encargaría de las 14 plantas que cerraría Cordemex, empresa que jubilaría a 1750 trabajadores; 3) el gobierno estatal liquidaría a todos los ejidatarios henequeneros mayores de 60 años con una aportación de 68 800 pesos, cada mes y conservando los servicios de atención médica, aunque no hubiesen cumplido las cotizaciones mínimas al IMSS; 4) el gobierno local congelaría las carteras vencidas para que no causaran intereses normales o moratorios; 5) las autoridades laborales vigilarían que los cordeleros privados se ajustaran a las leyes en sus relaciones obrero-patronales y cumplieran sus obligación con el fisco; 6) aumentaría el precio de la penca; 7) Cordemex pagaría 15% más por el precio de la fibra; 8) Desfiyusa contrataría nuevo personal; 9) Cordemex vendería activos improductivos para pagar sus pasivos y sanearía su situación financiera; 10) el FAAPY reorientaría sus recursos a la producción agropecuaria mediante comités de créditos municipales; 11) el costo de la reestructuración sería de 28 000 millones de pesos; 12) sólo funcionarían las empresas que demostraran más eficiencia.⁸⁷

⁸⁷ Véase *Diario de Yucatán*, 18 de marzo de 1990, pp. 1 y 15-16.

Los objetivos de esta política de reestructuración henequenera consistió en estimular a los productores en un mercado competitivo; hacer rentable Cordemex, modernizarlo, reducir sus costos de operación y aumentar los ahorros de esa empresa. El FAAPY, en esta reestructuración buscó suprimir toda relación entre el Fondo y los ejidatarios que sembraban henequén; no otorgar créditos para el fomento y la apertura de nuevos plantíos de henequén, aunque se canalizarían recursos mediante estímulos a la producción. Para ese fin cada desfibradora firmaría contratos de compra de penca con los ejidatarios en donde se precisaría la cantidad de anticipo por concepto de entregas de cosechas, así el financiamiento de la actividad henequenera se determinaría por el valor de la producción y no por crédito de avío; la relación comercial entre desfibradoras y productores permitiría reducir notoriamente los recursos destinados a la actividad henequenera y quedarían fuera del padrón henequenero los ejidatarios dedicados a otras actividades y sólo se les garantizaría los servicios del IMSS; se planearía la producción del agave, según las necesidades de la planta industrial y mercado. Los comités de crédito se crearon para atender a los ejidatarios que buscaran nuevas opciones de trabajo y a los núcleos ejidales que fueron excluidos del programa de crédito oficial; esos comités se integraron con alcaldes, comisarios ejidales, representantes del FAAPY, SARH y otras dependencias vinculadas con el campo. Sus funciones fueron: captar y analizar las solicitudes de crédito, asegurar que los fondos se aplicaran en los rubros que fueron solicitados, avalar a los solicitantes y asegurar la recuperación del crédito sin intereses. Las funciones de Desfityusa fueron: promover el cultivo y la compra de hoja que transformaría para su venta, así como la adquisición, explotación, promoción y fomento de toda clase de desfibradoras y la compra, arrendamiento y venta de bienes muebles e inmuebles

necesarios para lograr sus objetivos; operar todas las desfibradoras que enajenara Cordemex; firmar contratos de administración con las desfibradoras; comprar hojas de parcelarios, ejidatarios individualizados y pequeños propietarios, entre quienes fomentaría la siembra de henequén; señalar áreas de abastecimiento por desfibradoras para que fueran mínimos los gastos de transporte. Días más tarde, el gobierno del estado dio a conocer que Cordemex estaba en venta, como parte de la reestructuración total de la empresa.

La justificación de esas estrategias se basó en que Cordemex se había convertido en una carga para el erario público, ya que esa empresa había requerido 400 millones de dólares entre 1975 y 1990; además de que era necesario iniciar la transformación de la agroindustria, empezando por abrogar la ley rigurosa del henequén emitida por el propio gobierno de Víctor Manzanilla; asimismo, era fundamental transferir a los productores ejidales el control de los procesos productivos y reestructurar Cordemex para desincorporarla; finalmente, el gobierno local argumentó que la industria henequenera ya no era prioritaria para el país.⁸⁸

Sin embargo, pese a esas estrategias, la política henequenera estaba sin orden ni dirección; la organización gubernamental no tenía coordinación para llevar a cabo la reordenación henequenera; se había abandonado el programa y no se había propuesto otro que fuera viable; varias medidas como el de la zona preferente habían cambiado por otras como el del ejido preferente; los recursos eran insuficientes y la política era errática y poco clara para la mayoría de los actores involucrados.

⁸⁸ Para iniciar el proceso de abando del Estado en la agroindustria henequenera se formó el comité de Desincorporación con el tesorero estatal, los secretarios de Desarrollo Industrial y comercial, el delegado de la SPP, un representante de la Secogef y el director de Cordemex. Las funciones de este comité fueron evaluar avances del proceso y recomendar soluciones al gobierno local. Asimismo, la empresa Fonlyser, filial de Banca Serfin, fue designada para promover la venta de Cordemex. Véase Luis F. Riancho, "principales acciones emprendidas en torno a la desincorporación de Cordemex", documento presentado a la LII legislatura de Yucatán, 1991.

Cuando la propuesta de venta de Cordemex llegó a su proceso final, pues el gobierno local anunció que esa empresa ya tenía comprador, las camarillas políticas diferentes a la del gobernador, que formaban la mayor parte del legislativo intentaron obstaculizar la propuesta. Para ese momento, el dirigente de la liga de comunidades agrarias había ya movilizado a varios campesinos para asistir al congreso y apoyar las propuestas de los cerveristas, que se oponían a la privatización de Cordemex y a la jubilación de aproximadamente 17 000 ejidatarios. Los debates de los diputados se realizaban en medio de un desorden generalizado provocado por los campesinos, quienes lanzaban consignas en contra del Gobernador y de los diputados partidarios de éste. Los líderes del PRI y de varias de sus organizaciones criticaban la labor gubernamental y hacían énfasis en los problemas sociales existentes. Ante esta situación, Manzanilla declaró que la privatización de Cordemex era un proceso inaplazable porque representaba un compromiso de su administración con el gobierno federal.

El escenario político se complicó más cuando la mayoría de los diputados del congreso le pidió al Gobernador que suspendiera por un tiempo las negociaciones de la venta de Cordemex; mientras tanto los legisladores harían un análisis de la demanda de la CNC, que se oponía a la venta. El PRI se pronunció en el mismo sentido y el enfrentamiento se hizo la característica principal del escenario político local en donde el congreso se convirtió en el espacio de la lucha política: debates en donde algunos diputados criticaron a los caciques, en clara referencia a Cervera Pacheco; otros pidieron investigar los atentados por causas políticas; y otros más expresaron sus opiniones en relación con la privatización de Cordemex. Este fue el acontecimiento previo al final del gobierno de Víctor Manzanilla.

El inicio de la administración interina marcó el regreso de varios cerveristas al gobierno yucateco y el escenario político de crisis desapareció. Entre ellos se encontraban varios políticos que apoyaron y colaboraron en la formulación y aplicación del PRH a partir de 1984, por lo que había la percepción de que esa política se reactivaría con el nuevo equipo gubernamental.

La primera estrategia en ese sentido fue que, a menos de 2 meses de iniciada la nueva administración, el gobierno local cerró las 10 plantas que formaban Cordemex y empezó la liquidación de sus trabajadores. "De acuerdo con datos de la empresa, en total fueron 2 730".⁹⁹

Un año después, en mayo de 1992 el ex presidente Salinas dio a conocer el Programa de Desarrollo Regional de la Zona Henequenera, (Prodezoh), cuyo diagnóstico se basó fundamentalmente en los resultados que produjo el PRH. Ese programa se formuló en un contexto poco alentador: descenso de la demanda del henequén; disminución de precios, sobreoferta y control oligopólico del mercado; la privatización de Cordemex, que se realizó finalmente, redujo la producción de manufacturas e incrementó la acumulación de inventarios haciendo descender los precios de la materia prima; la baja productividad de la fibra repercutió en las finanzas estatales generando un pasivo de 53 000 millones de pesos y el gobierno federal participó con 100 000 millones de pesos en subsidios en 1991.⁹⁰

El Prodezoh se programó para el periodo 1992-1994 e incluyó 62 municipios que conformaban la zona henequenera. El nuevo programa partió de varios logros del PRH, como la reestructuración de la agroindustria henequenera e

⁹⁹ Luis Vázquez Pasos, "cultura obrera en crisis: el caso de los cordeleros de Yucatán", *estudios sociológicos*, p. 103

⁹⁰ Véase Gobierno Federal y Gobierno de Yucatan, *Prodezoh*, p.25; y el trabajo de Eric Villanueva y Manuel Martín . *op cit.*, p. 3

impulso a la diversificación productiva. Asimismo señaló los resultados que calificó como interesantes entre 1984 y 1991, periodo en el que descendieron el porcentaje de la población dependiente del henequén en relación con la estatal de 30 a 16%; el padrón de ejidatarios de 55 500 a 37 000; los obreros de la industria paraestatal henequenera de 5 500 a 1 900; la superficie cultivada de henequén de 250 000 Has. a 140 000; y la producción de fibra de henequén de 67 000 a 43 000 toneladas. El Prodezoh subrayó también la transferencia de la agroindustria del gobierno federal al local sin su carga financiera y la responsabilidad del subsidio que requería.

Sin embargo, si bien el henequén perdió importancia en la economía estatal esto se debió más al descenso de su producción que al incremento de otras actividades, ya que la economía local apenas creció a menos de 1% anual entre 1980 y 1988.

En algunos círculos gubernamentales hubo la percepción de corregir algunos vicios (no consultar adecuadamente a los productores, consecuencia del corporativismo político y económico) y crear nuevas organizaciones gubernamentales para ejecutar el Prodezoh. Sin embargo esto no pudo hacerse, pues implicaba cambios de las dependencias relacionadas con el campo henequenero y del personal público que debía llevar a cabo la política. La mayor parte de esos funcionarios se formaron en las viejas instituciones henequeneras, como el Banco Agrario, Henequeneros de Yucatán, Cordemex. Así varios vicios y burocratismos se repitieron.

Como sucedió durante la consulta para elaborar el PRH, el diagnóstico del Prodezoh se realizó primero entre los funcionarios federales, estatales y municipales, en lugar de comenzar con los productores. Una diferencia, sin

embargo, resultó que la coordinación de esas consultas estuvo en el subcomité de Desarrollo de la Zona Henequenera del Coplade en Yucatán, mientras que el PRH fue coordinado por funcionarios federales, es decir la esfera decisional se encontró fuera del estado de Yucatán.

El mismo día de la formulación del Prodezoh, la Gobernadora anunció el retiro de los gobiernos estatal y federal de la producción de henequén y su desfibración. Esto implicó la liquidación de cerca de 45 000 productores de henequén, la actividad se regiría de acuerdo con las fuerzas del mercado y el sector privado se convertiría en el decisor principal.

El nuevo programa, que tuvo objetivos más limitados que el PRH, pues se concentró en la política de reordenación henequenera, agrupó a los diferentes programas del Pronasol y trabajó en forma estrecha con los comités de solidaridad de la zona henequera, productores y colonos. En el CUD, el programa tuvo una partida propia y dividió sus tareas en 3 tipos: proyectos productivos, de bienestar social e infraestructura de apoyo.

En sus 2 primeros años de aplicación, el programa invirtió poco más de 350 millones de nuevos pesos y atendió a poco más de 60% de 13 000 demandas captadas, de acuerdo con el VI informe del gobierno yucateco y III de la administración de Dulce María Sauri.

Esta política de reordenación ha tenido una respuesta poco positiva en importantes sectores agrarios, pues a raíz del fin de la intervención estatal en la actividad henequenera, las protestas campesinas comenzaron a ser más continuas, algunos controles políticos se empezaron a erosionar, la miseria se acentuó en varios municipios de la zona henequenera en donde, según el XI censo de población y vivienda, había un desempleo menor a 1% en 1990, aunque con un

gran porcentaje de subempleo⁹¹ y un incremento sostenido de población que emigra a centros urbanos, tales como Mérida o Cancún⁹². Si bien el incremento de la obra pública en la región compensó el final de subsidios para esos campesinos, la situación no es del todo estable, máxime si se pierden controles políticos, acuerdos sociales, la nula generación de empleos y la miseria continúa creciendo.

⁹¹ De acuerdo con el informe censal de 1990 relativo a los ingresos, "la PEA ocupada en actividades agrícolas no gana siquiera el equivalente a un salario mínimo". Este mismo informe analiza la situación de varios municipios en donde más de 70% de los trabajadores declaró no ganar más de 50% de un salario mínimo. Véase Othón Baños, "reconfiguración rural urbana en la zona henequenera de Yucatán", *estudios sociológicos*, 1993, pp. 419-444.

⁹² "En su conjunto, la población de la zona henequenera en el periodo 1980-1990 creció en 86 943 habitantes (25.7%) mientras que la PEA solamente aumentó en 3 999 personas (apenas 3.5%) muy lejos del promedio alcanzado por Mérida, que fue de 23.6% para el mismo periodo. Incluso se observa un crecimiento negativo de la PEA en varios municipios". Es importante señalar que el autor, en su trabajo, no incluye Mérida en la zona henequenera, aunque ese municipio se encuentra en la región. *Ibid.*, p. 432.

CONCLUSIONES

La política de desarrollo regional y el proceso político en Yucatán han sido factores que han estado íntimamente entrelazados desde hace varias décadas. Sin embargo en 1982, cuando el modelo subsidiario se agotó, los problemas políticos crecieron e hicieron en varios momentos la situación social inestable.

Como exponía en el primer capítulo de este trabajo, la correlación entre políticas públicas activas y la presencia de una crisis pareció cumplirse en el caso de la formulación de la política de desarrollo regional en Yucatán y el agravamiento del escenario social de la entidad en 1984.

En efecto, la crisis por la que atravesaba la economía local se agravó ante la incompetencia de un gobierno carente de estrategias políticas sólidas para enfrentar los problemas crecientes.

El resultado de esa situación derivó en una inestabilidad relativa, pues las distintas camarillas políticas locales enfrentaron al gobernador, quien al mismo tiempo había creado una estructura política de apoyos y organizacionales paralelas a la tradicional y no había formulado una estrategia clara para llevar a cabo su programa de gobierno.

Este escenario se completó con la desconfianza que otros actores importantes, como la federación, tuvieron en el gobierno estatal. Las pugnas intergubernamentales fueron la divisa de ese momento, en el que el gobierno central se había comprometido a formular un programa de desarrollo regional, que contara con el apoyo de los diversos grupos sociales y productivos del estado.

La formulación del programa se retrasó brevemente, como ya señalé, debido a que el gobierno federal no confiaba en la administración local. A raíz

de ello, el primero forzó un cambio drástico en la dirección de la segunda, lo cual condujo a un gobierno interino encabezado por un político tradicional, con varias redes políticas de apoyo en el ámbito local, sobre todo en el campo yucateco.

Víctor Cervera generó un espectáculo político en donde se erigió como un empresario de políticas, es decir en el *único* hombre con la suficiente capacidad para ser un interlocutor eficaz ante la federación con el fin de que el PRH permaneciera en la percepción del gobierno central como una política prioritaria y, por tanto, tuviera un amplio respaldo para que se ejecutara como una política activa.

Al principio, ese escenario político funcionó, pues en la percepción del gobierno federal, la imagen de Víctor Cervera fue sumamente positiva, lo cual se expresó en el apoyo que brindó la federación para que la administración estatal en 1987 concentrara las principales decisiones relacionadas con la política agrícola y, en especial de la henequenera. Los recursos llegaron con suficiencia y oportunidad; varios grupos sociales, como los empresarios, organizaciones campesinas y líderes de camarillas políticas, respaldaron el programa; y la mayor parte de la opinión pública consideró adecuado el programa.

La estrategia y los objetivos además parecían claros y aceptables para todos los actores involucrados, pues la mayoría estaba de acuerdo en disminuir la actividad henequenera y diversificar la economía local; es decir tales actores aprobaron que el programa debía actuar en 2 escenarios: uno que desincentivara el monocultivo del henequén y otro que fomentara la diversidad productiva, basada en la expansión paulatina de la industria y del sector servicios, así como de la siembra de otros productos agrícolas diferentes al henequén.

El programa, aunque presentó un diagnóstico y formulación activos, empezó a tener problemas en la aplicación, pues desastres naturales como el de 1985 y el repunte de la inflación en 1986 erosionaron el presupuesto del PRH. Aunque el presupuesto asignado por la federación como porcentaje del PIB a la entidad siguió estando por arriba de la media nacional, cada día fue más controlada por la federación que por el gobierno estatal.

La política entonces comenzó a producir resultados parciales. La actividad henequenera empezó a manifestar tendencias descendentes en su participación en la economía local, pero no como consecuencia del crecimiento de otras actividades, sino como resultado de la caída de la producción y de la productividad de la agroindustria henequenera. El hecho de que entre 1980 y 1988 la economía de Yucatán creciera a menos de 1% anual y la población estatal se incrementara en más de 2.5% anual expresa claramente la insuficiencia de la respuesta del programa ante los problemas crecientes de la entidad.

Existen 2 factores adicionales que recalcan la insuficiencia de las políticas gubernamentales para resolver los problemas estructurales de la economía local. La primera de ellas está relacionada con el hecho de que Yucatán es el primer estado del país con mayor índice de ocupación, pero con un alto nivel de subempleo, bajo ingreso y una sociedad profundamente desigual. Los datos del XI censo de población y vivienda de 1990 indican que 6 % de la población ocupada no recibía ingresos y 77.6% obtenía menos de 2 salarios mínimos. Por el contrario, sólo 4.7 % de la población ganaba más de 5 salarios mínimos.

El segundo factor está relacionado con el incremento de la población emigrante, pues mientras en 1980 100 000 yucatecos abandonaron el estado, en 1990 la cifra alcanzó los 240 000, de acuerdo con datos del mismo censo.

Sin embargo, el poco éxito del PRH en su fase de desarrollo y fomento a la producción (no de reordenación henequenera) debe observarse en perspectiva, pues en 20 años (1970-1990) los programas de diversificación sólo lograron dar ocupación a cerca de 11 000 ejidatarios (menos de 20% del total, tomando como base el número de ejidatarios de principios de la década de los años 70) reproduciendo los mismos mecanismos de control y fracaso económico.

En síntesis, se podría decir que una crisis podría conducir a formular una política activa, sin embargo, ello no garantizaría que su aplicación sería en el mismo sentido, pues la incertidumbre genera normalmente falsas o nulas expectativas y va cambiando las prioridades de los tomadores de decisiones en el corto plazo.

La misma crisis podría cambiar la percepción en las más altas esferas del gobierno y aunque se haya formulado una política con objetivos y metas claras, el escenario de incertidumbre puede variar la aplicación de la política volviéndola semiactiva o pasiva, como fue el caso del PRH en Yucatán.

Sin embargo, lo que sí es claro —tomando en consideración la política de desarrollo regional en Yucatán— es que cuando los actores perciben un escenario de crisis creciente, su demanda de una política con objetivos, metas y estrategias claras se hace prioritaria. Los ejemplos son el mismo PRH y el Prodezoh, los cuales surgen en medio de escenarios caracterizados por el aumento de incertidumbre en el ámbito local.

El PRH, cuyo diagnóstico fue coordinado por el gobierno central, surgió después de 2 años de pugnas intergubernamentales locales y sin estrategias claras para poner en marcha un programa de gobierno, en tanto que el Prodezoh emerge después de 3 años de problemas políticos estatales importantes y sin la presencia de una política de desarrollo clara, pues ni

Graciliano Alpuche ni Víctor Manzanilla supieron coordinar esfuerzos y convencer a los distintos grupos de la sociedad de la viabilidad de sus programas de gobierno, sobre todo el segundo que careció de alguna propuesta sólida o medianamente estructurada.

El hecho de que los problemas públicos más importantes de Yucatán no se hayan resuelto han generado una polarización extrema, no sólo en la distribución de la riqueza, sino en la sociedad en general.

La expresión más clara de ello se expresa en las 2 opciones políticas existentes, que son el PRI y el PAN, las cuales han representado las luchas políticas más importantes en la entidad desde la década de los años 60, pero especialmente desde 1991 cuando el PAN ganó la alcaldía de Mérida, triunfo que ha ratificado en 3 ocasiones posteriores.

En el aspecto político quedó también de manifiesto la fuerte presencia política de la federación en la toma de decisiones locales. Los gobernadores de Yucatán son una expresión nítida de ese fenómeno, pues han hecho revelaciones importantes. Tanto Carlos Loret de Mola como Graciliano Alpuche Pinzón y Víctor Manzanilla señalaron las estrategias del centro político para intervenir en la decisiones locales.

La coincidencia de esos 3 gobernadores se ubica en la convicción de que Víctor Cervera obstaculizó sus administraciones, usando sus redes políticas de apoyo, sobre todo en el campo yucateco; la intervención del centro o al menos la presión de organizaciones y actores del gobierno federal para obligarlos a pedir licencia al gobierno local (sobre todo en los casos de Graciliano Alpuche y Víctor Manzanilla) y la importancia de los delegados en los estados, pues su presencia es en muchas ocasiones determinante para la aplicación de recursos y programas, sobre todo en entidades como Yucatán que necesitan fuertes participaciones de la federación para tener un presupuesto que ejercer.

La creciente presencia panista en Yucatán ha incrementado la competencia política, la cual podría producir también una mayor calidad de los gobernantes. Este deseo ojalá pudiera conducir a la formulación de mejores políticas públicas y de mayor responsabilidad gubernamental, que combata a una crisis que parece que desde el decenio de los sesenta llegó para quedarse a Yucatán.

CUADRO 1
INDUSTRIA CORDELERA

PRODUCCIÓN				
AÑO	VOLUMEN TONELADAS	VARIACIÓN %	VALOR (MILLONES)	VALOR REAL (MILLONES) BASE=1978
1982	61 684		3 397.0	1 118.9
1983	55 427	10.1-	4 482.1	731.2
1984	48 256	12.9-	5 765.2	568.5
1985	38 988	19.2-	8 273.9	517.2
1986	47 524	21.9	18 752.1	629.4
1987	41 159	13.4-	40 249.9	582.7
1988	43 411	5.5	87 741.7	593.2
1989	41 297	4.9-	100 564.9	566.5

1982	57 118		2 949.3	971.3
1983	52 982	7.2-	4 554.6	743.1
1984	61 357	16.0-	7 761.8	765.4
1985	43 241	30.0-	8 967.9	560.6
1986	45 304	4.8-	18 630.0	625.3
1987	40 831	10.0-	40 501.3	586.4
1988	41 298	1.1-	92 979.7	628.6
1989	35 512	14.0-	88 780.4	500.1

*Las deflataciones para obtener el valor real fueron hechas con base en los datos del INPC proporcionados por el Banco de México (base 1978).

FUENTE: INFORMES ECONÓMICOS DE LA SPP, DELEGACIÓN YUCATÁN, VARIOS NÚMEROS.

CUADRO 2 HENEQUÉN

AÑO	SUPERFICIE COSECHADA (HAS.)	VOLUMEN PRODUCCIÓN (TONELADAS)	RENDIMIENTO (TON/HA)	PRECIO RURAL (\$/TON)	VALOR PRODUCCIÓN (MILLONES PESOS)	PRECIOS REALES	
						PRECIO RURAL (\$/TON)	VALOR PRODUCCIÓN (MILLONES PESOS)
1980	135 000	72 205	0.535	15 000	1 083.1	10 046.9	725.5
1981	135 740	75 772	0.558	18 000	1 363.9	9 419.2	107.1
1982	121 553	61 045	0.502	22 100	1 349.1	7 279.3	444.4
1983	116 666	63 825	0.547	23 627	1 508.0	3 855.0	246.0
1984	109 000	56 510	0.518	29 580	1 671.6	2 916.9	164.8
1985	117 355	50 031	0.540	180 000	9 005.5	11 252.1	562.9
1986	117 355	65 800	0.561	283 000	24 633.0	9 499.2	826.8
1987	114 572	63 000	0.550	391 000	35 855.0	5 661.3	519.1
1988	107 000	50 500	0.471	710 000	29 155.0	4 800.2	197.1
1989	98 395	46 591	0.474	625 768	29 155.2	3 525.3	164.2
1990*	55 003	35 156	0.640	171 000	60 108.0	760.6	267.4

* Incluye únicamente la superficie ejidal.

Las deflataciones fueron hechas con datos del INPC publicados por el Banco de México (base=1978).

FUENTE: Informes económicos del estado de Yucatán, SPP, Delegación Yucatán, varios números (1980-1990).

CUADRO 3
GOBIERNOS ESTATALES INTERINOS EN LA ADMINISTRACIÓN
1988 - 1994

ESTADO	GOBERNADOR	POSIBLE CAUSA DE SU REMOCIÓN
BAJA CALIFORNIA	XICONTENCATL LEYVA	LEALTAD CUESTIONADA AL PRESIDENTE
CHIAPAS	PATROCINIO GONZÁLEZ G.	NOMBRADO SECRETARIO DE GOBERNACIÓN
CHIAPAS	ELMAR SETZER	CONFLICTO ARMADO EN SU ESTADO
ESTADO DE MÉXICO	MARIO BETETA	INCAPACIDAD PARA GOBERNAR
GUANAJUATO	RAMÓN AGUIRRE*	TRIUNFO CUESTIONADO
JALISCO	ENRIQUE ÁLVAREZ	NOMBRADO PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA
JALISCO	GUILLELMO COSÍO VIDAURRI	INEPTITUD PARA MANEJAR LA EXPLOSIÓN DE GUADALAJARA
MICHOACÁN	LUIS MARTÍNEZ VILICAÑA	INCAPACIDAD PARA GOBERNAR
MICHOACÁN	EDUARDO VILLASEÑOR	INCAPACIDAD PARA GOBERNAR
SAN LUIS POTOSÍ	FAUSTO ZAPATA	TRIUNFO CUESTIONADO
SAN LUIS POTOSÍ	GONZALO MARTÍNEZ CORBALÁ	INTENTO DE REELECCIÓN PARA UN PERIODO INMEDIATO
TABASCO	SALVADOR NEME	INEPTITUD
TLAXCALA	BEATRIZ PAREDES RANGEL	NOMBRADA SECRETARIA GENERAL DEL PRI
VERACRUZ	FERNANDO GUTIÉRREZ B.	NOMBRADO SECRETARIO DE GOBERNACIÓN
YUCATÁN	VÍCTOR MANZANILLA S.	INEPTITUD
ZACATECAS	GENARO BORREGO	NOMBRADO PRESIDENTE NACIONAL DEL PRI

* Fue únicamente gobernador electo.

BIBLIOGRAFIA

Aguilar Villanueva, Luis, *el estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, 1992.

-----, *la hechura de las políticas*, México, Porrúa, 1992.

-----, "gestión gubernamental y reforma del Estado" en *cambio político y gobernabilidad*, México, CES, 1992.

Ames, B., *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*, Berkeley University of California Press, 1987.

Ahumada Pacheco, Jaime, "elaboración de programas de gobierno, gestión política y estabilidad institucional en América Latina" en *Gestión política*, núm. 1, 1987.

Alvarado, Arturo, "el poder y su organización regional en México contemporáneo", en *México: en el umbral del milenio* México, CES, El colegio de México, 1990.

Allison, G. T., *The Essence of Decision: Explaining the Missile Cuban Crises*, Boston, Little Brown, 1971.

Ames, B., *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*, Berkeley University of California Press, 1987.

Anderson, J. E., *Public Policy-Making*, Nueva York, Holt, 1984

Anderson, Charles, *cambio político y económico en América Latina*, sección de obras de economía, México, FCE, 1974.

Arreola Álvaro, y Carlos Martínez Assad, "el poder de los gobernadores", en Soledad Loaeza y Rafael Segovia. *La vida de política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987.

Ashford, Douglas Elliot, *History and Context in Comparative Public Policy*, Pitt Series in Policy and Institutional Studies, Pittsburgh, University of Pittsburgh, 1992.

Baños Ramírez. Othón, "reconfiguración rural urbana en la zona henequenera de Yucatán", *estudios sociológicos*, (11), 1993.

-----, "los nuevos campesinos de México, el caso de Yucatán", en *estudios sociológicos*, (6), 1988.

Bendor, J. y T. Hammond, "Rethinking Allison's Models". en *American Political Science Review*, (86) 1992.

Brown, L., *New Policies, New Politics*, Washington, Brookings Institutions, 1983.

Camp, Roederic A., "Camarillas in Mexico Politics: The Case of the Salinas Cabinet" en *Mexican Studies*, núm. 1, vol. 6, (1990).

Cardoso, Fernando, "sobre la caracterización de los regímenes autoritarios en América Latina", en D. Collier, (ed.), *El nuevo autoritarismo en América Latina*, México, FCE, 1985.

Carpizo, Jorge, *el presidencialismo mexicano*, México, siglo XXI, 1988.

Cervera Pacheco, Víctor, *III Informe de gobierno*, Mérida, 1985.

-----, *VI informe de gobierno*, Mérida, 1987.

Conapo, *México Demográfico*, Breviario 1988, México, Conapo, 1989.

Córdova, Arnaldo, *la formación del poder político en México*, serie popular, México, Era, 1972.

Corrales, Irma T., "heterogeneidad del Estado y conflictos regionales. Desaparición de poderes en Hidalgo", en *Revista Mexicana de Sociología*, (44), 1982.

Chalmers, D. A., "The Politicized State in Latin America" en J. Malloy, (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburg, University of Pittsburg Press, 1977.

-----, *Latin American Politics; A Functional Approach*, San Francisco, Chandler, 1972.

Charles, Pilar. *la zona henequenera: movimientos sociales y control estatal*, México, UAM Xochimilco, 1983

Dahl, Robert, *Who Governs?*, New Haven, Yale University Press, 1961.

Di Tella, Torcuato, *Latin American Politics; A Theoretical Framework*, Austin, University of Texas Press, 1989.

Downs, A., "Up and Down With Ecology-The Issue Attention Cycle", en *The Public Interest*, núm. 28, 1972.

Duncan, Raymond, *Latin American Politics; A Developmental Approach*, San Francisco, Holt, Reinhartand Winston, 1976.

Edelman, M., "Constructing the Political Spectacle", reseñado por Ronald D. Brunner, en *The Policy Science*, (22), 1988

Evans, P., D. Rueschemeyer, y Theda Skokpol, (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

Freeman, G., "National Styles and Policy Sectors: Explaining Structured Variation", en *Journal of Public Policy*, (4), 1986.

Foweraker, J., "Transforming Transformed: The Nature of Mexico's Political Crises", La Jolla, University of California, (mimeo), 1987.

Graham, Lawrence, *Democracy and the Bureaucratic State in Latin America*, Off Print, series 225, Austin, University of Texas, Institute of Latin American Studies, 1980.

Gobierno de Yucatán, *Plan Estatal de Desarrollo 1982-1988*, Mérida, Gobierno del estado, 1982.

Gourevitch, Peter, *Politics in Hard Times*, Nueva York, Cornell University Press, 1986.

Ham, Christopher, "The Policy Process in the Modern Capitalist State" en Grindle, *et al. Politics and Policy Implementation*, Pittsburg, Pittsburg University Press, 1980.

Hampson, F., *Forming economic Policy; the Case of Energy in Canada and Mexico*, New York, St. Martin Press, 1986

Hanf, K., y Sahr, *Inteorganizational Policymaking: Limits to Coordination and Central Control*, Beverly Hills, Sage, 1978.

Hecló, Hugh, "Review Article: Policy analysis" en *British Journal of Political Science*, (2), 1972.

Heidenheimer, A., H. Hecló, y C.T. Adams, *Comparative Public Policy*, Nueva York, St. Martin Press.

Henry, Nicholas, *Public Administration & Public Affairs*, Englewoods Cliffs, Prentice-Hall, 1990.

Huelshoff, M., "Corporatist Bargaining and International Politics" en *American Political Science Review*, (91) 1992.

Hughes, S., y K. Mijeski, (eds.), *Politics and Public Policy in Latin America*, Boulder, Westview Press, 1984

Huchim, Guadalupe, Pedro Paz Paredes, y José Luis Villarreal, *política y poder en Yucatán*, Mérida, instituto yucatenense, 1987.

INEGI, *Resultados Oportunos del estado de Yucatán 1989*, México, INEGI, 1990.

INEGI, *X Censo de población y vivienda 1980*, México, INEGI, 1986.

-----, anuario estadístico del estado de Yucatán, México, INEGI/Gobierno del estado de Yucatán, 1994.

Kauffman P., Susan. *Decision Making in Authoritarian Regime: The Mexican Profit-Sharing Decision* (tesis). Universidad de California.

King, Roger y James Simmie, *The State in Action; Public Policy and Politics*, London, Pinter, 1990.

Kingdon, J., *Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown, 1984.

Kelley, E. W., *Policy and Politics in the United States: Limits of the Localism*, Philadelphia, Temple University, 1987.

Kligberg, Bernardo, *¿Cómo transformar al Estado?*, México, FCE, 1989.

-----, "Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza" en *Gestión y política pública*, núm. 1, 1992.

Krasner, Stephen, *Defending the National Interest: Raw Material Investments and US Foreign Policy*, Princeton, University of Princeton Press, 1978.

Las razones y las obras: Crónica de un sexenio 1982-1988, México, Presidencia de la República, 1988.

Lehner, Norbert, (comp.) *Estado y política en América Latina*, México, siglo XXI.

Ley de Organizaciones de la Administración Pública de Yucatán, Mérida, Gobierno de Yucatán, 1982.

Lindblom, Ch., *The Policy Making Process*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1968.

Lowi, T., "Four Systems of Policy, Politics and Choice" en *Public Administration Review*, (32), 1972.

Luna Kan, Francisco, *VI Informe de Gobierno*, Mérida, Gobierno de Yucatán, 1975.

Madrid, Miguel de la, *campaña presidencial: décima primera etapa, 1982*, México, PRI, 1983.

Malloy, J., y M. Seligson, (eds.), *Authoritarians and Democrats: Regime Transition in Latin America*, Pittsburg, University of Pittsburg Press, 1987.

Malloy, J., "Policy Analysts, Public and Regime Structure in Latin America" en *Governance*, julio 1989.

Manzanilla Shaffer, Víctor, *II y III informe de gobierno*, Mérida, gobierno del estado, 1990, 1991.

March, J. G., y J. P. Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Science" en *American Political Science Review*, núm. 78, 1984.

-----, *Rediscovering Institutions; The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, The Free Press, 1989.

Márquez, Viviane, y Rainer Godau, "burocracia y políticas públicas: una perspectiva desde América Latina" en *estudios sociológicos*, México, El Colegio de México, vol. 1 núm. 2, mayo-agosto, 1983.

Menéndez, Eduardo, *poder, estratificación y salud*, la casa chata 13, México, 1981.

Méndez, José Luis, "la política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", en *Foro Internacional*, (131), 1993.

-----, "el proceso de descentralización en el Perú, 1978-1989" en *Foro Internacional*, (117), 1990.

-----, "la reforma del Estado en México: alcances y límites", en *Gestión y política pública*, núm. 1, 1994.

Merino, Mauricio, "el gobierno fuera del centro", en la *Revista del Colegio*, octubre, 1990.

Montalvo, Enrique, *imperialismo y henequén*, (tesis), México, Universidad Iberoamericana, 1976

Nagel, E., *Public Policy: Goals, Means, and Methods*, Greenwich, Jai, 1984.

Nordlinger, E., *On the Autonomy of the Democratic State*, Cambridge, Harvard University Press, 1981.

-----, "Taking the State Seriously" en *Understanding Political Development*, (61), 1987.

-----, "The Return to the State Critics", en *American Political Science Review*, (82), 1988.

O'Donel, Guillermo, "Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State" en *Latin American Review*, núm. 13, 1978.

Oszlak, Oscar, "políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", *Estudios CEDES*, vol. 3 núm. 2, Buenos Aires, 1980.

-----, "notas críticas para una teoría de la burocracia estatal" en *revista mexicana de sociología*, México, ISSUNAM, vol. XL núm. 3, 1978.

-----, y Guillermo O'Donnell, "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", *Documento CEDES/ G. E. CLACSO*, Buenos Aires, 1976.

Page, E. C., *Political Authority and Bureaucratic Power*, Brighton, Sussex, Wheatsheaf, 1985.

Peters B. G., y B. Hoogwood, "In Search of Issue-Attention Cycle" en *The Journal of Politics*. (47), 1985.

Presidencia de la República, *las razones y las obras: crónica de un sexenio 1982-1988*, México, presidencia de la República, 1984.

Pressman, J. L., y A. Wildavsky, *Implementation*. Berkeley, University of California Press, 1973.

Programa de Desarrollo Regional de la Zona Henequenera. Mérida, Gobierno de Yucatán, 1992.

Programa de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán. México, SPP, 1984.

Riancho, Luis F., "principales acciones emprendidas en torno a la desincorporación de Cordemex", documento presentado a la LII legislatura de Yucatán. (mimeo), 1991.

Rhodes, R., *Control and Power in Central-Local Relations*. Westmead, Gower Publishing Co., Ltd., 1991.

Sabatier, P., "An Advocay Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein" en *Policy Science*. núm. 21, 1988.

SPP, *Informe económico 1983*, Mérida, SPP delegación regional, 1984.

-----, *Informe económico 1984*. Mérida, SPP, delegación regional, 1985.

-----, *Informe económico, 1985*, Mérida, SPP, delegación regional 1986.

-----, *Informe económico, 1986*, Mérida, SPP, delegación regional, 1987.

-----, *Informe económico, 1987-1988*, Mérida, SPP, delegación regional 1989.

-----, *Informe económico, 1989*, Mérida, SPP, delegación regional, 1990.

Schattschneider, E., *The Semisovereign People*, Nueva York, Holt, Reinhardt y Winston, 1960

Schmitter, Phillipe, *neocorporativismo*. México, alianza. política, vol. 1-2, 1992.

Skokpol, Theda, *State and Social Revolutions: A Comparative Perspective Analysis*, Nueva York, Cambridge University Press, 1979.

-----, "Political Response to Capitalist Crises: Neo Marxist Theories of the State and the Case of New Deal" en *Politics and Society*, (10) 1981.

Sloan, J. W., *Public Policy in Latin America: A comparative Survey*, Pittsburg, University of Pittsburg Press, 1984.

A. Stepan, *The State and Society; Peru in comparative Perspective*. Princeton, Paperbacks, political science. núm. 445, 1978.

Truman, D., *The Governmental Process*. Nueva York, Alfred A. y Knopf, 1971.

Valenzuela, A., "Political Science and the study of Latin America" en C. Mitchel, *Changing Perspectives in Latin American Studies*, Stanford, Stanford University Press, 1988.

Vázquez Pasos, Luis, "cultura obrera en crisis: el caso de los cordeleros de Yucatán", en *estudios sociológicos*, (6), 1988.

Wiarda, H., (ed.), *New Directions in Comparative Politics*, Boulder, West View Press, 1985.

Wildavsky, A., *The State of the Discipline*, Berkeley, University of California, 1989.

Weber, Max. *economía y sociedad*. México, FCE, 1978.

HEMEROGRAFIA

Azpeitia, Fernando y Alejandro Ordóñez, "participaciones federales a estados y municipios" en *Federalismo y Desarrollo*, (1995) núm. 42.

Gutiérrez, Luis R., página uno, suplemento político del periódico *unomasuno*, 28 de julio de 1985.

Villanueva Mukul, Erik, "los campesinos henequeneros", boletín de la escuela de ciencias antropológicas de la universidad de Yucatán, núm. 45, 1980.

Villanueva Mukul, Erik, y Manuel Martín Castillo, "el primer año del Prodezoh", *Por Esto!*, 1993.

Manzanilla, Víctor, "discurso de toma de protesta" en el *Diario de Yucatán*, 2 de febrero de 1988.

"el 'operativo' de Yucatán" en *Enfoque*, núm. 93, 1º de octubre de 1995.

Diario de Yucatán, 1982-1991, Mérida.

Novedades de Yucatán, 1982-1991, Mérida.