

EL COLEGIO DE MEXICO

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

**LAS TRANSFORMACIONES EN LA AGENDA SOCIAL
DEL ESTADO MEXICANO.**

Tesis para obtener el título de

Licenciado en Relaciones Internacionales

Armando González Torres.

Ciudad de México, 1994.

A mi madre

La distribución natural no es justa, ni injusta, como tampoco es injusto que las personas nazcan en una determinada posición social. Estos son los hechos meramente naturales. Lo que puede ser justo o injusto es el modo en que las instituciones actúan respecto a estos hechos. Las sociedades aristocráticas y de castas son injustas porque hacen de estas contingencias el fundamento adscriptivo para pertenecer a clases sociales más o menos cerradas y privilegiadas. La estructura básica de estas sociedades incorpora la arbitrariedad de la naturaleza. Sin embargo, no es necesario que los hombres se sometan a estas contingencias. El sistema social no es un orden colocado más allá del control de los hombres, sino un patrón de la acción humana.

John Rawls, Teoría de la Justicia.

INDICE

Introducción. p 6

Capítulo I: La justicia y la revolución liberal. p. 11

1.1 La justicia y la filosofía política contemporánea. p. 11

El igualitarismo liberal p. 13

El libertarismo p. 20

El comunitarismo p. 23

1.2 La teoría y la *realpolitick*. p.27

Capítulo II: La evolución de la agenda social en el México contemporáneo. p.36

2.1 Antecedentes. p. 36

2.2 La ideología social de los gobiernos de la revolución mexicana hasta 1970. p. 41

2.3 Los saldos del desarrollo estabilizador. p.53

2.4 Desigualdad y control político. p. 59

Capítulo III: La administración de la crisis de Luis Echeverría a Miguel De la Madrid. p. 64

3.1 El primer intento por transformar el pacto social: Luis Echeverría. p. 64

El nuevo proyecto de gobierno y su crisis. p. 65

El deterioro de la relación con los actores sociales. p. 68

La política social. p. 71

3.2 La segunda fase del expansionismo estatal: José López Portillo. p. 78

Auge y crisis del proyecto de José López Portillo. p. 79

La relación con los actores sociales. p. 81

La política social. p. 83

3.3 El gobierno de Miguel De la Madrid. p. 89

El nuevo proyecto. p. 89

La relación con los actores sociales. p. 93

La política social. p. 96

Capítulo IV: Las transformaciones en la agenda social del Estado mexicano. p. 103

4.1 La recomposición política y social de Salinas. p. 103

4.2 La consolidación de la transformación económica. p. 108

4.3 El nuevo discurso social. p. 115

La política laboral. p. 126

El apoyo al sector rural. p. 128

La educación. p. 131

La salud y la seguridad social. p. 135

Capítulo V: El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). p. 138

5.1 El PRONASOL y los programas de combate a la pobreza extrema. p. 138

5.2 Un perfil del PRONASOL. p. 149

5.3 Las evaluaciones encontradas de PRONASOL. p. 162

5.4 PRONASOL y el combate a la pobreza. p. 166

5.5 El diseño político de PRONASOL. p. 173

Conclusiones. p. 185

Bibliografía. p. 192

INTRODUCCION

La articulación política del tema de la justicia distributiva y el desarrollo de la agenda social de los gobiernos son fenómenos vinculados a la modernización social, que socava viejas formas de cohesión y articulación comunitaria; a la dinámica de la economía, que precisa diversas modalidades de corrección e intervención y, sobre todo, a la universalización del sufragio, que rompe las estratificaciones estamentales e impele hacia la igualdad en los derechos y el consumo. De esta manera, aunque en las sociedades no totalitarias el mercado es el principal medio para la asignación y distribución de los bienes sociales, las diversas modalidades de intervención del Estado en materia social han sido comunes en las democracias.

Durante la posguerra, ciertas formas de provisión estatal agrupadas genéricamente con el nombre de *Welfare State* parecieron consolidarse en occidente como el modelo más efectivo para contribuir a la continuidad del proceso económico, a la consistencia del tejido social y a la legitimación del sistema político. No obstante, las vicisitudes del crecimiento económico mundial en las últimas décadas, el cambio en la estructura social de las naciones y la súbita transformación de la geografía ideológica de la posguerra han provocado cambios en la concepción de la tarea redistributiva del Estado y en sus modalidades de operación.

En particular, la escasez de recursos, la profunda diferenciación social y la crisis de las ideologías de izquierdas han erosionado los consensos políticos en torno a los extensos edificios de bienestar y han contribuido a

orientar las políticas públicas hacia estrategias que permitan disminuir las cargas del Estado y compartir con diversas instancias y organizaciones las responsabilidades en materia social.

En este nuevo entorno surgen, al lado de los programas de ajuste y las transiciones al mercado y la democracia de muchos países, la privatización de diversos servicios sociales y la creación paralela de los llamados programas contra la pobreza extrema. Tanto el retiro del Estado en la provisión directa de muchos servicios, como la creación de programas sociales selectivos, buscan mayor rentabilidad económica y política del gasto social, al disminuir los costos, apoyar a los grupos objetivo adecuados, promover la corresponsabilidad y generar actitudes positivas hacia el mercado. El estudio de la forma en que estas nuevas tendencias mundiales en la formulación de políticas sociales gravitan en nuestro país es importante pues marcan, de entrada, un contrapunto radical con el discurso y las formas de control social que caracterizaron al Estado mexicano.

En México, el discurso y la agenda social de los gobiernos adquirieron un peso peculiar merced al carácter inclusivo y reivindicador del pacto social fundado en la revolución. El compromiso social del Estado mexicano no surgió, como en otras naciones, de un proceso gradual, íntimamente ligado a la evolución democrática del país, sino de un compromiso histórico derivado de una lucha armada. Este carácter *sui generis* de las obligaciones sociales, imperativas y etéreas a la vez, marcaba ciertos límites difusos a las políticas públicas (manifiestos, por ejemplo, en el nacionalismo económico); aunque, al mismo tiempo,

otorgaba un gran margen de maniobra a los gobiernos, ya que sus orientaciones no debían cruzar la engorrosa aduana democrática. Con este margen de acción, a lo largo de setenta años, el Estado mexicano, con distintos énfasis y matices ideológicos, utilizó diversas modalidades de política, que van desde la modificación de las relaciones de propiedad hasta la creación de un heterogéneo entramado de instituciones sociales. Sin embargo, la crisis de los años ochentas hizo evidente que, pese a que el mandato expreso de los gobiernos de la revolución fue propiciar la nivelación social, los procesos de crecimiento habían sido profundamente inequitativos y las políticas sociales casuísticas e insuficientes.

Durante el período de gobierno 1988-1994, en el marco de un ambicioso proyecto de modernización, el compromiso social del Estado, de acuerdo a las tendencias mundiales, también adquirió una nueva formulación. Esta notable mutación se expresa, por un lado, en un discurso que actualizó y reformó significativamente los términos del acuerdo social de la revolución mexicana y, por el otro, en una serie de políticas públicas en ámbitos como la educación, la política laboral, la salud y la seguridad social, el apoyo al sector rural y, sobre todo, el combate a la pobreza extrema, que modificaron el pacto corporativo buscando, a la vez, generar nuevos apoyos para el proyecto del gobierno y resocializar al individuo en nuevas actitudes y valores.

La agenda social de la administración de Carlos Salinas, en este sentido, se propuso objetivos como ensanchar los márgenes del mercado, mediante el combate a la pobreza extrema; aligerar las demandas y cargas del Estado, mediante

la descentralización y la participación popular, y reconstruir el tejido social y el círculo virtuoso de la legitimidad, mediante la creación de nuevos símbolos unitivos. Aunque esta reformulación de las tareas del Estado fue ostensible en todos los ámbitos del quehacer social, el campo de pruebas más novedoso ha sido el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), un programa contra la pobreza extrema que, al tiempo que busca establecer las condiciones propicias para derramar los beneficios del mercado a un mayor número de ciudadanos, involucra formas novedosas de movilización y articulación ideológica.

El propósito de esta tesis es brindar una visión de la ideología y la práctica social del sexenio de Carlos Salinas con respecto a las estrategias redistributivas utilizadas por los gobiernos de la revolución, a fin de poner en perspectiva la génesis, naturaleza y posibilidades de la agenda social, en un marco de modernización económica y política. La tesis está estructurada de la siguiente manera: en el primer capítulo se realiza un introducción a los términos de referencia en los que la filosofía y el debate político contemporáneos comprenden la idea de justicia distributiva, así como a las dificultades de la aplicación institucional de estos valores; en el segundo capítulo, se describe cómo, desde el fin de la etapa armada de la revolución hasta 1970, la estructura del sistema político condicionó la creación de una oferta social casuística y dispersa; en el capítulo tercero, se aborda el intento de los años setentas por revitalizar el pacto social mediante una política expansionista, así como la etapa transitiva del gobierno de Miguel De la Madrid, el capítulo cuarto, se refiere al giro que, desde 1988, experimentó la política social, tanto en su formulación ideológica, como en su

operación, y el capítulo quinto se ocupa del programa más característico de la nueva política social, que es PRONASOL.

Deseo manifestar mi agradecimiento al director de la tesis, el Dr. Ulises Beltrán, así como al Dr. Pedro Noyola y al Lic. Carlos Arriola, quienes me ofrecieron todo el apoyo y las facilidades para escribirla. Mi novia, Guadalupe Soto, fue un acicate constante. Huelga decir que la responsabilidad por las opiniones expresadas en este trabajo es exclusivamente mía.

CAPITULO I: LA JUSTICIA Y LA REVOLUCION LIBERAL.

1.1. La justicia y la filosofía política contemporánea.

En las décadas recientes, la filosofía política, las políticas públicas y el sentido común se han replanteado el tema de la justicia distributiva, a partir de una visión liberal. Esta profunda transformación en los fundamentos mismos del problema de la equidad en las sociedades tiene importancia en el marco de este trabajo debido a que implica la caducidad definitiva de los argumentos que, desde el fin de la revolución armada, fincaron el discurso social del Estado mexicano.

La revolución mexicana constituye un modelo de desarrollo político singular en el que, a la vez que se genera una Constitución que articula una amplia gama de libertades, también se propicia el surgimiento de un Estado fuertemente autonomizado que se reputa como el único defensor de estas libertades y no duda en limitarlas o diferirlas, a fin de "defenderlas". (1) Si una figura recurrente para ilustrar las fuentes de legitimidad en las sociedades democráticas es la del contrato social, un contrato público

(1) Para Bruce Ackerman esta metamorfosis que funda un ámbito de posibilidad democrática y otro autoritario es sorprendente dado que, en su opinión, sólo existen dos pautas históricas para las revoluciones exitosas: una, la formulación de una Constitución que plasme el marco axiológico liberal dentro del que ha de resolverse el conflicto social como en el caso de la revolución americana, y otra, que resultó la norma en el siglo XX, la eliminación del conflicto, por medio de la consolidación de un partido o élite dominante, como en el caso de la Unión Soviética. Véase la ponencia de Bruce Ackermann en el Seminario "Libertad y justicia en las sociedades modernas", reproducida en La Jornada, 5 de junio de 1993.

derivado de los mismos presupuestos de elección racional que los contratos privados; la figura de la revolución mexicana puede considerarse más bien un contrato *orgánico* con un poder vinculativo difícilmente disoluble entre el Estado y el ciudadano, por el cual se delega al Estado la definición del bien común y se disminuye a un grado casi ritual el poder fundacional y decisorio del ciudadano.

Sin embargo, si regímenes ajenos a la democracia liberal parecieron, en el auge de la guerra fría, encontrar la receta de la longevidad y la autopreservación en una legitimidad radicalmente diferente a la de occidente, la decadencia del socialismo y el declive de diversos autoritarismos reveló los déficit inmanejables de las formas de dominación no democráticas. (2) En particular, el fracaso de la *Weltanschauung* marxista como forma *legítima* de organización social transforma la formulación contemporánea del problema de la justicia y da renovada vigencia y actualidad a gran parte de la filosofía política liberal producida en las últimas décadas. Si la concepción marxista de la justicia culminaba en la extática fusión entre las esferas pública y privada; en el marco del debate democrático liberal, la correlación entre libertades personales y justicia, sus acoplamientos, graduaciones y reglas de prioridad constituyen el núcleo de la reflexión.

(2) De esta manera, como señala Bruce Ackermann, un espectro recorre al mundo: la reaparición del liberalismo democrático revolucionario. Este hecho sorprendió, incluso, a muchos liberales que habían tomado el camino de la contrarrevolución. Si en los siglos XVIII y XIX la mayoría de los diversos liberalismos habían sido fundamentalmente revolucionarios, su apagamiento en el siglo XX se debió a la apropiación y monopolio del concepto de revolución por parte del marxismo. Ackermann, Bruce The Future of Liberal Revolution New Haven: Yale University Press, 1992. cap.1

Es muy probable, entonces, que en la actualidad una formulación de la justicia capaz de obtener sustento social deba incluir como lindes forzosos el resguardo de las libertades individuales (con los muchos significados y límites que puede tener este concepto) y el acatamiento de los procedimientos democráticos. Con todo, pese a estos consensos básicos, los argumentos disponibles y los matices y puntos de inflexión de la teorías liberales son muy diversos y la curva de razonamiento se extiende desde la teoría distributiva moderadamente fuerte de Rawls hasta la concepción del Estado mínimo y la sacralización de la propiedad de Nozick, el canibalismo de mercado de Buchanan, o la aproximación contextualista de Walzer, por mencionar sólo algunas de las crestas más visibles de esta rica discusión.(3)

El igualitarismo liberal.

Sin duda, el punto de referencia fundamental para la discusión contemporánea de la justicia distributiva es La Teoría de la justicia de John Rawls, un deslumbrante tratado de moral pública que busca superar al utilitarismo y al intuicionismo, llevando la teoría del contrato social "a su nivel más alto de abstracción". Esta elaboración contractual

(3) En su introducción al panorama de la filosofía política contemporánea, Will Kymlicka distingue seis grandes tendencias que agrupan la producción más significativa en la materia y que son: el utilitarismo, el igualitarismo liberal, el libertarismo, el marxismo, el comunitarismo y el feminismo. He hecho uso de algunos de los estancos taxonómicos que utiliza Kymlicka para presentar un suscinto panorama aunque, debido a que el utilitarismo es una tendencia con una articulación política poco definida y a que el marxismo y el feminismo escapan a los límites de este trabajo, sólo abordo a autores pertenecientes a las otras tres tendencias. Véase Kymlicka, Will, Contemporary Political Philosophy. An Introduction. Oxford: Clarendon Press, 1990.

pretende constituir un concepto racional de justicia y, a la vez, un fundamento axiológico sólido para una sociedad democrática. A decir de Rawls, los principios de justicia en torno a los cuales se proyecta la estructura básica de una sociedad son fundamentales para definir su carácter, ya que la mera aplicación igualitaria y consistente de normas no implica la existencia de justicia. Por ello, frente a la sabiduría convencional de los gobiernos, derivada del utilitarismo, que se conforma con maximizar el balance neto de satisfacción, soslayando la distribución entre individuos, la teoría de la justicia de Rawls opone una concepción de equidad distributiva en la que una desigualdad sólo será aceptada si se demuestra que ésta conlleva un beneficio para los peor situados.

¿Cómo es posible llegar a esta premisa en torno a la distribución de bienes? Únicamente a partir de una derivación de libertades y derechos que todos los ciudadanos, en tanto seres libres, colocados en una situación de igualdad inicial, podrían alcanzar mediante el ejercicio de sus facultades racionales. A fin de lograr esta operación lógica, la teoría de la justicia se divide en dos partes: una formulación de la situación inicial y un reproducción del razonamiento que lleva a elegir los principios aceptables para todos. Por un lado, -dice Rawls- es preciso desaparecer la influencia de las circunstancias específicas que pudieran orientar a elegir una noción tal que explote y aproveche dichas circunstancias, tendiendo un velo de ignorancia de los individuos alrededor de su fortuna y clase social, su inteligencia o su fuerza, sus rasgos psicológicos y su entorno social. En la posición original de ignorancia que supone Rawls, la preferencia racional por los principios de justicia se manifiesta por medio de la regla *maximim* para escoger en condiciones de

incertidumbre; pues, aunque los individuos ignoran todo lo específico de sus intereses, saben que tienen algunos y, por ello, escogerán principios que maximicen sus posibilidades de protegerlos. Estos principios habrán de ser congruentes con las dos potestades morales del individuo, la de ser racional, o buscar los medios más adecuados para satisfacer sus deseos, y la de ser razonable, o poseer un sentido de justicia y solidaridad intrínseco, que se refuerza por la gran ventaja para alcanzar fines particulares que implica contar con términos estables para la cooperación equitativa (4).

Los dos principios fundamentales de la justicia derivados de la situación original son, por un lado, la seguridad e igualdad en las libertades individuales (política, de expresión y reunión, de conciencia, personal y de propiedad) y, por el otro, la disposición de las desigualdades sociales de modo que acarren ventajas para los menos bien situados (de acuerdo al óptimo de Pareto, una desigualdad sería admisible sólo si al reducirla se empeora la situación de los menos favorecidos), y sean consistentes con la igualdad de oportunidades. Estos principios están relacionados por un orden de importancia: de manera que no se pueden violar las libertades individuales en aras de mayores beneficios económicos o mayor igualdad.

(4) Como lo ha señalado Antony Giddens, sólo la confianza, como certidumbre en la potestad moral y la buena fe de los otros, permite un sistema de relaciones y expectativas orientados al futuro, casi metafísico, como el de la modernidad. Véase Giddens, Anthony, The Consequences of Modernity. Stanford: Stanford University Press, 1990. cap. III.

De la posición original a la construcción de una sociedad justa, encarnada en una democracia constitucional, se atraviesa por dos etapas principales. En primera instancia, una vez adoptados los principios, se levantaría parcialmente el velo de la ignorancia y se procedería a redactar la Constitución, para ello es preciso poner en práctica el primer principio y garantizar las libertades personales, así como la justicia del proceso político, ya que las libertades básicas y, entre éstas, de manera prioritaria, las libertades políticas, son el instrumento más importante para moldear y regular la estructura de la sociedad. El principio de libertad igual en el aspecto político implica resguardar el valor de la igualdad política de los ciudadanos (participación y representatividad), de manera que puedan sentirse miembros plenos y satisfechos del ejercicio de autoridad de una sociedad, y tengan oportunidad de influir en el proceso político.(5) De este modo, los elementos de la justicia política consisten en elecciones regulares y libres, mediante procedimientos justos y transparentes, así como la plena garantía de libertades como la de reunión, opinión y formación de asociaciones. Igualmente, la libertad política queda manifiesta mediante el uso generalizado de la llamada regla de mayorías, la cual sólo ha de soslayarse para proteger las libertades personales o en asuntos extremadamente delicados y técnicos, siempre y cuando tenga efectos compensadores.

(5) El respeto al voto individual durante el proceso electoral no agota las formas de equivalencia política, pero constituye, como dice Robert Dahl, el instrumento fundamental para posteriormente buscar suelos (de bienestar y educación) y techos (de convertibilidad de los recursos financieros en recursos políticos) que aseguren la igualdad de las libertades políticas. Véase Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control. México, Alianza Editorial-Conaculta, 1991. cap. VI.

La preservación del valor de la libertad política tiene un profundo efecto tonificante en la formación cívica y moral, así como en la autoestima del individuo pues: "La voluntad general de consultar y tener en cuenta los intereses de los demás, establece las bases para una amistad cívica y perfila el *ethos* de la cultura política." (6) En este contexto, la confrontación de argumentos enseña la tolerancia y promueve la sociabilidad y el tiempo y las energías dedicadas a la política se convierten en una comunión, más que en una búsqueda de intereses materiales.

Una vez definida la constitución, en la definición de las leyes específicas entra en juego el principio de diferencia, que prescribe que cualquier maximización de los beneficios ha de observarse desde la perspectiva de los menos favorecidos. En el diseño de las instituciones económicas también hay que adquirir cierta independencia de las circunstancias a fin de incorporar los principios de diferencia en diversos dilemas de economía política. Aunque los principios de justicia son compatibles con diferentes regímenes, Rawls los aplica en las circunstancias de una economía de mercado ya que: "Sólo de este modo, según creo, puede tratarse el problema de la distribución como un caso de justicia puramente procedimental. Obtenemos, además, las ventajas de la eficacia, y protegemos la libertad fundamental de libre elección de ocupación". (7) La aplicación del principio de diferencia se logra mediante el cumplimiento de cuatro funciones básicas del gobierno: de asignación, que incluye el resguardo de la libre competencia y la corrección de imperfecciones del mercado; de estabilización, que impulsa

(6) Rawls, John, Teoría de la justicia. México: Fondo de Cultura Económica, 1979. p. 269

(7) Ibid p.312

el pleno empleo y la manutención de la demanda; de transferencia, que toma en cuenta las necesidades y les brinda un valor apropiado con relación a otras demandas; y distributiva, que vigila la justicia de las porciones distributivas mediante la imposición sobre donaciones y herencias, de manera que se asegure una amplia dispersión de la propiedad y se maticen en lo posible las desigualdades iniciales. Una quinta función añadida, sería la de cambio, que consiste en la evaluación de las preferencias sociales en el gasto en bienes públicos, a fin de calibrar su utilidad.

En posteriores reelaboraciones y modulaciones de las tesis principales de la Teoría de la justicia Rawls no ha desarrollado sus recomendaciones económicas, aunque si ha acotado el alcance de su concepción de la justicia para adecuarla a las realidades de las sociedades liberales. Si, por ejemplo, la Teoría... no distinguía entre la filosofía moral más general y una concepción estrictamente política de la justicia, sus ensayos posteriores reunidos en Political Liberalism pretenden efectuar este trabajo de desbroze y dilucidación. (8) Para Rawls en las sociedades democráticas no sólo hay concepciones y fórmulas de vida diversas, sino que también hay multitud de doctrinas comprensivas razonables, aunque incompatibles, ninguna de las cuales puede ser afirmada por la totalidad de los ciudadanos. En este contexto, la idea de una sociedad bien ordenada, basada en la relativa homogeneidad de valores morales es poco realista, y debe reformularse con base en la idea de una concepción política de la justicia.

(8) Rawls, John, Political Liberalism, Nueva York: Columbia University Press, 1993.

Las preguntas que busca responder Rawls en Political Liberalism giran en torno a los medios con los que una sociedad determinada puede conciliar los principios de tolerancia al pluralismo con los consensos necesarios para su propia supervivencia como unidad política; es decir, cómo propiciar un pluralismo razonable que, por un lado, permita la suscripción de un acuerdo político fundamental para la sociedad y, por el otro, respete el despliegue de las distintas doctrinas comprensivas que coexisten en una sociedad democrática. Para ello, habrá que distinguir y hacer imparciales los conceptos de razón pública con respecto a aquellas doctrinas y creencias sociales razonables que no pueden aspirar a ser públicas, en el sentido de ser sancionadas y aceptadas por el conjunto de la colectividad. Ello implica que el liberalismo político debe ser neutral con respecto a aquellos valores y concepciones que rebasan el ámbito de la política y que sólo pueden ser juzgados en el marco de la doctrina comprensiva que los contiene. Así, el liberalismo político debe concebir su concepción política de la justicia no como verdadera, sino como razonable. Ello acota la tarea del liberalismo a articular valores políticos y no de índole general y hace evidente que estos valores son principios de razón práctica para la convivencia en sociedad. Sobre estas dos premisas se basa la posibilidad del constructivismo político, mediante el cual personas razonables, en condiciones razonables, puedan adoptar principios imparciales en torno a la estructura política básica de las sociedades.(9)

(9) En Políticoal Liberalism, los principios derivados de este razonamiento son los mismos que los derivados en La teoría de la justicia, es decir, el principio de equidad en las libertades y el principio de la diferencia.

El libertarismo.

La teoría de la justicia de Rawls motivó, aún antes de su aparición como volumen, una discusión extensa y variada en la que participaron representantes de diversas disciplinas y tendencias ideológicas. Una de las argumentaciones más famosas e influyentes en contra de la norma de justicia que propugnaba Rawls fue el libro de Robert Nozick Anarquía, Estado y Utopía. (10) La teoría de Nozick constituyó uno de los principales sustentos teóricos y morales de aquellos que pugnan por el "Estado mínimo". Su argumento central es sencillo: los derechos de libertad y propiedad de la persona son absolutos e inalienables y, puesto que todo gobierno de alguna manera los limita, surge la interrogación en torno a la existencia de algún Estado que no viole sistemáticamente los derechos del individuo: éste es el "estado mínimo" que restringe sus funciones a salvaguardar la propiedad y libertad individuales.

Tras la aparente sencillez de sus argumentos centrales, Nozick desarrolla una sofisticada reflexión que se dirige, ante todo, a condenar las prácticas del "Estado benefactor". Ante la justificación del Estado para intervenir en la propiedad de los individuos afirmando una determinada "pauta" o teoría de la distribución justa de los bienes, Nozick señala que la única distribución justa de los bienes tiene una matriz histórica que se reduce a lo siguiente: si una persona adquirió sus pertenencias de otra por regalo o por intercambio se trata de una posesión justa, si las adquirió por engaño o robo se trata de una posesión

(10) Nozick, Robert, Anarquía, Estado y Utopía. México: Fondo de Cultura Económica, 1988.

injusta. La distribución de bienes en una sociedad -agrega el autor- debe juzgarse conforme a este modelo histórico y no de acuerdo a pautas (siempre cambiantes) de igualdad o justicia.

Para Nozick la idea de justicia distributiva fracasa no sólo por su naturaleza abstracta sino por su imposibilidad práctica. Pongamos el caso -dice- que una vez distribuidos los bienes equitativamente en una sociedad dada, exista una persona con habilidades especiales (por ejemplo el jugador de basquetbol Wilt Chamberlain) a la cual los demás están dispuestos a pagarle veinticinco centavos con tal de observar el ejercicio de sus cualidades, esta persona pronto se convertiría en alguien mucho más rico que los otros. Así, la única manera de evitar la desigualdad que conlleva el ejercicio mismo de la libertad es instaurar una tiranía, y Nozick considera que la presencia de un Estado benefactor es, de hecho, una forma disfrazada de tiranía. El problema -continúa Nozick- es que no puede justificarse una tiranía por benévola que sean sus fines: una persona no es un recurso, cada uno tiene su propia vida que vivir y hay una "restricción moral indirecta" que prohíbe la utilización de un individuo por los demás y una "restricción libertaria", derivada de la primera, que prohíbe la agresión a otro individuo. Minimizar la violación de los derechos, pues, no debe verse como un fin (al que se puede llegar violando derechos) sino como un medio.

De este modo, Anarquía, Estado y Utopía se remonta a los derechos de propiedad del individuo (tal como los entiende Locke) y los reivindica como absolutos e inalienables; posteriormente, sitúa al individuo, poseedor de

estos derechos, en un "estado de naturaleza" y demuestra como los pasos del "estado de naturaleza" a un "Estado ultramínimo", que coordine las diversas asociaciones privadas para la protección, y a uno mínimo, que garantice los derechos naturales de cada individuo, se realizan por un proceso de "mano invisible", que no implica coerción y que es, por lo tanto, moralmente legítimo.

Otra asunción del individualismo, llevada a notables extremos teóricos, es la de James M. Buchanan. (11) El autor parte de una ficción hobbesiana en la que priva la anarquía, el conflicto sobre la apropiación de bienes escasos y la guerra perpetua de todos contra todos. La meditación razonada de que tal situación imposibilita la vida agradable y la seguridad, impele a los individuos a crear, en situación de personas libres e iguales, un contrato en que depositen parte de sus libertades en un soberano ilimitado que conserve la paz social. Para Buchanan, sin embargo, la igualdad en la formulación del contrato es poco menos que hipotética, pues en la situación de anarquía se encuentra ya una "distribución natural" derivada de la fuerza y facultades de cada individuo. Cuando se ha alcanzado una distribución natural, la mayoría de los individuos concuerdan en que el costo de oportunidad de defender estos bienes, así como de no poder hacer proyectos cooperativos para incrementarlos, constituye una dilapidación. Es entonces cuando realizan acuerdos para desarmarse y establecer derechos de propiedad, así como para establecer un medio de cumplimiento de estos acuerdos, que es el poder estatal. Una vez que el Estado garantiza la paz, los individuos pueden maximizar su bienestar mediante el intercambio de bienes privados o la creación de bienes

(11) Buchanan, James, The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan. Chicago: University of Chicago Press, 1975

públicos. Es claro que el motivo principal del contrato de Buchanan es la estabilidad y no la equidad, incluso admite que, eventualmente, este acuerdo podría conducir a los más débiles a la esclavitud con respecto a los más poderosos, a cambio de preservar la supervivencia. La razón de esta amoralidad radica en que, a diferencia de otras concepciones del contrato no existen, en el estado de naturaleza, ni deberes ni simpatías naturales, sino solamente derechos ilimitados. Asimismo, la racionalidad no parte de supuestos hipotéticos comunes a todos los hombres, sino de las relaciones de poder en un momento dado.

El comunitarismo.

A diferencia de las visiones, como las del igualitarismo liberal o el libertarismo, que proponen la existencia de principios o derechos intertemporales que apoyan una determinada norma de distribución, se ha pronunciado una tendencia del pensamiento más orientada a la comprensión histórica y antropológica de diversas pautas de justicia. Acaso una de las formulaciones más poderosas e influyentes de esta corriente de pensamiento sea la de Michael Walzer. (12) Para este autor, las sociedades son, por antonomasia, comunidades distributivas en donde ningún aspecto de la vida resulta ajeno al escrutinio de la justicia, y en las que no existen mecanismos, ni criterios unívocos (como el mercado) que abarquen la multiplicidad de bienes susceptibles de distribuirse. Buscar esta unidad en los criterios, los agentes o la distribución de los bienes

(12) Walzer, Michael, Las esferas de la justicia. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

implica, a decir de Walzer, "no comprender la materia de la justicia distributiva". (13)

De este modo, Walzer critica las teorías universalistas del tipo de Rawls con el argumento de que las elecciones tomadas a partir de una imparcialidad hipotética serían difícilmente validables por seres de carne y hueso, con arraigada identidad e intereses. Por ello -agrega- la pregunta no debería plantearse como, ¿qué escogerían los hombres en una situación imparcial? sino más bien como ¿qué escogerían hombres en circunstancias como las nuestras? Esta respuesta necesariamente tiene que ser relativa, si se toman en cuenta que todos los bienes susceptibles de ser considerados por la justicia distributiva son bienes sociales; que la creación, posesión y empleo de los bienes sociales va asociada con sentimientos de identidad personal y colectiva; que no existe un conjunto de bienes básico para todas las circunstancias; que los criterios y procedimientos distributivos son intrínsecos al bien (el amor de una mujer, por ejemplo, no se otorga por méritos académicos o por criterios de privación); que las distribuciones, como los significados sociales, cambian a lo largo del tiempo, y que conviven diversas esferas distributivas con criterios y disposiciones privativas de cada una.

No existen, pues, criterios únicos para la justicia (la necesidad o el merecimiento, por ejemplo) distintos de lo que las comunidades quieran darse entre sí, ya que los sistemas axiológicos a partir de los cuales adquiere sentido cualquier definición de necesidad y distribución son las propias comunidades. Así: "Una de nuestras necesidades es la

(13) Walzer op. cit. p. 18

comunidad misma: la cultura, la religión y la política. Sólo bajo la égida de estas tres cuestiones cualquier otra cosa requerida por nosotros se convierte en una *necesidad socialmente reconocida* y adquiere una forma histórica determinada."(14)

Los derechos de bienestar, pues, no se establecen históricamente como derechos individuales, sino a partir de la imagen especular de una comunidad política.(15) Así: "La justicia distributiva en la esfera del bienestar y la seguridad posee un doble significado: en primer lugar, se refiere al reconocimiento de la necesidad; en segundo lugar, al reconocimiento de la pertenencia"(16) La ampliación de la pertenencia y de la idea de comunidad, sin embargo, no se logra únicamente con una decisión filantrópica de los poderosos: es preciso el concurso de la democracia política pues, aunque la redistribución adquiere su significado social del fondo cultural que la comunidad comparte, su instrumentación, su determinación concreta y sus límites son parte de un proceso político. Es el voto, en este sentido, el que confiere un significado concreto a la pertenencia y a la

(14) Ibid p.84

(15) La previsión de la seguridad y el bienestar en una comunidad se da a partir de un sentido de pertenencia que puede ser más o menos cerrado y discriminatorio (la injusticia en las ciudades griegas era parte de una serie de significados socialmente aceptados mientras que en las democracias actuales plantea serios conflictos con la idea de igualdad y con la noción de derechos humanos). Las distribuciones sociales en el marco de la comunidad se realizan de acuerdo a las necesidades, aunque éstas tienen distintos significados sociales de acuerdo a las circunstancias (en las comunidades judías medievales, por ejemplo, la atención a los niños en materia de alimentación o vestido era idéntica para los dos sexos, aunque la educación se reservaba a los hombres que eran quienes la utilizarían posteriormente para participar en los servicios religiosos).

Ibid pp. 78-85

(16) Ibid p. 89

solidaridad. Por eso: "El fundamento de toda actividad redistributiva" es la democracia política.

He aquí entonces una concepción más exacta del contrato social: un acuerdo para redistribuir los recursos de los miembros en arreglo a una noción compartida de sus necesidades y sujeto a continua determinación política de sus detalles. El contrato es un vínculo moral. Relaciona a los fuertes con los débiles, a los afortunados con los desafortunados, a los ricos con los pobres, creando una unión que trasciende toda diferencia de intereses, tomando su fuerza de la historia, la cultura, la religión, el lenguaje, y así sucesivamente. La discusión en torno a la previsión comunitaria es, en su más profundo nivel, una interpretación de tal unión. Mientras más estrecha e inclusiva es, más amplio es el reconocimiento de las necesidades, mayor el número de los bienes sociales incluidos en las esferas de la seguridad y el bienestar. (17)

Hasta aquí el detalle del gran fresco del pensamiento liberal sobre la justicia distributiva que se ha desarrollado en los últimos veinte años. Como es visible, las diversas teorías de la justicia liberales no ofrecen una directriz única para la distribución o una norma definitiva de justicia. De sus premisas pueden derivarse justificaciones y argumentos para posiciones políticas y económicas tan diversas, como el *laissez-faire* económico y el estado mínimo del libertarismo o la suerte de socialismo de mercado del igualitarismo democrático.

Así, este rico mosaico de pensamiento aglutina y da forma a un clima de ideas de las sociedades occidentales y constituye un acervo vivo de símbolos, valores y argumentos que definen y orientan la opinión ciudadana y el debate político, marcan los límites discursivos de la lucha por el

(17) Ibid p. 93

poder y permiten traducir, en emblemas comunes, las diversas correlaciones de fuerzas en las sociedades democráticas.

La teoría y la *realpolitik*.

La realización de una sociedad justa en la que, de acuerdo a la máxima kantiana, el individuo sea concebido como fin y no como medio precisa de la democracia liberal. Empero, la democracia no asegura automáticamente la justicia social: como ha señalado Bovero, el nexo entre justicia y democracia no es una predisposición histórica, sino un vínculo posible que debe ser construido *políticamente*. (18) Esta posibilidad de aproximarse a la justicia social por medio de la política democrática, es un fenómeno privativo de la época contemporánea cuando, al extenderse a todas las capas mediante el sufragio universal, la democracia moderna transforma los términos en que se concebía la democracia censataria y puede plantearse ya no únicamente el problema del orden, sino el de la equidad en los derechos y los niveles de bienestar.

Una de las formaciones políticas que refleja las posibilidades, y también los límites, del binomio justicia-democracia es el Estado Benefactor. Aunque la génesis de esta formación redistributiva involucra una serie de mixturas y acoplamientos, a primera vista asombrosos, entre diversos movimientos e ideologías, como la socialdemocracia, el socialismo cristiano, o los propios partidos conservadores, a partir de la Segunda Guerra Mundial esta formación estableció una alianza íntima con los valores democráticos.

(18) Véase Bovero, Michelangelo, "Liberalismo, socialismo, democracia" en Desigualdad y democracia, México: El Nacional, 1992. pp. 165-188

Ciertamente, las formas de intervención del Estado para apuntalar el crecimiento económico y mantener la estabilidad social han sido recurrentes; sin embargo, durante la posguerra, el papel del Estado benefactor no se limitó a la intervención económica o a la movilización centralizada de recursos y personas sino que constituyó un instrumento de cohesión en torno a los valores democráticos. Así, en el larguísimo entreacto de la guerra fría, la extensión y perfeccionamiento del *Welfare* sirvió para marcar alternativas no marxistas de justicia distributiva e interponer una barrera ética con respecto a los totalitarismos.

La combinación de Estado interventor y benefactor contribuyó a la extraordinaria era de bonanza que vivió la economía mundial en los años cincuentas y sesentas. Con todo, a partir de los setentas las críticas a las funciones económicas y sociales del Estado se multiplicaron desde diversos ángulos del espectro político. La izquierda acusaba al *Welfare* de realizar funciones de control y propiciar la alienación y explicaba su fracaso a partir de las funciones de suyo contradictorias que desempeñaba, como eran, por un lado, la supervisión y estímulo para un funcionamiento saludable de la economía de mercado y, por el otro, la compensación de los efectos sociales del ejercicio del capitalismo. Estas funciones encontradas reflejaban la necesidad del capitalismo contemporáneo de apoyarse en mecanismos ajenos al mercado y daban pauta a problemas de eficacia y legitimidad.⁽¹⁹⁾ La derecha, por su parte,

(19) Para esta perspectiva las referencias clásicas son Offe, Claus, Contradicciones en el Estado de Bienestar, México: Alianza Editorial-Conaculta, 1991; O'Connor, James, The Fiscal Crisis of the State, Nueva York: St. Martin Press, 1973, y Habermas, Jürgen, Problemas de legitimación en el capitalismo tardío, Buenos Aires: Amorrortu, 1977.

señalaba la tendencia del Estado de Bienestar a provocar sobrerregulación, desestimular la inversión, debilitar el espíritu de trabajo y el sentido cívico de las sociedades y contribuir a las endémicas crisis fiscales de los países desarrollados.(20)

Más allá de las diferencias de matiz y contigüidades entre las diversas perspectivas críticas sobre el *Welfare*, el debate sobre el papel distributivo del Estado hizo evidentes las tensiones entre la pareja axiológica, democracia y liberalismo. Puede decirse, con Bobbio, que durante buena parte del siglo XX la liga entre liberalismo y democracia ha sido funcional y mutuamente nutritiva: el liberalismo sirve para salvaguardar la integridad y posibilidades de realización del individuo a la vez que esta salvaguarda sirve para asegurar un funcionamiento correcto de la democracia.(21)

Con todo, ante el avance de la socialdemocracia, surgen nuevos tipo de liberalismo, cuyo énfasis ya no se dirige sólo al Estado de derecho, sino a la preservación de la libertad ilimitada para poseer propiedades y desempeñarse en el mercado, o bien, ante la transformaciones culturales, resurgen nuevos conservadurismos del pensamiento y las costumbres. Estas tendencias intelectuales y sociales fracturan la relación mutuamente reforzante que habían encontrado liberalismo y democracia, al ser concebida la democracia, especialmente la extensión del sufragio

(20) Para ilustrar esta perspectiva pueden consultarse Huntington, Samuel; Michel Croazier y Joiji Watanuki, The Crisis of Democracy. Nueva York: New York University Press. 1975.

(21) Véase Bobbio, Norberto, Liberalismo y democracia. México: Fondo de Cultura Económica, 1989.

universal, la tolerancia a la pluralidad social y cultural, y la cristalización de las formas redistributivas del *Welfare*, como un problema capaz de atentar contra las libertades individuales, promover la anomía y socavar la gobernabilidad.
(22)

La conversión de estas percepciones en un influyente clima de ideas, así como la crisis de los modelos de organización de la izquierda, ha llevado a pensar que, en la política realmente existente, al lado del alza de la idea democrática, se opera una aún incierta transformación de las democracias de carne y hueso cuyos signos más visibles son las crisis de legitimidad y funcionalidad de sus principales instrumentos, como los partidos y los parlamentos; el estrechamiento del espacio de participación ciudadana ante el ascenso de los corporativismos y el imperio de la técnica y la transformación de los consensos en torno a la concepción y distribución de bienes sociales.

Con todo, muy probablemente el descrédito de las formas distributivas que habían venido utilizándose desde los años cincuenta, se debe menos a la entronización maquiavélica de una élite neoliberal que a las crisis económicas que se han venido presentando desde los años setenta, así como a la erosión de nociones compartidas en torno al bien común, producto del fenómeno de diferenciación y dispersión de

(22) Una muy divertida e ilustrativa crítica a las aporías extremas, olvidos y obviedades de la *doxa* neoliberal se encuentra en el artículo "La moraleja de Cándido. Apuntes sobre la historia del individualismo ingenuo" de Escalante Gonzalbo, Fernando, en Foro Internacional. n. 130, octubre diciembre de 1992 pp. 722-743.

colectividades que ha acarreado la evolución social de las últimas décadas. (23)

Por un lado, si el período de prosperidad de la posguerra permitió sufragar la extensión creciente de los servicios sociales, la manutención de estos compromisos en etapas de crisis condujo a frecuentes déficit fiscales que empeoraron las coyunturas económicas y provocaron una desconfianza creciente hacia el papel económico y distributivo del Estado por parte de los sectores sociales más poderosos y de las clases medias. Además, las grandes transformaciones del capitalismo contemporáneo y la importancia cada vez menor del trabajo manual en la producción, modifican la correlación de fuerzas en las sociedades al erosionar la fuerza y la capacidad de negociación de actores sociales, como los obreros. (24)

Por otro lado, la dispersión y complejidad de la demanda social afecta el desempeño de las funciones de impulso a la economía y legitimación del sistema político que había desempeñado el Welfare en las décadas inmediatas a la Segunda Guerra Mundial, pues la capacidad de intervenir en la economía y planificar racionalmente del Estado se ve afectada por el carácter contradictorio de las demandas que enfrenta y

(23) Como señala Offe: "La desorganización de comunidades de interés económico amplias, relativamente estables y globalizadoras, la afiliación asociativa a valores culturales y estilos de vida, son, a mi modo de ver, la clave para una comprensión adecuada del debilitamiento general de compromisos solidaristas". Offe op. cit. p. 230

(24) Si en la teoría de Marx el proletariado industrial era la clase transformadora por excelencia, merced a su posición estratégica en el proceso de producción, la creciente automatización de los procesos productivos y el descenso de la importancia y número del trabajo industrial para la producción moderna relativiza la capacidad de articulación de demandas de los obreros.

la desigualdad en la capacidad de formulación y defensa de sus intereses que detentan los diversos sectores de la sociedad. (25)

Este descentramiento y fragmentación de la vida social dejan como secuela una profunda desconfianza, tanto en las élites como en numerosos sectores de la sociedad, en las grandes políticas sociales como bienes públicos *a priori* y dan paso a una distinta caracterología, en la que la participación política se organiza en torno a demandas sumamente diferenciadas y particulares, organizadas en torno a temas como el consumo y la defensa de los espacios privados. En este sentido, los compromisos vitales con ideologías dan paso a una inversión política pragmática que se reduce a la exigencia de gestorías administrativas más expeditas y transparentes, mejores niveles de vida personales y mayor tolerancia hacia la pluralidad de formas y estilos de vida.

Así, la concepción del Estado de Bienestar como un instrumento contenedor que evita males sociales, como una inversión que estimula la productividad y como una obligación moral de la sociedad que se autorrefuerza, y que encuentra en la democracia su mayor defensa, bien puede ser puesta en duda. Este desgaste de la funcionalidad económica y la

(25) Esta situación conduce, frecuentemente, al desplazamiento de los procesos de la democracia y la colusión con actores sociales específicos, lo que, sin embargo, hace emerger el problema de la legitimidad, ya que el declive de los mecanismos tradicionales de cohesión social y política, aunado a la sobrecarga de responsabilidades del Estado (y, en su caso, a la escasa representatividad del individuo en la formación de los gobiernos y en la definición de las medidas específicas), eleva la susceptibilidad y las tendencias a la frustración ante los eventuales resultados adversos de las políticas. Véase Offe op. cit. p.158

pertinencia política del Estado de Bienestar, se hizo evidente en la década de los ochenta con el prolongado declive electoral de los partidos socialistas y socialdemócratas en Europa, la reorientación ortodoxa de la política económica de los gobiernos, y la falta de coaliciones y programas políticos y económicos sólidos que defendieran y mejoraran el *Welfare*.

El declive de las socialdemocracias y el desmantelamiento de los aparatos de bienestar hacen pensar que esta transformación en los valores políticos tiene un marcado sesgo anti-igualitario. Sin embargo, pese a que el carácter inmediateista e individualista de las nuevas formas de concepción del bien público choca con la nobleza y amplitud de miras de los grandes proyectos transformadores, esta conversión de los compromisos vitales no implica necesariamente una regresión en la línea evolutiva de la moral política, sino la evidencia de un cambio profundo en la estructura de las sociedades, que hace necesario indagar en torno a fórmulas renovadas para promover la solidaridad y la cooperación entre individuos.

Así, la decadencia del consenso ideológico en torno al Estado de Bienestar y la crisis de las democracias no implica la necesidad de un retiro del Estado hacia el papel de mero gendarme. Al contrario, una vez que la educación y el capital financiero y ya no el capital físico y la fuerza de trabajo, representan los factores fundamentales de la competitividad, se operan transformaciones en la definición de prioridades sociales. Si algunas de las visiones habituales del marxismo consideran al Estado moderno como un capataz de la burguesía encargado de mantener en un nivel

mínimo de subsistencia a un ejército de trabajo necesario para la reproducción capitalista; la necesidad de competir en un mundo en que el capital humano constituye la principal fuente de competitividad precisa una nueva valoración del papel de las instituciones públicas en la dotación a los ciudadanos de las capacidades básicas para participar en la escena económica contemporánea.(26) De esta manera, puede entenderse el relativamente rápido declive del neoliberalismo "duro", que patrocinaron gobiernos como el de Reagan y Thatcher, así como el creciente interés de las instituciones internacionales y los gobiernos en el tema de la pobreza y el desarrollo de las capacidades básicas.(27)

La determinación de los nuevos instrumentos distributivos y niveladores que se den las sociedades no parece fácilmente previsible; sin embargo, es lógico pensar que un requisito para que éstos se encuentren lo más cerca posible de las necesidades y expectativas de los ciudadanos consiste en su determinación desde un piso democrático. Así, pese a que los contornos actuales de la política democrática pueden parecer limitantes para la justicia, y sus encarnaciones burdas y hasta cínicas, éstas constituyen, como

(26) Igualmente, la posibilidad de explosiones sociales de consecuencias inciertas conminan a revivificar y hacer más eficientes y creíbles los procedimientos democráticos, así como a replantear los compromisos sociales de los gobiernos.

(27) En Estados Unidos, por ejemplo, la estrategia económica de Clinton devuelve al Estado al centro del cambio económico y social mediante una activa promoción del crecimiento industrial y el desarrollo tecnológico en sectores estratégicos, una política fiscal que se pretende redistributiva y un nuevo énfasis en la capacidad transformadora de la política social.

dice Bobbio, el único medio con el que las sociedades cuentan para mejorar la moralidad de sus instituciones. (28)

Por eso, la reacción contra el estrechamiento del espacio público que conllevan los diversos neoliberalismos, neoautoritarismos y neoconservadurismos es, en todas sus formas, el llamado a la preservación efectiva del valor de uso equivalente de las libertades políticas y a la extensión de las esferas de participación democrática del individuo. El único remedio para los males de la democracia parece ser, pues, más democracia, incluidas, tal vez, formas de participación directa, complementarias, aunque nunca sustitutivas, de la representación política.

(28) Véase Bobbio, Norberto El futuro de la democracia, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

CAPITULO II: LA EVOLUCION DE LA AGENDA SOCIAL EN EL MEXICO CONTEMPORANEO.

2.1 Antecedentes.

Espero haber podido argumentar, en el capítulo anterior, que la democracia, pese a sus agotamientos, es el único instrumento contemporáneo capaz de formular, de manera medianamente funcional y respetuosa de las libertades individuales, consensos en torno al bien común que, en sociedades complejas y diferenciadas, ya no pueden ser provistos por otros medios de legitimación. En el marco de esta lógica democrática, se han ganado, y recientemente perdido, muchos de los derechos sociales contemporáneos y en ella habrán de formularse los problemas de la justicia distributiva en el futuro.

Sin embargo, la fijación de un concepto de justicia social no ha seguido en todos los sistemas políticos los cauces liberal-democráticos: las revoluciones y las luchas de liberación, por ejemplo, han sido opciones de transformación que han realizado una difícil transacción con las formas democráticas. Este es el caso de México, en donde en las primeras décadas del siglo XX, la política social rebasa la mera filantropía y se liga de manera indisoluble al sistema político. Este vínculo peculiar entre la política-política y la política social se establece merced a la revolución mexicana, que erosionó la legitimidad de la tradiciones estamentales y de clases, elevó a la superficie de la vida pública las reivindicaciones de la clase media y las aspiraciones de las masas, e impuso la tarea del cambio

social como uno de los compromisos prioritarios del Estado mexicano moderno.

La asimetría de fortunas, conocimientos y oportunidades es tan arcaica en México que su existencia resultaba casi natural en vísperas de la revolución. Desde la época de la colonia, la dominación europea arraigó un sistema centralizado y jerárquico, con clara diferenciación social y cultural, en el que la desigualdad era la premisa del orden social y del desarrollo económico. El sistema político y la orientación de la producción durante la colonia abrieron una brecha entre dos naciones, la de españoles criollos y mestizos, y la de los indios y, a la vez, entre dos economías, una agraria y extractiva, orientada a la exportación; y otra, la de las comunidades indígenas, dirigida a la producción para la subsistencia.(1)

Ante el derrumbe del poder español, las élites criollas hicieron de su propuesta de pacto social un mito político de amplias resonancias populares. Al reunir el concepto de soberanía popular con la exaltación de un pasado interrumpido, los criollos mexicanos dieron origen a un germen de ideología nacionalista con extensa irradiación continental.(2) No obstante, tras un primer auge de este sentimiento nacionalista integrador de individuos y razas, el criollismo mexicano, ya sea en su forma liberal o conservadora, mostró un marcado elitismo social que menospreciaba los problemas de desigualdad estructural de la

(1) Véase Cordera, Rolando y Carlos Tello, "Introducción" a La desigualdad en México. 3ra. ed. México: Siglo XXI, 1989. p. 16

(2) Véase Merquior, José Guilherme, "El Otro Occidente (un poco de filosofía de la historia desde Latinoamérica)" en Cuadernos Americanos Nueva Epoca n. 13 pp. 9-23

sociedad y desconfiaba de la participación política de las mayorías. (3) La Constitución de 1857 introdujo un marco jurídico liberal cuyos valores, a partir de la victoria de Juárez sobre Maximiliano y los conservadores, se convertirían en la principal guía para la reconstrucción de las instituciones económicas y políticas del país. Ciertamente, el liberalismo realmente existente en una estructura social como la mexicana era una lectura peculiar de la doctrina en la que el Estado, ante la inexistencia de la sociedad civil y la pervivencia de poderes tradicionales, debía fortalecerse para instaurar el imperio de la ley y crear, así, su propia ciudadanía. (4) "Dentro de este contexto, entonces, el rasgo distintivo del liberalismo mexicano fue el predominio de un Estado fuerte en el sector político acompañado de un régimen económico de un individualismo sin trabas". (5)

En la época de Porfirio Díaz, el liberalismo económico, tutelado por un Estado que había limitado las libertades políticas de la doctrina en favor de un positivismo organicista, propició y estimuló, contra los privilegios de la Iglesia y los derechos de las comunidades, la concentración de propiedades laicas y creó, por medio de la hacienda, las bases para una primera etapa de estabilidad y modernización económica. Sin embargo, estos mismos elementos exacerbaban las contradicciones sociales y el

(3) Véanse Merquior loc. cit. y Hale, Charles, El liberalismo mexicano en la época de Mora 1821-1853. México: Siglo XXI, 1984. p. 306

(4) De ahí que la filiación francesa (donde el Estado también había debido luchar contra diversos poderes autónomos) del liberalismo mexicano haya sido algo más que imitación extralógica. Para una aguda descripción de las diferencias entre las tradiciones liberales inglesa y francesa, véase Merquior, José Guilherme, Liberalismo viejo y nuevo. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. pp. 25-31

(5) Hale, op. cit. 310

encono entre clases heredados del régimen colonial. En particular, la reforma liberal en materia de desamortización de la tierra agudizó la miseria y dislocó las formas de vida de las comunidades campesinas, en especial las indígenas, que representaban el grueso de la población mexicana.(6) En este sentido, la posesión de la tierra constituía el problema de mayor importancia, que dividía a la sociedad, erosionaba las solidaridades y producía nuevas sedimentaciones de desigualdad. (7)

Así, aunque su detonador fue político, la revolución tuvo una motivación fundamentalmente agraria, lo que la hizo recipientaria de numerosas y, a menudo, encontradas demandas sociales. Durante la primera etapa de la revolución mexicana, personificada por el gobierno maderista, el naciente Estado liberal no pudo solucionar el problema de la explosión de expectativas y la movilización política. A pesar de que la caída del régimen de Díaz había exacerbado los reclamos agrarios y otras reivindicaciones sociales, este período de la revolución se caracterizó por el sesgo

(6) Para una valoración de la influencia de la reforma en la vida de los campesinos, véase Powell, T. J., El liberalismo y el campesinado en el centro de México. (1850-1876). México: SEP, 1974. (Colección Sep-setentas)

(7) Ya en 1909, Andrés Molina Enríquez hacía una ilustrativa descripción del estado de la sociedad al final del porfirismo: "Clases medias propiamente dichas no existirán hasta que la división de las haciendas, ponga un grupo numeroso de mestizos pequeños propietarios, entre los extranjeros y criollos capitalistas, y los rancheros e indígenas de las clases bajas. Por ahora, nuestro cuerpo social es un cuerpo desproporcionado y contrahecho. Del tórax hacia arriba es un gigante, del tórax hacia abajo, es un niño. El peso de la parte de arriba es tal, que el cuerpo en conjunto se sostiene difícilmente. Más aún, está en peligro de caer" Véase "La población mexicana al final del porfiriato" (extracto del libro Los grandes problemas nacionales) en Matute, Alvaro, México en el siglo XIX: Fuentes e interpretaciones históricas. México: UNAM, 1974. p. 186

gradualista. La prédica revolucionaria de Madero había puesto el énfasis en la disociación entre el discurso político liberal de la Constitución del 57 y el sistema autocrático de Díaz, sin considerar entre sus prioridades el problema de la integración o de la equidad. Esta agenda, inserta en la tradición ideológica del liberalismo decimonónico marcó la naturaleza profundamente conservadora del gobierno maderista, que no tuvo empacho en conceder latifundios a particulares o en dedicar, en el marco de una sociedad empobrecida por la guerra civil, la mayor parte del gasto del gobierno al pago de la deuda pública.(8)

La caída de Madero y los intentos de restauración del movimiento huertista hicieron que la lucha revolucionaria de Carranza, con el fin de adquirir una irradiación nacional, se planteara como una lucha constitucionalista, que restableciera y adecuara la Constitución de 1857 a las nuevas circunstancias.(9) Con todo, la incorporación de nuevos grupos a la movilización política y bélica, así como la composición social de las filas revolucionarias, legitimaban realidades y demandas tan profundas que, más que una restauración constitucional, implicaban la creación de un orden enteramente nuevo. (10) Ante este cúmulo de reclamos no es extraño que, en la Convención de Aguascalientes, chocaran el concepto de Estado meramente administrativo, que patrocinaba de Carranza, y el de un Estado activo en la distribución de bienes sociales y la defensa de las mayorías,

(8) Véase Wilkie, James, La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social. México: Fondo de Cultura Económica, 1978. pp. 75-80.

(9) Véase Cumberland, Charles C., La Revolución Mexicana: los años constitucionalistas. México: Fondo de Cultura Económica, 1975.

(10) Véase Bazant, Jan, Breve historia de México. 4ta, ed. México: Premia, 1984. Cap.V

como el que propugnaban Mújica o Bojórquez. Al final, se impuso la tendencia que buscaba dar forma a un Estado fuerte que regulara los límites del derecho privado e insertara garantías para las libertades y el progreso colectivos, como lo demuestra el contenido de los artículos 3, 5, 27, 123 y 130 de la Constitución, entre otros. (11) El texto constitucional plasmó una serie de orientaciones ideológicas en materia social, las cuales, aún con el amplio margen de interpretación que brindaba su articulación legislativa y reglamentaria y la capacidad de maniobra de un sistema presidencialista, constituyeron referencia obligada para las administraciones posrevolucionarias.

2.2 La ideología social de los gobiernos de la revolución mexicana hasta 1970.

Las élites políticas de la época de los veintes, tras las experiencias sangrientas de la década pasada, sabían que la búsqueda de consensos ideológicos y acuerdos políticos que permitieran la pacificación del país y la transición ordenada del poder, tendrían como punto de referencia fundamental el texto constitucional. Con todo, la endémica inestabilidad que vivieron los gobiernos de la época, así como la persistencia y fuerza de los intereses creados, impidió llevar a la práctica el ideario social de la revolución y, como señala Wilkie, los regímenes de Obregón y Calles se caracterizaron por la cautela en la transformación

(11) Para una relación pormenorizada de la naturaleza de los artículos constitucionales y los debates que suscitaron, véase Ulloa, Bertha, Historia de la Revolución Mexicana 1914-1917. La Constitución de 1917. México: El Colegio de México, 1983.

estructural, así como por una utilización conservadora del gasto publico en materia económica y social.(12)

Así, aunque Obregón ofreció poner en marcha la etapa constructiva de la Revolución, los limitados recursos del Estado y las circunstancias de incertidumbre política, particularmente el peligro de una guerra con Estados Unidos, limitaron su acción a un ejercicio restringido y selectivo de reforma agraria, así como a un primer intento por extender la cobertura de la educación a todo el país, por medio de la escuela rural. Calles, a pesar de que inició propiamente la etapa constructiva de la revolución mexicana mediante instituciones políticas, como el Partido Nacional Revolucionario, y económicas, como el Banco de México, no pudo aumentar significativamente los gastos del gobierno en los rubros económico y social y manejó un discurso ambigüo en el que, al lado de una fraseología radical, impulsaba medidas como la de realizar una pausa en la reforma agraria.(13) Portes Gil dio, temporalmente, un perfil más activo a la repartición de tierras y al movimiento obrero lo cual significó un apoyo importante para el gobierno en los difíciles momentos de la guerra cristera. No obstante, bajo el influjo del propio Calles,(14) la repartición disminuyó

(12) Wilkie, op. cit. pp. 90-98

(13) Aunque Calles triplicó el reparto de tierras realizado por Obregón, en 1927 realizó reformas en la legislación agraria que revertían la autonomía otorgada a los estados en el reparto de tierras, disminuían el espectro de tierras afectables y brindaban a los terratenientes nuevas facilidades para recurrir al amparo. Véase Krauze, Enrique et. al., Historia de la Revolución Mexicana 1924-1928. La reconstrucción económica. México: El Colegio de México, 1977. Cap. IV.

(14) En 1930, Calles declaró que la reforma agraria había sido un fracaso y proponía su conclusión. Esto fue tomado como una orden por el gobierno en turno de Ortiz Rubio. Véase Bazant, op. cit. p. 56

durante el próximo gobierno. La caída de Ortiz Rubio, en el intrincado marco de la depresión económica de los años 30, significó el fin de una etapa de prueba en la ideología y las políticas públicas de la revolución.

La crisis mundial de 1930 comenzó a desacreditar en México, como en muchos otros países, la idea de un desarrollo perdurable basado en las premisas clásicas del capitalismo.(15) Con el gran influjo del *New Deal* estadounidense, Cárdenas inició una etapa de efervescencia y transformación de la política social, la cual comenzó a utilizarse como un instrumento capaz de impulsar y moldear el cambio, así como de procurar nuevos apoyos políticos para el Estado. En esta etapa, se planteó una estrategia de transformación estructural que, ante el descrédito del capitalismo, buscaba una especie de tercera vía que lograra una estructura agroindustrial autárquica e igualitaria.(16) Como señala Lorenzo Meyer:

(15) Además de la influencia de la gran depresión, para Leopoldo Solís otros factores que gestaron este viraje ideológico fueron el peso ideológico de los intelectuales centroeuropeos en Estados Unidos; la seducción de las propuestas de Keynes para la intervención activa del Estado, por medio de las políticas fiscal y monetaria, y el ejemplo de la economía alemana y de los planes quinquenales soviéticos. Véase Solís, Leopoldo, "Política Económica y Nacionalismo" en Lecturas de Política Mexicana México: El Colegio de México, 1977. p. 57

(16) El debate sobre la autarquía y el libre comercio jugó un papel de primera importancia en la lucha entre liberales y conservadores. La victoria liberal se encuentra ligada a la revolución industrial y a la multiplicación de mercados para las materias primas. No obstante, en el siglo XX: "El rechazo o al menos una severa limitación del comercio obtuvo gran apoyo durante la depresión de los treinta y después. La depresión demostró a todos que los países que dependían de exportaciones primarias podían volver a la pobreza, por cambios adversos de la economía mundial que estaban fuera del alcance de todo control nacional". Esta coyuntura estimuló la idea de un desarrollo endógeno, apartado de los vaivenes del

Se trataba de superar la organización social capitalista por carecer de una naturaleza justa. La nueva sociedad mexicana debía girar alrededor de una estructura agraria comunal a la que se le añadiría un complejo industrial destinado a servir sus necesidades, y que de preferencia tendría un carácter cooperativo. (17)

Para conseguir este objetivo se impulsó un proceso de cambio a gran escala que debía transformar no sólo las bases económicas del país sino, también, sus valores y actitudes. De este modo, se instituyeron los ejes principales de la transformación cardenista: una política económica con amplia participación del Estado; una renovación y profundización de la reforma agraria, una estrategia de movilización y alineamiento de las masas (muy acorde con los frentes populares de la época) y una resocialización de los futuros ciudadanos, por medio de la educación socialista.

A pesar de que en este sexenio el ámbito de la política social se amplió considerablemente, ésta se concentró mayormente en una reforma agraria favorecedora de la propiedad comunal, así como en el respaldo a la organización obrera. (18) Durante el período presidencial de Cárdenas, el reparto agrario se llevó a niveles sin precedentes en la historia de los regímenes de la revolución y alcanzó alrededor de 18 mil hectáreas. (19) Este proceso no

mercado internacional. Véase Sheahan, John, Modelos de desarrollo en América Latina. México: Alianza Editorial-Conaculta, 1989. pp. 104-105

(17) Meyer, Lorenzo, "El Estado mexicano contemporáneo" en Lecturas de política mexicana p.24

(18) Véase Aspe, Pedro y Paul Sigmund (eds.), The Political Economy of Income Distribution in Mexico. Nueva York, Holmes & Meier Publisher, 1984. p.4

(19) Aunque, a la larga, la política agraria disminuyó la rentabilidad de las inversiones en el campo, su efecto inmediato fue una auténtica revaloración del campesino. El efecto psicológico de la distribución de tierras fue,

sólo fue significativo en sí mismo, por el apoyo inmediato y la gran popularidad que logró Cárdenas entre los campesinos, sino que sentó las bases para que, en lo sucesivo, el reparto agrario se convirtiera en un compromiso y, a la vez, en una fuente de poder del Estado mexicano. (20)

Además de su tarea niveladora en el campo mexicano, Cárdenas aprovechó la efervescencia de las luchas obreras de la época para impulsar la organización corporativa y obtener un apoyo directo de estos estratos. La gestión obrera de Cárdenas incluyó el patrocinio de una confederación obrera central, que fue la CTM; la promoción y difusión de la sindicalización y la firma de contratos colectivos; el respaldo a los aumentos salariales de acuerdo a la "capacidad de pago de las compañías" (para lo cual se designaba una comisión de expertos que investigaban ese aspecto) y, en casos excepcionales, la aplicación de la Ley de Expropiación de 1936 en favor de los trabajadores. (21) Igualmente, para facilitar la interlocución, la propia iniciativa privada, al

probablemente, uno de los elementos más importantes para obtener legitimidad rentable y a corto plazo. Pero, más allá de eso, su efecto estabilizador fue fundamental: según Clark W. Reynolds, el agilización de la repartición de tierras posibilitó una baja en la tendencia a la urbanización, que evitó un mayor contingente de trabajadores urbanos en tiempos de estancamiento económico. La pausa en la repartición, años después, propició una mayor migración y una mayor mano de obra disponible en tiempos de expansión económica. Véase al respecto Reynolds, Clark W., La economía mexicana: su estructura y crecimiento en el siglo XX. México: Fondo de Cultura Económica, 1973. Cap. IV.

(20) En la reforma constitucional de 1934, además de que se privilegiaba la propiedad comunal, se brindaban al gobierno numerosos medios de intervención y control sobre el ejido. Véase Valle, Eduardo (comp.), El nuevo art. 27. Cuestiones Agrarias de Venustiano Carranza a Carlos Salinas. México: Editorial Nuestra, 1992. p. 10

(21) Véase Hansen, Roger, La política del desarrollo mexicano 21a ed. México: Siglo XXI, 1993. pp. 124-125

margen del partido oficial, fue estimulada a organizarse, por medio de la Ley de Cámaras de Comercio e Industria de 1936.

Amén de las medidas estructurales como la distribución de tierras y las nacionalizaciones, Cárdenas transformó el papel tradicionalmente pasivo del Estado en la economía y comenzó a utilizar la política monetaria como instrumento para movilizar y aprovechar los recursos del país, por medio de una expansión del mercado interno que aceleraría la demanda y la productividad. (22) Durante la administración cardenista se ejerció una parte significativa del gasto público en erogaciones económicas y en rubros como créditos agrícolas, educación, salubridad y asuntos del departamento de trabajo.

Al recomponer sus estructuras de apoyo político, con base en un esquema de sectores que reforzaba la centralización del poder y la preeminencia del Estado sobre el resto de las fuerzas sociales, Cárdenas sentó las bases de un sistema político flexible e inclusivo que garantizó largos años de estabilidad y cuyos rasgos perduran hasta nuestros días. La adición de las masas obreras y campesinas al partido oficial, al lado de los sectores popular y militar, permitió al Presidente aglutinar apoyos y establecer contrapesos entre los principales actores sociales. Además, con esa incorporación, el partido se transformó de una institución de cuadros, que funcionaba como mecanismo de concertación entre las élites, a un instrumento con amplio espesor ideológico,

(22) Medina, Luis, "Origen y circunstancia de la idea de unidad nacional" en Lecturas de Política Mexicana. México: El Colegio de México, 1977. p. 82

depositario y ejecutor, por excelencia, de las aspiraciones de las mayorías. (23)

Con todo, este **aggiornamiento** institucional y del papel del Estado en la economía, no pudo traer consigo un crecimiento económico significativo, debido al temor y la incertidumbre de los inversionistas privados, ante el clima de confrontación obrero-patronal, la fraseología radical o medidas como la instauración de la educación socialista. La desinversión y la fuga de capitales fueron algunas de las respuestas, que luego se volverían habituales, a la política del gobierno, lo cual redundó en un proceso inflacionario que provocó reacciones adversas en amplios segmentos de la clase media y de las clases bajas no organizadas. Este descontento social constituyó un material moldeable para las reivindicaciones de élites desplazadas y ciudadanos descontentos que comenzaron a formar un heterogéneo pero amplio frente opositor a las políticas del Presidente. Los últimos años del sexenio cardenista fueron de un perfil más moderado, a fin de reconciliar intereses y promover la cooperación entre clases, ante la alta temperatura política por la nacionalización del petróleo y la sucesión presidencial.

Culminado el montaje de los principales mecanismos de la estabilidad mexicana la etapa de transición hacia la revolución económica fue la de Manuel Avila Camacho quien, ganador de la carrera presidencial por su carácter moderado y

(23) Esta transformación del pacto social no fue tersa y suscitó una feroz reyerta con diversos sectores sociales, encabezados por el ex-presidente Calles. La victoria de Cárdenas, que aparejó una crisis de gabinete y el exilio de Calles, fue la evidencia del triunfo definitivo de una nueva forma de organizar y ejercer el poder.

su capacidad de conciliación, adoptó la conocida figura de la unidad nacional que atenuaba el concepto de lucha de clases y propugnaba por su síntesis y superación en la acción del Estado. Más que una rectificación general, el programa avilacamachista fue propuesto como una modulación reconciliadora del programa cardenista, por medio de temas como la armonía necesaria entre capital y trabajo, la convivencia de la pequeña propiedad con el ejido, la avenencia con la iglesia y el énfasis en los valores familiares.(24) La idea de unidad nacional fue, en este sentido, una política de quietismo y apaciguamiento, en la que las reivindicaciones de clase debían subordinarse al objetivo central del desarrollo económico. Gracias a esta política (que contaba a su favor con el efecto demostración de un mundo trágicamente inestable, envuelto en la Segunda Guerra Mundial) logró contenerse la efervescencia social que había alentado el cardenismo y fue posible establecer consensos importantes para llevar a cabo un profundo proceso de transformación económica: el giro a la industrialización. (25)

Con esta inflexión en la orientación del desarrollo mexicano, culminó el período de cambio estructural que había iniciado Cárdenas. La promoción de la justicia dejó de entenderse como la realización de medidas redistributivas "fuertes" y la política social se subordinó a los objetivos de la estrategia de desarrollo y pasó a utilizarse para

(24) Medina, *op. cit.* pp. 108-114

(25) Esta significativa mutación en las bases productivas del país, y de gran parte de América Latina, fue propiciada, en primera instancia, por las necesidades de los países aliados que participaban en la Segunda Guerra Mundial y continuada con un fuerte impulso del Estado y, a menudo, bajo el influjo de las ideas cepalinas que propugnaban la sustitución de importaciones.

reforzar uno de los valores supremos de la época: la estabilidad. Las medidas en la materia estuvieron dirigidas, por un lado, a establecer las instituciones sociales que requería el proceso de industrialización y, por el otro, a consolidar el pacto corporativo que garantizaba la pax tan necesaria para el desarrollo. En este contexto, las políticas sociales tuvieron como principal intermediario las organizaciones del corporativismo o, bien, sectores específicos de la clase política que buscaban apoyos particulares.

Acorde con esta orientación general, se disminuyó el ritmo de distribución de tierras (aunque se puso mayor énfasis en la dotación de agua y otros servicios); se moderó el apoyo irrestricto a las demandas obreras del anterior gobierno y se inició un giro importante en la política educativa, que redujo su participación en el gasto total del gobierno y comenzó a dirigirse primordialmente al medio urbano.(26) En el plano de la seguridad social, comenzaron los primeros esfuerzos por establecer un sistema de salud por lo que se creó la Secretaría de Salubridad y Asistencia, así como centros hospitalarios especializados y se fundó el IMSS. (27)

La redefinición mas profunda del bagaje ideológico de la revolución, hasta antes de los años ochenta, fue la de

(26) Al respecto véase Wilkie op. cit. Cap. VII

(27) El IMSS, el más ambicioso de los proyectos de seguridad social del Estado en los años cincuentas, es un ejemplo del uso de la política social para fortalecer las bases de apoyo del sistema político corporativista, ya que durante mucho tiempo este sistema únicamente prestó sus beneficios a un pequeño grupo de trabajadores sindicalizados. Véase al respecto, Pozas, Ricardo, "El desarrollo de la seguridad social en México" en Revista Mexicana de Sociología n. 92 octubre-diciembre de 1992. pp. 27-63

Miguel Alemán, quien actualizó el arreglo corporativo iniciado por Cárdenas dotándolo de un nuevo tinte ideológico colaboracionista y restando influencia a los sectores obrero y campesino frente al popular. A los valores de nacionalismo y justicia social heredados de la revolución, los ideólogos alemanistas añadieron otros dos: la estabilidad, en contraste al pasado turbulento y a las tensiones de otros países en desarrollo, y el crecimiento económico, como respuesta al largo *impasse* productivo posterior a la revolución mexicana. Además, ligaron el nacionalismo con el tema de moda: el anticomunismo.

En materia de economía, durante el gobierno de Alemán se popularizó, entre las élites, la teoría según la cual el crecimiento basado en el gasto económico del gobierno y la protección y concesión de estímulos a los empresarios, favorecería el surgimiento de una iniciativa privada amplia y vigorosa que propiciaría el crecimiento del PIB Y, por ende, los empleos y satisfactores que esperaban las masas. La orientación del gasto, en consecuencia, adquirió un gran énfasis en la erogación económica, principalmente en obras de infraestructura. Durante la etapa alemanista, la capacidad de producción de petróleo y energía eléctrica, así como la red carretera y de obras de irrigación, lograron avances espectaculares. Igualmente, el crédito disponible, antes dirigido al sector social, se orientó a manos privadas; la distribución de tierras se redujo a su mínimo y se reformó la Constitución para dar seguridad legal al pequeño propietario. En particular, el clima de estabilidad, la certidumbre en la propiedad y la pausa en la reforma agraria, estimularon un notable desempeño de la actividad agrícola, que permitió sufragar el proceso de industrialización sustitutiva. Otro de los basamentos del notable desarrollo económico de esta

época fue la gran liberalidad con que el Estado permitió la concentración de capitales, por medio de múltiples facilidades fiscales, transferencias financieras y subsidios a los inversionistas en la industria.(28)

La peculiar ponderación de los compromisos heredados de la revolución que realizó Alemán, permitió concluir definitivamente con la acción directa del Estado sobre la estructura social, en favor del efecto nivelador del desarrollo económico. No es extraño, por ello, que durante el sexenio de Miguel Alemán no haya habido ninguna innovación institucional en materia social y los gastos en esta área hayan alcanzado su perfil más bajo en toda la etapa del desarrollo estabilizador.(29)

Trás la utopía alemanista y el fin de la guerra de Corea, que había permitido una expansión de las exportaciones mexicanas, Adolfo Ruiz Cortines se encontró con un clima de recesión e inestabilidad financiera, que hacía necesario imponer una política de austeridad en el gasto, a fin de contribuir a disminuir la inflación y reactivar la inversión y el crecimiento económico. En esta etapa, las transformaciones en la política social y en sus instituciones fueron mínimas, así como los aumentos que a ellas se

(28) Fue en esta etapa cuando las afinidades entre la élite política y una élite económica que empezaba a despuntar se hicieron estrechas y comenzó a gestarse una nueva alianza política entre la clase empresarial nacional y el gobierno, basada en empatías generacionales e intereses comunes. Con todo, esta contiguidad de intereses no implicó una simbiosis y el Estado conservó un importante grado de autonomía, que siempre hizo valer frente a los demás actores políticos. Véase al respecto Medina, Luis, Historia de la Revolución Mexicana 1940-1952. Civilismo y modernización del autoritarismo. México: El Colegio de México, 1979. Cap. II.

(29) Véase Wilkie op. cit. Cap. VII

dedicaron. Ruiz Cortines, aunque elevó el gasto social con respecto al período de Alemán, mantuvo niveles similares de gasto económico.

Fue hasta la administración de López Mateos, cuando se consideró pertinente retomar banderas de justicia social para conformar la ideología de la revolución equilibrada, una especie de síntesis entre el activismo social de Cárdenas y el énfasis en la productividad y el crecimiento económico de Alemán. En el ámbito de la economía, López Mateos dio un nuevo vigor al nacionalismo económico y apoyó el mayor control del Estado sobre áreas estratégicas como la electricidad y las comunicaciones, aunque continuó estimulando indistintamente la inversión nacional o extranjera en el sector manufacturero.(30) Igualmente, López Mateos dio un nuevo impulso al reparto agrario, aunque sin la efervescencia ideológica que le imprimió Cárdenas. En el ámbito de la salud y la educación, elevó la cobertura del IMSS y fundó el ISSTE, aumentó el gasto educativo e inició un ambicioso plan de desarrollo de once años, que buscaba alcanzar la cobertura total de la educación primaria. Además, instrumentó el reparto de utilidades obligatorio e inició la política de subsidios a algunos productos de consumo popular, como la harina de maíz. (31) Con todo, López Mateos no pudo darle el alcance deseado a su proyecto de reforma de la revolución, debido al veto que sufrió por parte de la cúpula empresarial, así como a su enfrentamiento con diversos segmentos de las clases medias, merced, primero, a su

(30) Véase Pellicer, Olga y Esteban L. Mancilla, Historia de la Revolución Mexicana 1952-1960. El entendimiento con los Estados Unidos y la gestación del desarrollo estabilizador. México: El Colegio de México, 1978. p. 281-294.

(31) La cobertura parcial del IMSS paso de 7.7 por ciento de la población en 1958 a 15.9 por ciento en 1964. Véase Wilkie, op. cit. pp. 122-129.

política educativa y, luego, a su posición ante la revolución cubana.

Tras la experiencia de confrontación social que enfrentó López Mateos, Gustavo Díaz Ordaz formuló un proyecto político de signo moderado y un plan económico estrictamente apegado a las premisas centrales del desarrollo estabilizador, que buscaba impulsar el crecimiento industrial, con el propósito de generar un mayor número de empleos para aliviar el éxodo rural, así como mejorar la actividad agropecuaria. En materia social, Díaz Ordaz aumentó los gastos sociales, al grado de que las erogaciones por este rubro en su gobierno fueron las segundas más altas del desarrollo estabilizador, sólo abajo de los de López Mateos. Así, el gasto en educación se incrementó, se inició un primer esfuerzo para coordinar las instituciones nacionales de salud y se creó el Instituto Mexicano de Protección a la Infancia (IMPI).⁽³²⁾

2.3 Los saldos del desarrollo estabilizador.

La revolución mexicana insertó por primera vez en el orden jurídico de la nación una serie de nociones que buscaban revertir una situación atávica de desigualdad. Con todo, diversas circunstancias difirieron la aplicación práctica de estas premisas e influyeron en sus resultados. A partir de 1910, como producto de la lucha armada, y luego de la depresión de 1929, México vivió un prolongado proceso de involución económica que limitó la capacidad del Estado para, tal como lo sugería la Constitución, cumplir su papel como agente del cambio social. Con todo, en estos años de escasos

(32) Véase Wilkie, op. cit. pp. 321-439.

frutos económicos, el Estado surgido de la revolución mexicana sentó, especialmente bajo el gobierno de Cárdenas, las bases políticas y sociales para, sin acudir a los métodos del totalitarismo, crear un sistema de solución del conflicto que explica la larga etapa de estabilidad, base del desarrollo económico sostenido que experimentó México a partir de la década de los cuarenta.

El período de crecimiento ininterrumpido que va de 1940 a 1970, consta de dos etapas. De 1940 a 1952 se experimentó un crecimiento inflacionario de la economía, que sentó las bases de la industrialización sustitutiva del país. Este resultó sostenible gracias al favorable entorno internacional que, merced a la guerra mundial, abrió el mercado estadounidense a las exportaciones mexicanas primarias y a algunas manufacturas. Una vez que, a partir de 1952, el comercio internacional fue menos favorable, la industrialización se mantuvo merced al déficit del sector público, que redujo el promedio de inflación del anterior período de 11 a sólo 4 por ciento; la contención de las demandas salariales, y la transferencia de recursos obtenidos del campo a la inversión urbana. (33)

Ciertamente, la etapa conocida como el desarrollo estabilizador propició la industrialización y el desarrollo urbano y modeló el rostro del México moderno; no obstante también generó efectos perversos que incidieron sobre una estructura atávica de desigualdad. La estrategia de sustitución de importaciones, base del desarrollo estabilizador, evitó la articulación del desarrollo agrícola

(33) Véase García Alba, Pascual y Jaime Serra Puche, Causas y efectos de la crisis económica en México. México: El Colegio de México, 1984. (Colección jornadas, 104) pp. 19-51.

con la industrialización y, en su deseo de saltar etapas, dirigió su capacidad a producir artículos de consumo moderno destinados a los consumidores de ingresos medios y altos. Lo reducido del mercado interno y la falta de competencia dieron origen a una industria poco eficiente, incapaz de generar por sí misma las divisas que requería para su modernización. Además, la dependencia tecnológica y el consecuente divorcio entre los procesos de producción y la dotación de factores del país, tuvieron un efecto adverso sobre la capacidad de la economía para generar los empleos que demandaba una población que casi se triplicó entre 1940 y 1975. (34)

En el medio rural, la política económica del desarrollo estabilizador instrumentó un proceso de exacción por medio de mecanismos de precios, salarios, aranceles y finanzas, que originó agudos problemas de baja productividad y distribución desigual del ingreso.(35) La desinversión en el campo desperdició las posibilidades de la reforma agraria mexicana y convirtió la pobreza rural no sólo en una aberración moral para el régimen de la revolución, sino en una cuestión que amenazaba la seguridad nacional, al estimular la migración a las urbes, cultivar conflictos sociales, que llegaban hasta la guerrilla, y profundizar la dependencia alimentaria del país.

(34) Véase Cabrera, Gustavo y José Luis Lezama, "El período expansivo y el futuro de la población mexicana" en Violante, Alejandro y Roberto Dávila, México: Una Economía en transición Vol. 3, México: Limusa, 1985 pp. 13-35

(35) Véase Salinas de Gortari, Carlos, Producción y participación política en el campo. 2da. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1987. Cap. I.

Dicha estrategia también arrojó resultados desfavorables en lo que se refiere a la desigualdad entre regiones, ya que favoreció la concentración espacial de los centros manufactureros en los principales enclaves urbanos del país, propiciando una migración selectiva que enriqueció la estructura demográfica de los estados más desarrollados, provocó la macrocefalia en el crecimiento urbano y permitió la apropiación del excedente económico de los estados más pobres mediante transferencias financieras.(36)

Por otro lado, La política de bajos impuestos y subsidios al capital distorsionó los precios relativos de los factores de la producción y encareció artificialmente el precio del trabajo, el factor más abundante con que contaba el país. Ello impidió expandir la capacidad generadora de empleo a los deciles más bajos del ingreso y contribuyó a perpetuar la añeja división entre los sectores tradicional y moderno de la economía.(37) En este contexto, la política de mantener una prolongadísima contención salarial, muy por abajo del índice de inflación, no contribuyó cabalmente a la formación de capital, ya que, por falta de un mercado interno sólido, las ganancias excesivas no fueron invertidas productivamente. En el rumbo de un desarrollo industrial divorciado de las características estructurales del país,

(36) En el estudio a largo plazo que realiza Hernández Laos, con base en uno anterior de Luis Unikel, se nota una profunda concentración de la actividad económica entre 1900 y 1970, así como el inicio de una relativa desconcentración entre 1970 y 1980. En lo que se refiere al ingreso per cápita, las desigualdades entre regiones se acrecentaron entre 1900 y 1940, permanecieron casi estables entre 1940 y 1970 y decrecieron ligeramente entre 1970 y 1980. Véase Hernández Laos, Enrique, "la desigualdad regional en México" en Cordera y Tello, op. cit. pp. 155-193

(37) Véase al respecto Reyes Heróles, Jesús, "The Distribution of Labor Income in Mexico" en Aspe y Sigmund, op. cit. pp. 129-187.

jugaban un papel importante una gran cantidad de empresas multinacionales que, aprovechando el mercado cautivo mexicano, operaban sin el estímulo de la innovación tecnológica y sin incentivos para aprovechar los factores más baratos y abundantes en el país, como la mano de obra.(38)

De este modo, si bien, en lo que atañe a los indicadores del cambio social hubo una rápida expansión del sector moderno de la economía, un notorio crecimiento urbano y una leve disminución de los índices de pobreza y atraso,(39) lo cierto es que el efecto del "goteo" del desarrollo había sido demasiado lento y, al lado de los rezagos de bienestar que sufrían los sectores más desprotegidos, se acumulaban las nuevas demandas derivadas del propio proceso de modernización y crecimiento acelerado. Aunque de manera casi aleatoria algunos estratos se habían favorecido del crecimiento económico, la pauta en la distribución de los beneficios resultó sumamente inequitativa. Así, diversas mediciones de la distribución del ingreso señalan que, durante la etapa del desarrollo estabilizador, México mantuvo, de manera relativamente constante, un nivel de concentración del ingreso muy elevado, en el que la participación en el ingreso nacional del 50 por ciento más bajo de la población varió entre el 10 y el 15 por

(38) A decir de Sheahan una empresa multinacional puede establecerse para aprovechar el mercado de la economía receptora o, bien, para aprovechar las ventajas comparativas para la producción. Si un gobierno desea acelerar el proceso de industrialización sustitutiva puede favorecer la instalación de los primeros, mediante protección arancelaria y subsidios a la producción; si, en cambio, desea aumentar las exportaciones y fomentar el empleo, puede estimular la instalación de los segundos, mediante baja protección, fin de los subsidios y precios transparentes que reflejen la escasez de recursos de la economía. Véase Sheahan, op. cit. cap. 7

(39) Véase Wilkie, op. cit. pp. 321-400.

ciento, mientras que la del 10 por ciento superior se mantuvo en el orden de 40 por ciento. (40)

Las políticas del gobierno para atenuar esta severa desigualdad en la distribución del ingreso que propició el desarrollo estabilizador fueron de un perfil tan bajo que, aún comparadas con las de otros países latinoamericanos, resultaban sorprendentes para un país que experimentó una revolución social. Así, hacia mediados de los sesentas, México ocupaba uno de los lugares más bajos en cuanto a carga impositiva a escala mundial; destinaba apenas alrededor del 1.5 por ciento de su PNB a la educación y su sistema de seguridad social apenas protegía al 6.1 por ciento de la población mexicana. (41)

Pese al papel supuestamente nivelador del Estado, el ciclo que preveían los estrategias del desarrollo estabilizador de modernización, industrialización, ensanchamiento de las clases medias y perfeccionamiento de la participación, se veía empañado por una marginalidad creciente que acompañaba este proceso y que se presentaba tanto en su vertiente más explosiva (la urbana), como en la más dramática (la rural). De este modo: "La principal crítica que se puede hacer a la estrategia descrita es que no hizo un esfuerzo serio para alcanzar una estabilización que incluyera un mayor grado de erogaciones públicas destinadas al mejoramiento social. Esto se hubiera podido lograr incrementando los ingresos del erario mediante una reforma

(40) Véase Lustig, Nora, "La desigual distribución del ingreso y la riqueza" en Cordera y Tello, op. cit. p. 281-292 y "La desigualdad económica" en Nexos 128, agosto de 1988.

(41) Véase Hansen, Roger, op. cit. pp. 113-119

fiscal profunda y una reducción de los subsidios que no beneficiaban a los grupos pobres". (42)

En suma, la estrategia sustitutiva de importaciones olvido formas fructíferas de desplegarse y, sí en la opinión de John Sheahan, no resulta lesiva por sí sola, si fue perjudicial por las deformaciones con que estuvo acompañada.(42) Estas deformaciones probablemente están lejos de ser una consecuencia natural del crecimiento y, más bien, reflejan un afán desarrollista, casi fáustico, de los gobiernos que sustituían la legitimidad derivada de los procedimientos democráticos, por los prestigios de la estabilidad y el crecimiento acelerado.

2.4. Desigualdad y control político.

Como es visible, las políticas económicas y sociales, pese a la fuerte ideología niveladora de la revolución, no tuvieron como prioridad disminuir la desigualdad que se observaba al inicio del período revolucionario. Al contrario, las políticas económicas fueron eventualmente excluyentes de grupos masivos de la población y las políticas sociales avanzaron lentamente y con criterio más reactivo que propositivo. ¿Cómo fue posible entonces mantener la estabilidad y evitar estallidos sociales o movimientos e ideologías independientes? Esta respuesta puede brindarla esa sutil mezcla de ideología y mecanismos de coerción que ha dado forma peculiar al sistema político mexicano.

(42) Véase García Alba y Serra, op. cit. pp.35-6

(43) Sheahan, op. cit. p. 121

A diferencia de una democracia habitual, la legitimidad en el México posrevolucionario no provenía tanto de los procesos electorales (44) como de la capacidad del régimen para responder a las aspiraciones de las masas. Esta figura del contrato histórico permitió legitimar las alianzas entre las élites políticas y los grupos sociales más significativos y obtener un apoyo directo para los proyectos enarbolados por los sucesivos gobiernos.

Por un lado, el monopolio de las aspiraciones sociales que se reservó el Estado posrevolucionario permitió la integración conservadora de las masas en órganos corporativos, siempre sobrerrepresentados, que propiciaban la negociación cupular, permitían el control de las demandas y regulaban la participación. Por el otro, la coartada revolucionaria, articulada en una serie de compromisos tranhistóricos, funcionó no sólo como aglutinador de intereses, sino como instrumento para evitar la competencia política y obstaculizar una articulación autónoma de las demandas sociales. La notoria primacía del Estado como gestor, estrechó el espectro político y, si bien permitió la estabilidad y favoreció el crecimiento económico y la modernización social acelerada, también evitó el surgimiento de organizaciones capaces de insertar en el espacio político los problemas de la distribución desigual de los bienes

(44) Los instrumentos de representación democrática, particularmente las elecciones, constituyeron un ejercicio ritual que servía para funciones como, por ejemplo, medir el grado de popularidad del gobierno en turno, mostrar oferta política e impactar a las masas directamente ("placearse"), anestesiar las desigualdades por medio de la mascarada de la integración cívica u obtener legitimidad a los ojos de la comunidad internacional; pero no para influir en la elección de personas y proyectos. Para abundar sobre los diversos usos de las elecciones no competitivas, véase Hermet, Guy, Alan Rouquie y Juan Linz, ¿Para qué sirven las elecciones? México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

sociales.(45) Así, hasta 1968, el molde corporativista que confluía en el partido oficial cumplió, sin grandes problemas, un papel sustitutivo de partidos, organizaciones autónomas y elecciones.

Si la estructura corporativa del partido dominante evitó exitosamente las alianzas de clase independientes, la desigualdad también jugó un papel determinante en el proceso de segmentación de la sociedad y los actores políticos.(46) La desigualdad no generó solamente desmovilización, más bien propició, entre los más pobres, formas de movilización profundamente dependientes del Estado y la relación de los individuos con la política en el campo o en las zonas urbanas marginadas llegó a ser intensa, por la simple razón de estos estratos eran mucho más dependientes que otros y, por ende, ofrecían un significativo fermento para el cultivo del clientelismo.(47) La contabilidad política de los pobres en sus múltiples modalidades se constituyó en un insumo básico

(45) Véase Pereyra, Carlos, "La perspectiva socialista en México" en Desigualdad y Democracia, México, El Nacional, 1992. pp. 123-133.

(46) En una sociedad con un desarrollo sumamente desigual, la pertenencia a las clases medias constituye un auténtico privilegio. Este carácter de excepción (vivir medianamente bien en un país de pobres) marcó los rasgos anti-igualitarios de muchos de los sectores más participativos del México moderno, favoreció la política de intereses y grupos específicos y dificultó las solidaridades políticas más extensas. Véase Loaeza, Soledad, El llamado de las urnas. México: Cal y Arena, 1989. pp. 47-54

(47) El clientelismo en el siglo XX, a decir de Guy Hermet, tiene raíces históricas que provienen de una tardía reforma agraria, de manera que este proceso se empareja con la revolución industrial y con el problema político del arreglo liberal. Esta "versión" de la democracia se basa en el control político de las masas por una élite que utiliza las tradiciones del padrinazgo y el patrimonialismo de manera mucho más efectiva que las formas modernas de arreglo social. Véase Hermet, Guy, En las fronteras de la democracia, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

para la autosuficiencia histórica de los proyectos de gobierno. Es muy probable, entonces, que la desigualdad no haya sido un accidente del modelo de desarrollo y del sistema político mexicano, sino un requisito para la subsistencia y conservación de ambos.

Así pues, los regímenes de la revolución lograron eliminar la competencia entre diversas nociones de bien común y el debate y el conflicto político se sustrajeron del ámbito público para llevarse a los terrenos de la negociación privada, ya que la revolución mexicana creó, en un ámbito formalmente liberal, un universo semántico autosuficiente que agrupaba el conocimiento y la solución de los problemas nacionales y cuyo despliegue, inminente pero gradual, correspondía solamente a los gobiernos de la revolución.(48) Efectivamente, aún antes de que el imperio de la técnica ensanchara el abismo entre la representación ciudadana y la toma de decisiones sociales, el corporativismo, con sus mecanismos verticales de control, aderezado con el clientelismo, constituyeron el instrumento principal para traducir las correlaciones de intereses particulares en fibra histórica y lograr que los consensos entre las élites pudieran operar efectivamente como proyectos nacionales.

De este modo, muy probablemente el drama de la desigualdad y la pobreza en México pueda resumirse en la combinación de un modelo de desarrollo concentrador del

(48) La idea de la revolución ampliada, como pretexto para la perpetuación de élites, se consolida, a partir de la definición marxista de que las revoluciones no sólo deben abrir paso a un nuevo orden político, sino tener una prosecución económica y social. Véase al respecto Sartori, Giovanni, La democracia después del comunismo. Madrid, Alianza Editorial, 1993. Cap. 3.

ingreso, y una lógica no democrática de procesamiento político que no permitía siquiera la posibilidad de insertar el problema de la distribución en el espacio público. Con ello, se consuma la paradoja de que una revolución que nace de la divisa de sufragio efectivo y la equidad social constituya, en los hechos, el basamento de la legitimidad de un régimen de participación limitada, así como de la sucesión de proyectos nacionales profundamente excluyentes.

Durante la etapa del "milagro" esta forma de dominación política y social funcionó para que, en un mundo de desórdenes y turbulencias, México viviera en un quietismo idílico cuyas imágenes emblemáticas eran el desarrollo económico y la unidad en torno al nacionalismo.(49) No obstante, si esta forma de procesamiento permitió una etapa prolongada e inusual de estabilidad también tuvo diversas "consecuencias perversas", como la falta de entrenamiento de las masas para formular sus demandas de manera autónoma, la autosuficiencia de las élites políticas y los sectores más favorecidos y la ausencia de una oposición leal verdaderamente alternativa.

(49) Ciertamente, mantener la paz social y crecer no era poca cosa en las difíciles décadas de la posguerra, entre 1950 y 1970, el impacto de la guerra fría, las luchas de independencia y la modernización de las sociedades tradicionales brindaban la imagen de un mundo trágicamente inestable. Huntington, en un libro de culto de la época, planteaba que en los países en transición a la modernidad, el impulso del bienestar social y la extensión del sector moderno introducían en el individuo nuevos valores, actitudes y aspiraciones que, en un momento dado, podían provocar inestabilidad y violencia. La peligrosa multiplicidad de lo moderno, decía Huntington, requería de una creciente adaptabilidad de los sistemas políticos y de un peculiar talento ideológico y concertador para administrar las expectativas. Véase Huntington, Samuel, Political Order in Changing Societies. New Haven: Yale University Press, 1968. Cap. 1.

CAPITULO III. LA ADMINISTRACION DE LA CRISIS: DE LUIS ECHEVERRIA A MIGUEL DE LA MADRID.

3.1 El primer intento por transformar el pacto social: Luis Echeverría.

Hasta 1968, el éxito del Estado en la promoción de la estabilidad podía observarse en la preeminencia del sistema político sobre la sociedad: los problemas que hasta entonces habían surgido, las secesiones Henriquista y Almazanista, fueron endógenos y la solución también endógena. El movimiento estudiantil de ese año representó el ingreso inesperado de nuevos actores en el concierto político nacional, que ponían en evidencia la axiología política de los gobiernos de la revolución.(1)

La represión al movimiento fracturó la alquimia ideológica que nutría al corporativismo y constituyó una marca indeleble para la legitimidad del Estado mexicano. Las evidencias del cambio en la caracterología social mexicana, el debilitamiento operativo e ideológico de los pactos sociales y el peso específico de la opinión internacional, obligaron a los gobiernos posteriores a recomponer sus bases de legitimidad e integrar nuevos consensos.

Las opciones parecían ser un endurecimiento político que permitiera la reactivación autoritaria del desarrollo estabilizador o, bien, una apertura democrática y una recomposición económica, que reconociera la pluralidad de perfiles y demandas de la sociedad mexicana, así como los profundos cambios en la escena internacional. Para muchos, el

(1) Loaeza, op. cit. pp. 15-29

gobierno había elegido la primera opción al designar como candidato presidencial para el período 1970-1976 a Luis Echeverría, brazo ejecutor de la áspera política interna de Díaz Ordaz. (2) Sin embargo, desde su campaña, Echeverría manejó un sorprendente mensaje de ruptura con sus antecesores, que proponía una reinterpretación y renovación de las metas revolucionarias, una apertura política dirigida principalmente a las corrientes de izquierda y la oferta de mayor justicia social.

El nuevo proyecto de gobierno y su crisis.

En el plano político, se intento restaurar la homeostasis del sistema mexicano, más con una ampliación de su capacidad inclusiva, que con una reforma que reforzara la representación política de los ciudadanos y plasmara la pluralidad social. Así, amén de pequeñas modificaciones legales como la ampliación de los distritos electorales, la apertura se limitó a la amnistía para algunos presos políticos del 68, la promoción de partidos de izquierda ligados al Estado y la incorporación al gobierno de reconocidos críticos y disidentes.

En el plano económico, se proponía una acción extensiva del Estado mediante la mayor intervención en la regulación de los precios agrícolas e industriales, el incremento de la inversión en el campo, la continuidad de la

(2) Véase Pereyra, Carlos, "Las consecuencias políticas de la crisis" en Rolando Cordera (comp.), Desarrollo y crisis de la economía mexicana México: Fondo de Cultura Económica, 1981. (Lecturas del trimestre económico, 39) pp. 386-389

política de protección a la industria y el control y estímulo gubernamental directo de los sectores estratégicos.(3)

El motor de este proyecto era el gasto público, el cual se elevó notablemente y pasó de representar el 26 por ciento del PIB en 1971 a constituir el 39.6 por ciento en 1976. Esta expansión se destinó a la creación de numerosas empresas paraestatales, que debían impulsar la economía y crear empleos. No obstante, las cifras de participación del sector público en la generación de empleos aumentaron poco en relación al esfuerzo y los recursos invertidos, debido a la tendencia de las empresas paraestatales a ser intensivas en capital y no en trabajo. En cambio, se propició el bloqueamiento de los créditos para el sector privado, particularmente para las pequeñas y medianas empresas, así como una serie de problemas de disgregación y control presupuestal.(4) Además, las empresas paraestatales tuvieron un muy modesto desempeño productivo y, hacia 1976, aunque absorbían alrededor del 18 por ciento de la inversión nacional, sólo contribuían con cerca del 8 por ciento del PIB. (5)

Durante los primeros dos años, las erogaciones del gobierno sirvieron para promover tasas de crecimiento superiores al 7 por ciento, aunque en un ambiente de creciente inflación. Las señales de desaceleración

(3) Véase Gutierrez, Roberto, "El trasfondo teórico de la política económica de México en los últimos años" en Foro Internacional, n. 104, abril-junio de 1986. pp. 567-578.

(4) Ayala, José, "Límites y contradicciones del intervencionismo estatal: 1970-1976" en Cordera, op. cit. pp.574-582

(5) Véase Hill, Raymond, "State Enterprise and Income Distribution in Mexico" en Aspe y Sigmund, op. cit. pp. 357-396

posteriores no fueron adecuadamente procesadas por el gobierno, que no disminuyó el gasto público, cubriendo los faltantes con un endeudamiento externo que, en el transcurso del sexenio, pasó de 4 mil a 21 mil 600 millones de dólares.(6) Al mismo tiempo, se optó por mantener un tipo de cambio estable, no obstante la creciente inflación, con lo que se restó competitividad a las exportaciones mexicanas.(7) Esta situación estalló en 1976, cuando el PIB apenas creció 1.7 por ciento, la inversión pública y privada llegaron a su nivel más bajo y hubo necesidad de devaluar la moneda.

Al final de cuentas, la reforma económica de Echeverría fracasó por tres razones principales: la contradicción entre una política de gasto expansiva y la baja proporción de los impuestos como porcentaje del PIB;(8) la incapacidad de generar un consenso social amplio en torno al modelo de desarrollo, lo que posibilitó el rezago de la inversión privada; y la ausencia de un programa global y de

(6) Véase De la Garza, Enrique, Ascenso y crisis del Estado social autoritario. México: El Colegio de México, 1988. pp. 141-165

(7) Durante el desarrollo estabilizador México desaprovechó las potenciales de los mercados internacionales. Así, entre 1950 y 1970, las exportaciones habían pasado de representar 14.3 a sólo 3.8 por ciento del PIB. Echeverría manifestó que la expansión de la capacidad productiva del país requería una mayor concurrencia a los mercados internacionales y, con este propósito, creó el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE); sin embargo, la dificultad de competir internacionalmente con una economía cerrada y una industria sobreprotegida frustró el proyecto exportador de la época.

(8) Al principio de su gobierno, Echeverría esbozó una reforma fiscal que buscaba terminar con la anemia tributaria del gobierno mexicano por medio de una imposición progresiva, capaz de mejorar la cobertura y eficiencia de la recaudación. Sin embargo, la iniciativa privada ejerció su poder de veto y las medidas fiscales finalmente adoptadas continuaron afectando a los grupos con ingresos fijos, más que a los grandes inversionistas.

mecanismos de certificación que aseguraran la eficiencia y probidad en el uso y la administración de los recursos.(9)

El deterioro de la relación con los actores sociales.

Aunque Echeverría buscó recobrar la capacidad del Estado para aglutinar aspiraciones e intereses más allá de las divisiones de clase, el deterioro de la economía fue concomitante al deterioro de la relaciones con diversos sectores sociales. Si el movimiento estudiantil había iniciado el desfile de grupos críticos del liderazgo estatal, los años setentas atestiguaron el surgimiento de numerosos estratos que buscaron formas de gestión ajenas a las que el sistema político había institucionalizado desde los años cuarenta.

En particular, el movimiento obrero que, con contadas excepciones, había permanecido largas décadas aherrojado en el sindicalismo oficial, comenzó a manifestar una heterogénea efervescencia. Aunque la insurgencia obrera nunca puso en peligro inminente la preponderancia de las grandes centrales, si cumplió un efecto de cuña que posibilitó la radicalización del movimiento obrero oficial, el cual llevó a cabo un inusitado activismo.(10) Gracias a esta beligerancia, los salarios mantuvieron su ritmo de crecimiento hasta 1974 y, en diversas ocasiones, fueron revisados e incrementados de

(9) Ayala, loc.cit. pp. 583-584

(10) En 1973, por ejemplo, la CTM exigió la semana laboral de 40 horas y el Congreso del Trabajo planteó la posibilidad de una huelga general si no se resarcía el salario de los efectos de la inflación. Igualmente, en 1974 se realizaron 789 huelgas y se volvió a emplazar a huelga general por un aumento salarial de emergencia. Véase Trejo Delarbre, Raúl y José Wolderberg, "Los trabajadores ante la crisis" en Cordera, op. cit. pp. 666-707.

manera extraordinaria, a fin de salvaguardar su poder adquisitivo de la inflación.

El campo, sumido por una profunda crisis, también fue escenario de conflicto. (11) Ciertamente, con el fin de elevar la productividad de los campesinos y desactivar la tensión social, Echeverría propuso culminar la fase distributiva de la tierra y apoyar la modernización del sector. Para ello, se dio énfasis a la regularización de las propiedades agrarias y a la dotación de crédito y apoyo técnico y logístico a los ejidos. Esta estrategia fue acompañada, entre 1970 y 1975 de un aumento promedio anual de 49 por ciento de la inversión pública en el sector y de un incremento en los precios de garantía de los cultivos básicos. Con todo, la distribución de la inversión pública privilegió a los estados agrícolas más prósperos que contaban con superficie de irrigación (12) y el aumento en los precios de garantía de los cultivos básicos sirvió más para paliar las condiciones adversas del mercado internacional que enfrentaban los exportadores agrícolas, que para elevar las condiciones de vida del productor temporalero o de subsistencia el cual, sin gran capacidad para elevar su producción, no podía aprovechar cabalmente las condiciones favorables del mercado interno, enfrentándose, en cambio, a un encarecimiento de su dieta básica. El fracaso social de la

(11) Hacia 1970 el sector agrícola, atravesaba una profunda crisis que lo convertía en una rémora para la acumulación del capital. Esta crisis había afectado, sobre todo, a los productores temporaleros y de subsistencia, que constituían la mayoría de los predios del país. Así, en 1970, el 80 por ciento de los productores contribuyeron con sólo 15 por ciento del producto agrícola, mientras que un 10 por ciento de productores privados aportaron el 70 por ciento. Véase Castell, Jorge y Fernando Rello, "Las desventuras de un proyecto agrario: 1970-1976" en *Ibid.* pp. 613-637

(12) Así, únicamente 7 estados concentraron el 30 por ciento de la inversión pública en materia agrícola. *Ibid.* p. 627

política agrícola de Echeverría propició una ola de insurgencia campesina protagonizada principalmente por jornaleros sin tierra y pequeños propietarios, cuya represión propició la radicalización de las luchas y el agravamiento del problema de las guerrillas.

Otro punto de tensión durante el sexenio fue la relación con los empresarios. Hasta 1970, el arreglo pragmático entre el Estado y los empresarios establecido desde el alemanismo había permanecido casi invariable. Por un lado, el Estado promovía medidas favorables al capital y contenía adecuadamente las demandas salariales y otros precios fundamentales para el empresario; quién, a su vez, aceptaba la ambigüedad y bajo perfil de su posición política institucional. Este apacible entendimiento sufrió un profundo cambio a partir de 1970: desde la campaña electoral, la propuesta reformista de Echeverría resultó perturbadoras para algunos de los grupos económicos más poderosos. (13) Los conflictos hicieron evidente el poder que el sector privado había acumulado bajo la sombra del edificio político, así como la naciente polarización entre las formas de concebir el desarrollo por parte de los empresarios y la burocracia. Este desencuentro provocó, por un lado, una virulenta guerra de declaraciones y rumores, inusitada en un sistema acostumbrado a la sacralización de los gobernantes y, por el otro, una respuesta organizativa del sector privado mediante la creación, en 1975, del Consejo Coordinador Empresarial, un

(13) Para documentar la magnitud y las diversas aristas de este enfrentamiento, véase Arriola, Carlos, Los empresarios y el Estado en México. México: Miguel Angel Porrúa, 1988.

organismo de interlocución que aglutinaba los intereses de los sectores capitalistas más poderosos. (14)

La política social.

Las políticas sociales adquirieron en el sexenio de Echeverría una nueva dimensión, tanto en su carácter de política pública, como en el de instrumento de legitimación. Entre 1940 y mediados de los años setentas, México experimento una notable mutación en su estructura demográfica y ocupacional que triplicó su población y lo transformó de un país eminentemente agrícola a una economía industrial en transición. Así, el régimen de Echeverría, en delicado trance político y económico, se encontró con una carga inusitada de demandas ya que, amén de los profundos rezagos en materia de marginación y desigualdad que había dejado como saldo el desarrollo estabilizador, debía atender nuevas demandas nacidas de la urbanización y la inflación de expectativas de las clases medias.

En este nuevo contexto de multiplicación y diversificación de actores, las políticas sociales ya no podían canalizarse únicamente por medio de los estrechos canales del corporativismo, sino que requerían extender a sectores más amplios su irradiación legitimadora. Por ello, pese a que en el discurso presidencial la garantía de un mayor bienestar radicaba en la reorientación del modelo económico, las políticas sociales en materia educativa, de salud y de vivienda, entre otras, jugaban un papel fundamental como instrumentos para, además de reforzar el

(14) Véase Millán, René, Los empresarios ante el Estado y la sociedad México: Siglo XXI, 1988. pp. 52-90

control político, reinsertar valores comunes y actitudes positivas hacia el sistema.

En materia educativa, Echeverría se encontró con una estructura burocratizada y divorciada de las necesidades productivas del país, que contaba con una cobertura insuficiente, gastaba poco en comparación con otros países latinoamericanos y había mantenido un notorio sesgo hacia la educación urbana. Además, la crisis de 1968 había mostrado el relativo fracaso de la educación en uno de los aspectos fundamentales para la reproducción del sistema político: la socialización afirmativa de los ciudadanos. Por ello, con el propósito de reestablecer el papel legitimador de la educación, se intentó una reforma de largo alcance mediante el diseño de nuevos planes y programas de educación primaria y normal, nuevos libros de texto, un primer intento de descentralización de funciones de la SEP y la creación de un Sistema Nacional de Educación para Adultos, así como de nuevas instituciones de Educación Media y Superior como los Colegios de Ciencias y Humanidades (CCH), el Colegio de Bachilleres y la Universidad Autónoma Metropolitana.

Para impulsar esta ambiciosa reforma institucional, entre 1970 y 1977 el gasto en educación, paso de 1.9 a 3.7 por ciento del PIB; sin embargo, este gasto fue distribuido de manera desigual entre los diversos sectores sociales y su énfasis, más que a integrar socialmente a los pobres mediante una inversión orientada a mejorar la calidad y cobertura de la educación básica, se dirigió a promover una imagen peculiar de modernidad, que consistía en ampliar, sin mayores criterios de calidad, el acceso a la educación superior. Así, por ejemplo, el gasto federal por alumno en 1976 en la

escuela primaria era de sólo 577 pesos; mientras que en la educación superior era de 43,947.(15)

De este modo, aunque la educación fué uno de los instrumentos más importantes con los que Echeverría intentó enfrentar la crisis de legitimidad que aquejaba al sistema, la reforma de la educación básica fracasó al no lograr el apoyo del sindicato; el incremento en las oportunidades de educación superior, a su vez, no estuvo ligado ni a los requerimientos del aparato productivo, ni a la necesidad de revertir las desigualdades regionales mediante mayores oportunidades de educación pública en los estados más pobres.
(16)

En lo que atañe a la seguridad social y la salud, durante el régimen de Echeverría la cobertura de las instituciones de salud y seguridad social se amplió para cubrir a cerca del 35 por ciento de la población. Además, el gobierno buscó extender la acción social del Estado hacia estratos que habían permanecido al margen de los beneficios de las políticas públicas en la materia, como los pobres del campo y de la ciudad. Con este propósito, la Ley del Seguro Social de 1973 contemplaba la difusión de la cobertura del IMSS a todos los municipios del país. Aunque este ambicioso proyecto se aplazó indefinidamente por el efecto de la

(15) Véase Aspe, Pedro y Javier Beristain, "Distribution of Education and Health Opportunities and Services" en Aspe y Sigmund, op. cit. p. 301

(16) Así, la inversión en educación superior probablemente tuvo cierta contribución al incremento del PIB en el corto plazo, aunque fue regresiva en términos de distribución del ingreso ya que, como es sabido, la capacidad de completar un ciclo escolar es inversamente proporcional al nivel de remuneraciones de las familias. Véase McGinn, Noel y Susan Street "La Educación Mexicana ¿Ha generado capital humano o político?" en Violante y Dávila, op. cit. pp. 129-157

crisis, sí se llevó a cabo una modesta difusión de los servicios de salud mediante los llamados programas de solidaridad social. Adicionalmente, aunque adolecieron de los mismos problemas de distribución desigual entre estados, a partir de 1970 se consolidaron, por medio de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, los programas de vacunación masiva contra la polio, la difteria, el sarampión y otras enfermedades infecciosas, así como otros servicios de medicina preventiva. Con todo, esta extensión de la seguridad social y la salud no logró penetrar cabalmente en el medio rural y continuó el sesgo a la inversión en costosas instalaciones urbanas para el tratamiento curativo de los estratos más favorecidos de la población trabajadora. (17)

En materia de vivienda, el peso de la explosión demográfica y de las demandas de los trabajadores urbanos propiciaron que la intervención gubernamental se multiplicara y, en el período 1970-1974, la participación del sector público en la construcción de viviendas alcanzó el 18 por ciento. Esta participación se canalizó mediante diversos organismos como la Dirección General de la Habitación Popular del Distrito Federal, el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO) y, posteriormente, el Instituto de Fomento Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT). Con todo, la cobertura de la política de vivienda se concentró primordialmente en la capital y se dirigió a empleados del sector público y trabajadores privilegiados de la industria. Además, el control de los recursos y la asignación de los

(17) Véase al respecto Rodríguez Hernández, Francisco, Atención a la salud y desigualdad regional: distribución de los recursos para la atención de la Salud en México México: UNAM-CONACYT-CRIM, 1992. cap. 3

créditos adoleció de mecanismos que aseguraran eficiencia y probidad, propiciando el reforzamiento de las prerrogativas de algunos sectores burocráticos, así como las relaciones de patronazgo que ejercían los líderes obreros.(18)

Intimamente ligado con el fenómeno del crecimiento anárquico de la población urbana y las limitaciones de la política de vivienda, a partir de los años setentas la provisión y regularización de los predios urbanos, así como el suministro de servicios como agua, luz, drenaje y alcantarillado en zonas metropolitanas marginadas se convirtió en un imperativo social y político de primer nivel. Este aspecto del bienestar social, al ser capaz de aglutinar y estimular la organización colectiva mucho más que otros temas, fue manejado por el gobierno con claros criterios de control político. Así, el Presidente Echeverría habilitó numerosas dependencias con responsabilidad sobre la regularización y la provisión de servicios a los asentamientos irregulares como la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), el Fideicomiso de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México (FIDEURBE) y la Procuraduría de Colonias Populares (PCP). Este número excesivo de instancias evitó que una sola institución adquiriera el capital político que implica la provisión de los servicios, promovió la estratificación y la lucha vertical entre los grupos demandantes y ensalzó la figura presidencial como defensor y aliado de los pobres.

(19)

(18) Véase, Ward, Peter, Políticas de bienestar social en México. 1970-1989. México: Nueva Imagen, 1989. pp. 111-120 y 163-166

(19) Véase Ward, op. cit. p. 119 y Moore, Richard J., "Urbanization and Housing Policy in Mexico " en Aspe y Sigmund, op. cit. p.327-356

Otra dimensión de la política social que comenzó a adquirir una mayor relevancia a partir de la década de los setentas fue la regulación y subsidio, a gran escala, de los alimentos básicos, por medio de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO). Si bien la regulación alimentaria había sido una práctica añeja de los gobiernos revolucionarios, esta intervención en la comercialización de productos agrícolas básicos, se consolidó a partir de los años setenta y se complementó con el procesamiento de diversos alimentos y artículos de consumo, así como con su distribución al mayoreo y menudeo. Durante el sexenio de Echeverría, la CONASUPO erogó cerca del 1.3 por ciento anual del gasto público total en financiar productos de primera necesidad, lo que resultaba una cifra absoluta significativa, aunque un porcentaje del gasto menor que en otros países en desarrollo. Además, si la canasta de productos subsidiados se relaciona con la distribución de los gastos de consumo por decil del ingreso, excepto los casos del maíz y el piloncillo, el resto de los subsidios generales a productos como las semillas oleaginosas, el arroz, las tortillas y el sorgo resultaba fuertemente regresivo pues apoyaba a bienes consumidos intensivamente por grupos de ingresos medios y altos. (20)

En suma, pese a que la redistribucción de los beneficios del desarrollo hacia los marginados fue un propósito declarado del gobierno de Echeverría, las políticas en materia social o se dirigieron a sectores privilegiados del pacto corporativo o se diluyeron en costosos y poco

(20) Véase Lustig, Nora y Antonio Martín del Campo, "Descripción del financiamiento del sistema Conasupo" en Investigación Económica No. 173, julio-septiembre de 1985. pp. 215-245. Para abundar sobre el carácter regresivo de las subsidios de CONASUPO, véase Hill, loc. cit. pp. 385-393

efectivos subsidios universales. Ciertamente, en este sexenio se concebían nuevas "clases peligrosas" que, más que los pobres, sólidamente encuadrados en el aparato oficial o fácilmente reprimibles, ofrecían una oposición más ubicua y poderosa, capaz de erosionar la legitimidad y afectar el crecimiento económico. Por ello, puede afirmarse que, entre 1970 y 1976, las políticas económica y social se inclinaron a beneficiar a los trabajadores organizados sindicalmente y a las llamadas clases medias urbanas, aunque en detrimento de los sectores menos favorecidos, pues la brecha entre más pobres y más ricos se ensanchó. (21)

Así, en lo que atañe a la distribución del ingreso, considerando los grupos de deciles agrupados en bajos (I a III); medios (IV a VIII) y altos (IX y X) es notorio que el 30 por ciento de las familias con ingresos inferiores no tuvo variación en su participación del ingreso total entre 1968 y 1977 (aunque con un deterioro del 10 por ciento más pobre); mientras que el 20 por ciento de las familias de altos ingresos observó una pequeñísima pérdida. No obstante, el abismo entre deciles superiores e inferiores se profundizó y, sí en 1968 el ingreso del 5 por ciento de las familias más ricas era 44.88 veces más alto que el 10 por ciento de las

(21) Un primer esbozo de lo que podría concebirse como un programa contra la pobreza extrema fue un fondo, que posteriormente sería denominado Programa para el Desarrollo Rural Integral (PIDER), diseñado para canalizar recursos a proyectos en pequeña escala, surgidos en las poblaciones más pobres del país. Este fondo daría énfasis a proyectos productivos con un enfoque multisectorial y una administración descentralizada. Aunque este programa sólo representaba el 1 por ciento de la inversión pública federal; en estados pobres como Oaxaca, Chiapas y Yucatán llegó a representar más del 50 por ciento de la inversión federal. Véase Shumacher, Augusto, "Desarrollo agrícola y empleo rural: el dilema mexicano" en Violante y Dávila, op. cit. pp. 55-83

familias más pobres, para 1977 esa relación se elevó a 47.26 veces. (22)

3.2 La segunda fase del expansionismo estatal: José López Portillo.

Si en 1968 la fractura entre el Estado y los grupos sociales emergentes había sido profunda, el gobierno de Luis Echeverría, incapaz de cerrar cabalmente la herida de 1968, provocó nuevas fisuras con los grupos económicos más poderosos del país, cuya animadversión contra la burocracia política agravó las dimensiones de la crisis económica de 1976. A este aprieto económico, se sumaba el déficit de legitimidad que el Estado mexicano arrastraba desde 1968 y que el gobierno echeverrista había sido incapaz de cubrir con una reforma política de largo alcance. El hecho más ilustrativo de esta acedia cívica era la negativa del Partido Acción Nacional, el único agrupamiento político con larga tradición y credibilidad electoral, a participar en los comicios federales de 1976. En este contexto, la campaña de José López Portillo fue un extenuante soliloquio, en el que el candidato presentó una propuesta de reconciliación nacional que buscaba recuperar la confianza y estimular la colaboración de todos los sectores. (23)

(22) Blanco, José, "El desarrollo de la crisis en México, 1970-1976" en Cordera, op. cit. pp.317-318

(23) La ausencia de oposición a la candidatura presidencial de José López Portillo debió de resultar perturbadora para un sistema político que ya buscaba nuevas formas de certificación que lo legitimaran ante los segmentos más modernos de la sociedad y ante la opinión internacional.

Auge y crisis del proyecto de José López Portillo.

A primera vista, el programa de gobierno de López Portillo, moldeado por la gravedad de la crisis y el convenio con el Fondo Monetario Internacional, (24) parecía una respuesta conservadora a los excesos reformadores e intervencionistas de la administración anterior. No obstante, tras un año de austeridad en el gasto, el extraordinario incremento en los ingresos del gobierno por el auge petrolero generó nuevas expectativas en aquellos segmentos de la élite política que, apenas unos años atrás, habían buscado remodelar el desarrollo mexicano mediante un proceso de industrialización apartado de los vaivenes de comercio internacional y capaz de promover el empleo y la equidad.

El sello de este renacido clima de ideas desarrollistas se hizo manifiesto rápidamente: después de que en 1977 se había experimentado un modesto crecimiento de 3.4 del PIB, desde 1978 el PIB comenzó a crecer a tasas superiores al 8 por ciento, con base, fundamentalmente, en el efecto impulsor del gasto público, que paso de representar el ya alto 39.5 por ciento del PIB en 1977, a constituir el 47.2 por ciento en 1982. Los ingresos del gobierno comenzaron a depender, cada vez más, del petróleo: las exportaciones petroleras se convirtieron en el motor del resto de la economía y, entre 1977 y 1981, pasaron a representar del 23

(24) El acuerdo que había firmado el gobierno del Presidente Echeverría como condición para recibir las divisas que requería la balanza de pagos, y que fue ratificado por José López Portillo, incluía una serie de cláusulas de desempeño como la restricción del flujo monetario, el recorte del gasto público, el control de los salarios y la liberalización paulatina del comercio exterior.

al 75 por ciento del total de las ventas mexicanas al exterior. (25)

Uno de los principales propósitos del gobierno fue la creación de empleos mediante una intervención cada vez más amplia del Estado en la economía, capaz de estimular una rápida modernización industrial. (26) Sin embargo, en los hechos, el crecimiento desmesurado del sector paraestatal produjo severas distorsiones en la asignación de los recursos. Además, el copamiento del mercado financiero por parte del sector paraestatal incidió tanto en la productividad de la economía, como en la magnitud del endeudamiento externo privado. (27) Si una parte significativa del gasto del gobierno se dirigió a sufragar el sector paraestatal, otra parte se orientó a premiar y pagar a los inversionistas privados. (28) Como en ninguno de los gobiernos de la revolución se elevó indiscriminadamente la protección a

(25) Véase Presidencia de la República, Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Sexto año. México: Fondo de Cultura Económica-Unidad de la Crónica Presidencial, 1989 pp. 16-21 y García Alba y Serra Puche, op. cit. pp. 53-60

(26) "Los objetivos de la industria fueron declarados en el Plan Industrial de 1979, tales objetivos incluían altísimas tasas de inversión y desarrollo; la inversión tendería especialmente a hacer más profunda la estructura de producción en bienes de capital y campos de tecnología más avanzada. El Plan pedía reservar una gran parte del petróleo recién descubierto para el desarrollo interno y no para exportaciones, y la limitación de las importaciones en interés de un tipo de desarrollo más autosuficiente. La imagen sugerida era la de Japón, con guía gubernamental para estimular nuevas industrias, una inversión extranjera estrictamente limitada y una alta tasa de desarrollo para crear una nueva estructura industrial y para generar oportunidades de empleo." Sheahan, op. cit. p. 398

(27) Véase al respecto Beltrán, Ulises, "Las dimensiones estructurales de la crisis de 1982" en Foro Internacional n. 120, abril-junio de 1990. pp. 597-630

(28) Gutiérrez, loc. cit. p. 571

los industriales mexicanos y se crearon numerosas modalidades de subsidios, transferencias y apoyos para los empresarios.

Estas líneas de política, empero, no pudieron mantenerse mucho tiempo. El gasto gubernamental aumentó con mayor rapidez que los ingresos del petróleo; las importaciones se triplicaron entre 1978 y 1981 y el déficit externo de la cuenta corriente pasó de mil a 14 mil millones de dólares. El déficit del sector público continuó elevándose hasta alcanzar, en 1982, la cifra histórica del 17.6 por ciento como porcentaje del PIB y la deuda externa alcanzó 53 mil millones de dólares sólo entre 1978 y 1982. La orientación cerrada de la economía mexicana y la manutención de un tipo de cambio estable, a pesar de la alta inflación, provocó que las exportaciones mexicanas perdieran competitividad en el extranjero y redujo las fuentes de divisas a los ingresos por el petróleo, cuya baja de precio era alarmante, y los préstamos del exterior. En febrero de 1982, se anunció una devaluación del peso frente al dólar de aproximadamente 50 por ciento, que trajo consigo presiones inflacionarias y por divisas y, en agosto, se anunció una segunda devaluación, la adopción de una doble paridad y la conversión de los depósitos en dólares en los bancos mexicanos, a pesos al tipo de cambio controlado. En su último informe de gobierno, el presidente decretó la nacionalización de la banca y el control generalizado de cambios. (29)

La relación con los actores sociales.

A diferencia del grave clima de enfrentamiento social que, de manera casi permanente, vivió la administración de

(29) Véase García Alba y Serra *op. cit.* pp.60-66

Luis Echeverría, con José López Portillo el auge petrolero, así como el efecto de distensión de la reforma política de 1977,(30) permitieron, hasta antes de la crisis, una momentánea restitución del papel del Estado como catalizador del desarrollo y árbitro indiscutido entre grupos sociales.

Si bien, en la relación con los obreros, al principio del sexenio, el convenio firmado con el FMI limitaba la capacidad de maniobra de la política económica y obligaba al gobierno a contener los salarios, reducir el ritmo de creación de empleos y frenar la cobertura de los servicios sociales, cuando este convenio se dio por terminado la política salarial continuó siendo restrictiva, lo que provocó pérdidas en los salarios reales. Pese a esta merma en el poder adquisitivo de los salarios, José López Portillo pudo desactivar, en buena parte, la insurgencia sindical que había sido normal en el sexenio echeverrista, gracias a que la reforma política permitió descargar tensiones en la relación del gobierno con los obreros y limitar las demandas del sector al ámbito de las relaciones laborales particulares.

(31)

Con los empresarios, López Portillo restañó la herida causada por Luis Echeverría, al principio, con una nueva actitud de colaboración y después, durante el auge, con una concertación constante para realizar planes de inversión, así como con una amplia política de privilegios, subsidios y

(30) Dicha reforma, entre otras medidas, elevó de 25 a 100 el número de diputaciones de partidos minoritarios, con base en la representación proporcional, y otorgó registro legal a diversas agrupaciones, antes marginadas, como los Partidos Comunista y Demócrata mexicanos.

(31) Véase Bizberg, Ilán, "Política laboral y acción sindical en México (1976-1982)" en Foro Internacional, No. 98 octubre-diciembre de 1984 pp. 166-189

apoyos industriales. El resultado fue una luna de miel, con escasas voces disonantes, que se prolongó hasta que la crisis fue manifiesta e irreversible. En esos momentos, comenzó una serie de ataques y recriminaciones mutuas que culminaron con la nacionalización de la banca. Esta medida, aunada a los efectos generales de la crisis, polarizó las concepciones de política económica entre gobierno y empresas y exacerbó el clima de abierta confrontación entre las autoridades gubernamentales y los grupos económicamente más poderosos del país, que se expresó en una intensa campaña de desprestigio del Presidente y en diversos intentos de movilización cívica independiente. (32)

La política social.

Aunque en un principio el programa de austeridad con que José López Portillo inició el sexenio contemplaba la contracción de los salarios y la disminución del gasto social, la política en la materia adquirió una nueva dimensión cuando el auge petrolero hizo posible revitalizar el gasto social, sin afectar el crecimiento.

En el plano educativo, el gobierno de López Portillo continuó con la tendencia del anterior de gastar cantidades del orden del 3.5 por ciento del PIB. En este sexenio, se buscó cubrir las demandas de educación básica para toda la población. Con ese propósito, se elevó la cobertura de la educación primaria, se llevaron a cabo campañas de

(32) Para abundar sobre el tema véase, Arriola, Carlos y Juan Gustavo Galindo, "Las relaciones entre el Estado y los empresarios 1976-1982" y Gil Villegas, Francisco, "La crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de José López Portillo" ambos en Ibid pp. 118-137 y 190-201, respectivamente.

alfabetización, se crearon el Instituto Nacional para la Educación de los adultos (INEA), el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) y se amplió el uso pedagógico de los medios de comunicación social. Además, con el fin de mejorar la formación de los maestros y elevar la calidad de la educación, se crearon la Universidad Pedagógica Nacional y el Consejo Consultivo de Educación Normal. Igualmente, se continuó apoyando la investigación y la educación superior, invirtiendo una proporción de gasto federal por alumno mucho más alta que en cualquier otro ciclo. Muchas de estas políticas, como el incremento sin precedentes de los presupuestos para la educación superior, sin un reforzamiento concomitante de la estructura de la educación básica, acarrearón problemas de eficiencia terminal y continuaron elevando las oportunidades educativas de la clase media, aunque probablemente a expensas de los más desfavorecidos. (33)

En materia de salud y seguridad social, durante este sexenio fue posible elevar la cobertura de los sistemas de salud, a fin de que atendieran a cerca del 48 por ciento de la población. Además, a partir de 1979, el IMSS, en coordinación con COPLAMAR, aumentó la cobertura del Programa de Solidaridad Social iniciado en 1974, que pasó de 30 clínicas de campo y 310 unidades médicas en 1974 a 71 clínicas de campo y 3024 unidades médicas en 1982, lo que benefició a algunos segmentos pobres del medio rural. (34) Igualmente, con el fin de coordinar y dar un enfoque global a

(33) Para una caracterización de la política educativa del sexenio. Véase CIDAC, Educación para una economía competitiva: hacia una estrategia de reforma. México: Diana, 1991, cap. 4

(34) Véase Lozoya, Emilio, "Social Security Health, and Social Solidarity in Mexico" en Aspe y Sigmund, op. cit. pp. 397-439

los programas de atención a la niñez se creó, en 1977, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). No obstante, continuaron las tendencias hacia el mayor gasto en salud en los estados más prósperos del país. Además, se continuó gastando mucho más en medicina curativa que en preventiva y con un claro favorecimiento de los sectores privilegiados. Así, por ejemplo, a finales de 1982 el gasto público per cápita en salud para los empleados públicos era 18 veces mayor que para la población abierta. (35)

Por otro lado, la extensión de los servicios de seguridad social, salud y educación, fue concomitante con una reducción en su calidad, debido a la contención salarial hacia los trabajadores de estas áreas. Así, las cifras de elevación en la cobertura de la salud y la educación puede ser engañosa pues, en estos casos: "La alternativa es ampliar los servicios a costa de invertir menos recursos en mejorarlos. Esto implica restringir drásticamente los salarios de los empleados y elevar al máximo tolerable las cargas de trabajo, problema fundamental de un sector donde las remuneraciones al personal constituyen alrededor del 70 por ciento del producto generado". (36)

La política de subsidios a los alimentos y otros bienes también continuó como parte de una orientación general que buscaba hacer más dinámica la economía y más vigoroso el mercado interno. Así, la política de subvenciones generalizadas de bienes públicos que, de manera intermitente,

(35) Véase Maddison, Angus, La economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento: Brasil y México. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.p. 29

(36) Bizberg, loc. cit. p. 172

se había venido utilizando desde la época del desarrollo estabilizador alcanzó su mayor magnitud durante el gobierno de López Portillo, cuando el conjunto de subsidios gubernamentales de todo tipo equivalían al 11.3 por ciento del PIB.(37) Esta política, amén de ser gravosa para las finanzas públicas, contenía un fuerte componente regresivo, ya que, a menudo, se orientó hacia los sectores más favorecidos de la población. (38)

De esta manera, en lo que atañe a los subsidios de alimentos, durante el gobierno de López Portillo se destinó un promedio anual de poco más del 2 por ciento del gasto público total para controlar los precios de productos básicos y se amplió la cobertura del sistema CONASUPO. Igualmente, durante esta administración se inició un programa conjunto de CONASUPO y COPLAMAR, mediante el cual, con la participación comunitaria, se extendía la cobertura de las tiendas rurales del sistema. No obstante, este programa tuvo un efecto limitado y fue frenado por la crisis de 1982. Así, pese a acciones aisladas de transferencias progresivas, la política de subsidios a los alimentos básicos se continuó manejando

(37) Véase Maddison, op. cit. p.138

(38) "Por ejemplo, en 1980, el sector público subsidió los precios internos de la energía con 200,000 millones de pesos, lo que representó el 65% del déficit total. Estos subsidios son claramente regresivos, ya que los energéticos son consumidos en su mayoría por grupos de altos ingresos. El pseudo-coeficiente de Gini de la gasolina, por ejemplo, es de 75.2%, cifra superior al coeficiente de Gini del consumo total (49.4%). Los subsidios que mantienen los precios de los energéticos artificialmente bajos contribuyen, en la producción, al uso intensivo del capital (insumo complementario de la energía), así como a la sustitución de la mano de obra". Véase García Alba y Serra Puche, op. cit. p.93-4.

con criterios primordialmente favorecedores de las clientelas urbanas del sistema. (39)

Ciertamente, pese a las distorsiones de su política social, durante la administración de López Portillo se realizó un primer esfuerzo por identificar y combatir el problema de la pobreza extrema y, en 1977, se creó un organismo descentralizado, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Marginadas (COPLAMAR), que buscaba un enfoque integral para combatir la pobreza. A este organismo se encomendó el estudio y determinación de la marginación en México, así como la realización de acciones sociales en materia de nutrición, vivienda y salud, que elevaran las capacidades básicas de los pobres. Más que una dependencia, COPLAMAR pretendía ser un sistema de coordinación que permitiera un mejor usufructo de los recursos que las distintas instancias de gobierno dirigían a la atención de los estratos marginales y las zonas deprimidas, por medio de convenios y otras formas de colaboración institucional. Gracias a la labor de este organismo, fue posible iniciar una moderada incursión de las políticas sociales, particularmente en materia de salud y distribución de alimentos, en algunas de las zonas más desprotegidas del país.

(39) Por ejemplo, entre 1977 y 1982, el subsidio al maíz, producto básico en la dieta de la población de menores recursos, se elevó considerablemente; sin embargo, alrededor del 64 por ciento de los granos subsidiados se dirigía a los centros urbanos de cinco estados y a la ciudad de México. De este modo, un subsidio supuestamente redistributivo adquiriría, por las deficiencias en su diseño y orientación, un sesgo fuertemente regresivo. Véase al respecto Lustig y Martín del Campo, loc. cit. pp. 228-235

En el área rural, a fin de apoyar a los productores temporaleros, garantizar la soberanía alimentaria del país, disminuir el efecto de las importaciones de básicos en la balanza comercial y aliviar a las clases populares de los efectos de la inflación, en 1980 se estableció el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Mediante el SAM se buscaba orientar la inversión pública, de manera preferente, hacia los productores de granos básicos.(40) Para ello, el SAM contaba con mecanismos novedosos que, de acuerdo a metas de producción y alimentación, fijaban precios de garantía para los productos y otorgaban subsidios a los insumos y asistencia técnica.(41) Igualmente, el sistema contemplaba un programa de seguros mediante el cual el gobierno compartía riesgos y garantizaba el pago íntegro de las cosechas en caso de que estas fueran afectadas por las condiciones climáticas. Con estos estímulos y garantías, se buscaba reactivar en el corto plazo la producción de granos básicos que había sufrido una caída estrepitosa en 1979. Con todo, las ambiciosas expectativas del sistema para sus primeros años de vigencia no pudieron satisfacerse plenamente y el SAM fue suprimido en los primeros meses de la administración lamadridista.

Así pues, López Portillo intentó, por un lado, promover la universalización de las políticas sociales y, por el otro, la determinación de instrumentos específicos para

(40) Esta política perseguía evitar el doble lenguaje de la política agraria que, por un lado, continuaba indefinidamente el reparto agrario, a fin de reforzar la legitimidad y garantizar la estabilidad social y, por el otro, dedicaba el grueso de los recursos a impulsar una pocas zonas de cultivos comerciales, a fin de lograr una alta productividad.

(41) A menudo los precios agrícolas se mantuvieron artificialmente bajos merced a los subsidios para insumos como los fertilizantes, plaguicidas, combustibles, electricidad, créditos bajos para tractores, etc. Sin embargo, estos subsidios favorecieron primordialmente a los agricultores comerciales.

atender problemas particulares como la pobreza extrema. Sin embargo, la crisis económica que estalló en 1982 interrumpió abruptamente la mayoría de los programas sociales del gobierno, ahondó el escepticismo de las clases altas y diversos sectores de la burocracia en torno a la eficacia y pertinencia de las políticas redistributivas y propició un proceso de empobrecimiento acelerado, que erosionó rápidamente los contados logros sociales que se habían obtenido desde 1970.

3.3 El gobierno de Miguel De la Madrid.

El nuevo proyecto.

La sucesión presidencial de 1982 significó algo más que el cambio de un estilo personal de gobernar a otro; implicó, en muchos sentidos, una ruptura generacional e ideológica de amplias dimensiones, a causa de la cual la nueva élite política comenzó a inclinarse hacia un proyecto de gobierno fundado en concepciones ideológicas y metas radicalmente contrapuestas a las de sus antecesores. (42)

Ciertamente, la magnitud de la crisis permitía un ejercicio inusual de parricidio político: si en ocasiones anteriores los rompimientos entre un presidente y su sucesor respondían a diferencias personales o intrigas palaciegas, el grupo político que asumía el poder manifestaba un auténtico

(42) Una crónica, parcial pero ilustrativa, de la querrela ideológica y burocrática entre "monetaristas" y "estructuristas" que dividió a una porción significativa de la élite política mexicana se encuentra en Tello, Carlos, La disputa por la nación. México: Siglo XXI, 1992.

alejamiento ideológico. (43) La oferta del grupo gobernante entrante podía resumirse, en el plano político, en el ofrecimiento de emprender una transformación en la concepción y funciones del servicio público y una democratización que alcanzara las diversas instancias de gobierno y las relaciones con la sociedad y, en el plano económico, en el compromiso de reducir la participación del Estado en la economía, permitir el desenvolvimiento más adecuado de las reglas del mercado y propiciar una reconversión industrial basada en la eficiencia.

Con todo, la transición que contemplaba el nuevo gobierno fue tortuosa. En el plano político, se instrumentaron una serie de medidas administrativas que buscaban evitar la discrecionalidad y la corrupción en el ejercicio de gobierno. Igualmente, al tiempo que se establecía constitucionalmente la facultad rectora del Estado en materia económica, se impulsaron reformas que permitían una mayor autonomía en la administración de los municipios y en la planeación y ejecución de los proyectos de desarrollo regional. Con todo, estas importantes transformaciones en la estructura del Estado no fueron acompañadas de una reforma de los procesos electorales que plasmara la naciente pluralidad y dotara de una válvula de escape político a la crisis. (44)

(43) A decir de Rogelio Hernández, el rasgo más notorio de la élite emergente en 1982 era que la mayoría de sus integrantes procedían de la rama financiera del gobierno que facilitó la conversión de las experiencias laborales y afinidades ideológicas en proyecto de gobierno. Véase Hernández, Rogelio, "Los hombres del Presidente De la Madrid" en Foro Internacional n. 109, julio-septiembre de 1987 pp. 5-38 y "La división de la élite política mexicana" en Bazdresch, Carlos, et. al., México: Auge, crisis y ajuste. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. pp. 239-277

(44) En este sentido, como señala Soledad Loeza, la oleada ideológica que aglutinó las acciones de gobierno fue, más que democrática, liberal, y se orientó a los aspectos meramente

La orientación liberal del gobierno lamadridista se concentró en asegurar las condiciones para un mejor desempeño de las fuerzas del mercado, sin contemplar un cambio de fondo en las formas de procesamiento político; al contrario, como lo demuestran los controvertidos procesos electorales del sexenio y la pervivencia del corporativismo, la funcionalidad de los mecanismos tradicionales del poder era sumamente apreciada por algunos segmentos de la nueva élite como una forma expedita de traducir en acciones de gobierno las decisiones técnicas. Así, en materia electoral, fue hasta finales del sexenio cuando se elaboró un nuevo Código Federal Electoral, que pretendía brindar certidumbre y credibilidad a las elecciones que se realizarían en 1988.(45)

En el plano económico, el ambicioso programa de cambio quedó apenas esbozado. El peso excesivo de la deuda externa, que llegó a representar en el último año del sexenio el 6 por ciento del PIB (y cuya moratoria rehusó repetidamente el gobierno aún en las circunstancias extremas del terremoto de 1985), restó recursos para mitigar el peso de la crisis y promover el cambio estructural. En los hechos, la política de crecimiento y reconversión industrial que contemplaba el nuevo modelo fue postergada tanto por la escasez de medios para llevarla a cabo, como por la persistencia de intereses creados, a menudo contrapuestos, que limitaban la capacidad reformista del Estado.

economicistas de la doctrina. Véase, Varios autores, México 83. A mitad del tunel. México: Océano-Nexos, 1983 p. 51

(45) Uno de los rasgos más notables de esta reforma fue la elevación a 200 del número de representaciones proporcionales en la Cámara de Diputados, en cuya distribución todos los partidos, incluyendo el mayoritario, tendrían derecho a participar.

Los diversos planes y programas sectoriales no lograron reactivar la inversión privada que, ante la falta de certidumbre del panorama económico, se destinó a una serie de actividades especulativas que desembocaron en el crack bursátil de 1987. Los profundos desequilibrios financieros, derivados de la carga de la deuda y de diversos imponderables que se sucedieron a lo largo del sexenio, como la baja en los precios internacionales del petróleo y el congelamiento de los créditos del exterior, fueron medianamente subsanados por la severa contracción de la demanda y el avance en los procesos de desincorporación, amén del crecimiento de las exportaciones. (46)

La tan anhelada estabilidad de precios fue uno de los objetivos más difíciles de alcanzar por el gobierno lamadridista. La contracción de los salarios y la reducción del gasto público no bastó para promover la certidumbre en los precios. La persistencia de una inflación inercial, basada en las expectativas de los actores económicos, evitó que el doloroso ajuste, pagado en su mayoría por las clases medias y los estratos pobres, propiciara la disminución de los precios. A finales de 1987, el tenaz comportamiento errático de los precios, aunado a la proximidad de las elecciones federales, convenció al gobierno de la inoperancia del retiro del Estado en el control de la inflación y propició su reanudación del papel de árbitro entre clases,

(46) Entre 1983 y 1985, las empresas paraestatales se redujeron de 1155 a menos de 700, mediante la transferencia fusión o venta de éstas. Igualmente, para lograr una orientación exportadora permanente se manejó un tipo de cambio real y comenzó un proceso de internacionalización de la economía, cuyo paso más importante fue el ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) a finales de 1985. Véase al respecto, Presidencia de la República, op. cit. pp. 29-31 37-41

mediante la firma de un Pacto de Solidaridad Económica.(47) Este pacto, basado en las importantes reservas del corporativismo, garantizaba compromisos específicos de cada uno de los sectores para promover la certidumbre de los agentes económicos y abatir las alzas anárquicas. Así, por fin pudieron sentarse las bases para la estabilidad macroeconómica, aunque restaba el objetivo de retomar el crecimiento.

La relación con los actores sociales.

En el contexto de la crisis, la relación con los principales actores sociales resultaba potencialmente explosiva y respondía a lógicas distintas. De la Madrid debía recuperar la confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros con un proceso de reformas, sin renunciar al apoyo de los sectores corporativistas, pilares de la hegemonía política priísta. De estos dos objetivos, sin embargo, el principal era la recuperación de la confianza de los inversionistas y, por ello, con el fin de contener la inflación, no se dudó en poner en marcha un programa de austeridad que afectaba severamente el empleo y la asistencia social y que revirtió, en unos cuantos años, el poco bienestar que habían alcanzado los más desfavorecidos.(48) Lo sorprendente es que este proyecto lesivo no sólo para los pobres, sino también para un numeroso contingente de clases medias y pequeña burguesía fue puesto en práctica sin que, en el curso del sexenio, ocurrieran estallidos sociales.

(47) Véase Loaeza, Soledad, "Delamadridismo: la segunda modernización mexicana" en Bazdresch, op. cit. pp. 56-75

(48) Ibid. p. 66

Así, aunque este sexenio fue de gran rispidez en el trato entre gobierno y obreros, estos no pudieron presentar una resistencia significativa al proyecto lamadridista y el período se caracterizó por un apaciguamiento de demandas, apenas interrumpido por brotes aislados e inconexos. La incapacidad obrera permitió que los salarios sufrieran un deterioro inédito en los gobiernos de la revolución: el salario mínimo legal cayó en 60 por ciento, desde su nivel más alto en 1976, y 40 por ciento durante el sexenio.(49) Estos hechos, lejos de estimular la organización y movilización obrera, surtieron un efecto narcótico que limitó las demandas de los sindicatos y disgregó a las organizaciones. (50)

Con los empresarios, se disminuyó notablemente la tensión y el enfrentamiento provocados en la última etapa de la administración de José López Portillo, gracias a la solución negociada al problema de la nacionalización de la banca, así como a diversas medidas de apertura, privatización y desregulación. No obstante este mejoramiento de la relación, la escasa confianza en la consistencia y

(49) Así, mientras la participación de las remuneraciones salariales en el ingreso de muchos países industrializados constituye más del 60 por ciento del PIB, en México, entre 1950 y 1980, pasó del 23.8 al 36 por ciento del PIB, para luego disminuir a sólo 28.6 por ciento en 1986. La disminución en la participación de los salarios en la economía naturalmente implica mayor desigualdad dado que son las familias de menores ingresos las que dependen en mayor medida de las remuneraciones al trabajo. Véase Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Combate a la pobreza. México: El Nacional, 1991. p.

(50) Este proceso, aunque respondió a una dinámica propia derivada de la declinación económica y la escasa representatividad de las dirigencias, fue bien recibido y a veces alentado por el gobierno. Para un buen resumen del movimiento obrero durante este sexenio, véase Trejo Delarbre, Raúl, "Sexenio de cambios aplazados, Política laboral y sindicalismo, 1982-1988" en Bazdresch, op. cit. pp. 278-289

permanencia de las políticas económicas hicieron que la similitud de metas y fórmulas entre el gobierno y el sector privado no bastara para establecer una nueva alianza productiva que estimulara la inversión y el ahorro en proyectos de largo plazo. El profundo escepticismo de los empresarios hacia la actuación del gobierno provocó que muchos de ellos buscaran darle una gravitación política independiente a sus aspiraciones y demandas, mediante la participación directa en el escenario electoral, a través del PAN.

El difícil equilibrio social que pudo conservar el grupo gobernante, no evitó un choque al interior del propio PRI: el viraje ideológico del gobierno, que hizo énfasis en la inevitabilidad de la globalización, adecuando sus respuestas a esta realidad (51) se encontró con fuertes resistencias tanto de grupos al exterior del sistema, como dentro de la propia cofradía priísta. Aunque la lucha entre élites fue sorda y silenciosa, en el momento en que se aproximaba la sucesión presidencial cobró fuerza dentro del PRI una corriente de opinión, denominada democrática, que criticaba aspectos medulares, como la política económica del régimen y el proceso de selección del candidato oficial. (52)

(51) Ciertamente, uno de los razonamientos centrales para hacer de la industrialización sustitutiva un proyecto nacional fue el hecho de que el apartamiento del comercio internacional haría al país menos vulnerable a las fluctuaciones del sistema global; empero la crisis de los años setenta y ochenta demostró que, en realidad, este apartamiento había acentuado la debilidad de la economía mexicana a los embates de las crisis mundiales. Véase al respecto Rubio, Luis, "Las dificultades de un sexenio" en Bazdresch, op. cit. pp. 76-87

(52) Desde el principio del sexenio políticas como el pago de la deuda externa y el ritmo de la apertura comercial fueron sujetos de un intenso debate ideológico. Este debate trajo consigo un proceso de reacomodos y rupturas al interior del gabinete, uno de cuyos episodios más notorios fue la renuncia

Esta corriente, aún sin contar con un proyecto alternativo de gobierno especialmente sólido, representaba una oferta ideológica atractiva que actualizaba el programa histórico de la revolución mexicana en temas como la recuperación de la soberanía económica y la democratización del país. La disidencia interna culminó en un desprendimiento de militantes del PRI que, coaligados en un heterogéneo frente de partidos y movimientos, propusieron a Cuauhtémoc Cárdenas como su candidato a la presidencia y, en poco tiempo, conformaron uno de los movimientos opositoristas más fuertes en la historia del país. (53)

La política social.

La política social durante la administración de Miguel de la Madrid comenzó a sufrir un cambio fundamental debido, por un lado, al efecto de la crisis económica y, por el otro, al enorme descrédito que, ante el grupo gobernante y otros sectores influyentes de la sociedad, había adquirido el intervencionismo estatal en todas sus formas.

La crisis de los ochenta trajo consigo el efecto conjunto de la inflación y la reducción del gasto público. Por un lado, el gasto social se contrajo en una magnitud sin precedentes de 17 por ciento entre 1983 y 1985 y, por el otro, la inflación se convirtió en un auténtico flagelo para

de Jesús Silva Herzog como Secretario de Hacienda y Crédito Público en 1986.

(53) Como señala Luis Rubio, acaso el problema central de la transformación emprendida durante el sexenio de Miguel De la Madrid fue que, al iniciar su transformación, el Estado perdió mucho de la base política de sustentación del régimen, sin preocuparse de construir nuevos consensos y formulaciones ideológicas aceptables en torno al nuevo modelo de desarrollo. Rubio, loc. cit. p. 84

la población, particularmente la de menores recursos. (54) No obstante, pese a que la política económica incidió de manera más directa en detrimento de los pobres y el gasto social fue uno de los rubros más sacrificados, esta disminución intento ser atenuada con una mayor eficiencia en su administración. (55) Así, paralelo a la contracción de recursos para el gasto social, comenzó a instrumentarse un proceso de descentralización de las políticas sociales, que otorgara mayor autonomía en la captación y administración de los recursos a los estados y municipios del país. Con este proceso de descentralización se buscaba, por un lado, descargar al Estado de demandas y, por el otro, promover una mayor eficiencia en el ejercicio del gasto. (56)

Acorde con la idea de mejorar la eficiencia en la administración de los recursos, la política educativa de De la Madrid buscó elevar la calidad de la formación de maestros y promover la descentralización. No obstante, las presiones

(54) De entrada, el gobierno recortó el gasto social y suprimió programas como COPLAMAR y SAM. Véase Pardo, María del Carmen, "Los límites de la modernización administrativa 1982-1988" en Bazdresch, op. cit. pp. 444- 458

(55) "Desde luego, ni un declinar relativo ni uno real de los recursos implica necesariamente un deterioro de los servicios de bienestar social. La política puede volverse más eficiente, de modo que se obtiene mayor valor por el dinero, por unidad de gasto. El uso de formas más baratas y difundidas de medicina preventiva y atención a la salud en lugar de costosos enfoques de alta tecnología puede tener un efecto similar, conduciendo a una mejora de la calidad para la mayoría, aun cuando los fondos se hayan reducido. Además, es importante preguntar: ¿quien se beneficia? Si en el pasado, grupos sociales más aventajados recibieron acceso preferente a los beneficios del gasto en desarrollo social pero la política reciente ha cambiado en favor de los pobres, entonces puede haber una mejora considerable en el nivel de provisión para la mayoría, pese a una reducción del gasto real". Véase Ward, op. cit. p. 30

(56) Véase Ward, Ibid p. 11 y Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi, "Propuestas de descentralización del Estado Mexicano" en Bazdresch op. cit. pp. 414-443

del sindicato y los efectos de la crisis, así como la dramática caída en el presupuesto educativo que descendió de 5.5 por ciento como proporción del PIB en 1982 a 3.3 por ciento en 1988 frustraron la reforma educativa de De la Madrid.(57) Las secuelas de la involución del gasto educativo y del peso de la crisis fueron notorias especialmente en los ciclos básicos: entre 1984 y 1988, el ingreso y la eficiencia terminal en la primaria decrecieron de manera constante, mientras que en la secundaria crecieron a tasas mínimas. Al final del sexenio, como consecuencia de la crisis, de cada 100 niños que ingresaban al ciclo primario 48 desertaban, 24 de los cuales lo hacían antes de llegar al tercer grado. Este deterioro educativo se experimentó de manera más notoria en las entidades con menor desarrollo relativo. Así, en 1988, de cada 100 niños que ingresaban a la escuela primaria en Chiapas, sólo 28 terminaban el ciclo. El comportamiento de la educación secundaria también resultó afectado profundamente: en 1981 de cada mil estudiantes que terminaban la secundaria, 696 ingresaban a preparatoria, 170 a la profesional media y 134 abandonaban los estudios. Esta proporción se transformó negativamente para 1988 cuando de cada mil egresados de secundaria 582 continuaban la preparatoria, 180 se incorporaban a la profesional media y 238 interrumpían sus estudios.(58)

(57) "Esta situación tuvo un efecto negativo en todos los rubros educativos (infraestructura, cancelación de proyectos, reducción de plazas, por mencionar sólo algunas), pero quizá el efecto más impactante lo observamos en el salario de los profesores, que para el caso de los de primaria significó un descenso del 77 por ciento en términos reales, tomando como año base 1976". Pérez Haro, Eduardo, y Miguel Angel Romero, "Básicos y mínimos de bienestar" en Garavito, Rosa Albina y Augusto Bolívar, México en la década de los ochenta: la modernización en cifras. México: UAM, 1990. p.298

(58) Dada la estratificación educativa, en la educación superior, la matrícula creció a una tasa de 3.5 por ciento anual, lo que significa un desaceleramiento mucho menos

En materia de seguridad social y salud, en el sexenio de Miguel de la Madrid se elevó a rango constitucional el derecho a la salud y se diseñó un esquema de coordinación entre las diversas instituciones que prestan servicios de salud, asistencia y seguridad social. Así, el IMSS y el ISSSTE se circunscribieron a la población amparada por el derecho laboral, mientras que la Secretaria de Salud y el DIF proporcionarían asistencia médica y ayuda de otros tipos, respectivamente, a la población abierta. Pese a que esa división funcional suponía una mayor capacidad de cobertura de las instituciones, la calidad del servicio sufrió un notable declive. Así, por ejemplo, en 1982 la proporción de médicos con respecto a la población total era de uno por cada 1,325.6 habitantes, mientras que para 1988 era de uno por cada 1,155. En el caso específico del IMSS y del ISSSTE, entre 1982 y 1988 la relación pasó de 1.77 médicos por cada 100 derechohabientes a 1.24 y de 1.63 a 1.02, respectivamente. (59)

En lo que atañe a la vivienda y los servicios públicos, aunque no existen estimaciones globales sobre el impacto de la crisis, es posible inferir, por la caída vertical de la industria de la construcción, una grave erosión de las viviendas y los servicios existentes, así como una contracción de la oferta durante los primeros años del sexenio. En el caso de la vivienda, este hecho se confirma por el sesgo de los organismos de financiamiento y construcción de vivienda que restringieron su cobertura a la población sindicalizada y con ingresos mensuales de hasta 5 salarios mínimos. No obstante, el sismo de 1985 otorgó una

dramático que el de la educación básica. Véase Fuentes, Olac, "Los retos educativos del sexenio" en Ibid pp. 339-343 (59) Véase Perez Haro y Romero, loc. cit. p. 299

distinta magnitud al problema de la vivienda y la movilización de los damnificados obligó a que se crearan diversas instancias de atención, así como a una importante aceleración del esfuerzo de reconstrucción, sobre todo en la capital.

En el ámbito rural, la crisis propició la descapitalización del campo y la participación de la agricultura en la inversión pública, entre 1980 y 1988, se redujo de 18.9 a 6 por ciento. De este modo, al prolongado estancamiento de la producción, de granos básicos se sumó el declive de la ganadería y otros cultivos comerciales que habían adquirido gran dinamismo en los años anteriores. (60) La desaparición del SAM y la mayor internacionalización de la cadena agroalimentaria hizo aun más precaria la situación de los proletarios agrícolas al transformar el patrón de cultivos y promover la competencia por el uso del suelo. Los organismos del Estado hicieron poco para mejorar esa situación. Así, por ejemplo, en 1987 mientras que la superficie asegurada por BANRURAL para los cultivos comerciales trigo, soya y sorgo, que constituyen insumos para productos consumidos por estratos de ingresos medios y altos, fluctuaba entre el 60 y el 75 por ciento; los cultivos del maíz y el frijol sólo estaban asegurados entre el 35 y el 40 por ciento. (61)

En lo que atañe a la regulación de alimentos básicos se suprimieron la mayoría de los subsidios universales y se limitó la participación del Estado en la compra y producción

(60) Véase Gordillo, Gustavo, "La inserción de la comunidad rural en la sociedad global" en Comercio Exterior vol. 46 n. 9, septiembre de 1990, pp. 810-811

(61) Véase Robles, Rosario, "El campo y el Pacto" en El Cotidiano No. 23, mayo-junio de 1988. pp. 17-22

directa de bienes. Por ejemplo, CONASUPO reemplazó la mayoría de los subsidios generales por sistemas de cupones para la distribución selectiva, particularmente en artículos como leche o tortillas. Además, la paraestatal disminuyó, desde 1985, su participación en el mercado de granos básicos, gracias a la creación de los denominados Comités Mixtos de Compras Participativas que, manteniendo las facultades reguladoras de CONASUPO, permitían una mayor intervención de la iniciativa privada en la compra de estos productos. La racionalización de los subsidios y las compras, no limitó el papel determinante que, con la distribución de alimentos básicos y su cobertura en todo el país, CONASUPO jugó para atenuar las consecuencias alimenticias de la crisis y evitar las secuelas sociales del desabasto, sobre todo en las áreas urbanas.

Así, el intento de mejorar la administración del gasto social no pudo aminorar la magnitud del recorte presupuestal, las secuelas de la inflación y el desempleo y las inercias en la dirección del gasto social. De acuerdo con mediciones de Enrique Hernández Laos, con base en la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE), diseñada por COPLAMAR, "al finalizar la década de los ochenta, el país mostraba niveles de pobreza semejantes a los alcanzados en

1977".(62) Durante los años de la crisis, el producto por persona disminuyó en 14 por ciento y, entre 1981 y 1987, los pobres pasaron de 32.1 a 41.3 millones. Además, la crisis aumentó la concentración en la distribución del ingreso: de acuerdo a los datos de la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto del INEGI, correspondientes a 1984 y 1989, en 1984 las familias en el decil más alto del ingreso obtenían 32.77 del ingreso nacional; mientras que las familias en el decil más bajo recibían sólo el 1.72; esta ya abismal diferencia se agudizó para 1989 cuando las familias en el decil más alto obtenían el 37.9 mientras que las familias en el decil más bajo habían disminuido sus percepciones a sólo 1.58 del ingreso nacional. De hecho, el extraordinario crecimiento de más de 5 puntos porcentuales del ingreso total en las percepciones del decil más alto, implicaron una reducción del ingreso en todos los deciles inferiores.(63) Además, la distribución regional del impacto de la crisis afectó a los estados más pobres, como Oaxaca, Guerrero, Chiapas e Hidalgo, quienes recibieron una proporción de la inversión pública marcadamente inferior al promedio nacional en rubros fundamentales para el desarrollo social, como la agricultura, la educación, la salud y la infraestructura básica.(64)

(62) Véase Hernández Laos, Enrique, "Pronasol, un programa permanente " en Observador Internacional no.16 29 de noviembre de 1993 p. 43

(63) Véase División de Estudios Económicos y Sociales de BANAMEX, México Social. México: BANAMEX, 1993. p. 329

(64) Véase Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, op. cit. p. 67

CAPITULO IV: LAS TRANSFORMACIONES EN LA AGENDA SOCIAL DEL ESTADO MEXICANO.

4.1 La recomposición política y social de Salinas.

Pese a que la administración de Miguel De la Madrid no careció de logros en materia de reforma del Estado y transformación de la economía, estos difícilmente podían esgrimirse como carta electoral convincente para una población depauperada y escéptica por la crisis. La candidatura de Carlos Salinas, por ende, parecía débil y poco atractiva para la mayoría de votantes, pues el aspirante, además de enfrentar la animadversión de algunos sectores al interior del propio PRI, era asociado por el público con la impopular política económica del régimen. Por eso, pese a una transmisión de poder incruenta entre Presidente y candidato, los temas de la campaña buscaron modificar y dar una articulación ideológica distinta a las tesis compartidas entre el gobierno lamadridista y el aspirante oficial.

Ante la crisis de valores políticos que había vivido el régimen anterior, Salinas buscó formas alternativas de identificación simbólica con el proyecto modernizador, mediante una graduación y jerarquización novedosa de los temas perennes del debate nacional, así como de la incorporación de nuevos asuntos a su ideario y oferta políticas. Los rasgos fundamentales de la propuesta salinista se resumían en tres vertientes: una modernización de las relaciones políticas y sociales que reconociera la evolución y pluralidad de la sociedad mexicana; una modernización económica que permitiera al país responder a las exigencia de

la competitividad y lograr su inevitable integración al escenario internacional, y una modernización del compromiso social del Estado que, mediante la transformación de sus formas de procesamiento y gestión, permitiera establecer un "piso social básico" para asegurar la igualdad de oportunidades entre los ciudadanos. (1)

Sin embargo, pese al intento de darle un nuevo giro a la campaña, el triunfo electoral de Salinas fue magro y discutido. El deterioro en las condiciones de vida y la quiebra de los moldes habituales para la conciliación de intereses produjo un reacomodo de las alianzas de poder y una ola de movilización cívica y electoral sin precedentes. Las tensiones sociales acumuladas en los largos años de ajuste pudieron aflorar más fácilmente en el epílogo electoral de la crisis, gracias a que la figura de Cárdenas funcionó como un signo diacrítico para expresar la protesta y la frustración ante la falta de expectativas económicas y para apostar por la recuperación de un ideal de tiempos mejores. (2)

La baja votación obtenida por el candidato (comparada con los estándares históricos del partido oficial), los episodios oscuros de la elección y las disputas al interior del propio partido hacían pensar en una presidencia

(1) Para una notable exposición de la naturaleza y estructura de la transformación salinista, véase Rebolledo, Juan, La reforma del Estado en México. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

(2) Este comportamiento electoral, analizado a distancia, no fue sorpresivo: considerando la adversidad que, ante la elevada concentración de la propiedad y el escaso capital humano, el mercado supone para las mayorías, los electores en muchos países latinoamericanos manifestaron en la década de los ochenta su rechazo a los programas de ajuste votando por candidatos y programas de corte populista; aunque luego estos, como Menem en Argentina y Fujimori en Perú, hayan trastocado totalmente su oferta de campaña.

inusitadamente frágil; empero, acaso esta debilidad de origen y la relativa escasez de compromisos con las bases tradicionales del sistema, le hizo desplegar de manera impresionante el poder real de la institución presidencial para realizar acciones espectaculares que sacudieron al país y comenzaron a allegarle popularidad y apoyos.

Adicionalmente a los *coups de théâtre* (los encarcelamientos de la "Quina" y Legorreta, por ejemplo) que restauraron su imagen pública, Carlos Salinas, reinició el entendimiento con la oposición, aislando a las fracciones más beligerantes de la izquierda cardenista, e inició un acercamiento con los grupos empresariales más poderosos para apoyar las reformas. A estas acciones se sumó la decisión de profundizar el proceso de apertura comercial y vinculación estratégica con el mundo, que le permitió obtener apoyo de la comunidad internacional para el programa de reforma económica mexicana. Estas acciones permitieron poner en operación, desde una posición más sólida, las principales líneas de su proyecto de modernización de las relaciones políticas y sociales. (3)

Amén de las acciones de coyuntura, se realizaron reformas institucionales para garantizar cabalmente las libertades individuales y elevar la certidumbre en los procesos electorales. Por un lado, se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), con el fin de contar con una instancia para atender las violaciones a los derechos fundamentales y evitar el abuso del poder.(4) Igualmente, en

(3) Una visión panorámica de la recomposición Salinista en sus primeros años de gobierno se encuentra en Reyes Heróles, Federico, La democracia difícil México: Grijalbo, 1991.

(4) La Comisión recibe de los ciudadanos las denuncias sobre violación a los derechos humanos, realiza investigaciones y,

la conflictiva materia de las relaciones Iglesia-Estado, se promovieron reformas a los artículos 3 y 130 constitucionales, las cuales reconocen jurídicamente una situación que ya existía de hecho: la participación política y en la educación del clero. De esta manera, se abandonó la idea del anticlericalismo como símbolo de modernidad y se reforzó la libertad de conciencia.

Además de esta actualización en materia de derechos humanos y relaciones con la Iglesia, se llevaron a cabo diversas reformas electorales. En 1990, tras un difícil proceso de negociación, se estableció el Instituto Federal Electoral (IFE), que constituiría un organismo plural con un servicio profesional electoral encargado de organizar y vigilar los procesos en la materia. Paralelamente a la creación del IFE, se integró un nuevo padrón electoral y se inició un proceso de credencialización con fotografía. En 1993, hubo una nueva adecuación de la normatividad electoral, merced a la cual se duplicó la cantidad de miembros del Senado de la República, a fin de introducir un principio de representación proporcional, y se eliminó la cláusula de gobernabilidad. Amén de las reformas constitucionales, en el COFIPE se reglamentaron de manera más transparente aspectos como el acceso de los partidos al padrón electoral; los límites para los gastos de campaña; la formación de coaliciones y la posibilidad de que existan observadores electorales, entre muchas otras. (5)

en su caso, formula recomendaciones. Aunque la independencia y la capacidad ejecutiva de la Comisión aún están lejos de lo ideal, su sola existencia es un signo indudable de la voluntad de establecer límites a la impunidad del poder.

(5) En 1994, en plena crisis, se lograron, mediante un pacto de 8 de los 9 partidos políticos con candidato a la

En suma, el Presidente Salinas logró, en el curso de su gestión, abrir el espacio político a nuevos grupos como la Iglesia y las clases medias, recomponer la relación del Estado con los sectores sociales más influyentes y apuntalar el proyecto modernizador del gobierno. Sin embargo, pese al significativo avance institucional en materia de respeto a las libertades y los derechos humanos y la eclosión de una vida pública cada vez más crítica e informada, durante la mayor parte del sexenio salinista el instrumento fundamental de la democracia política, el voto, sirvió muy pobremente para lo que se supone: establecer contrapesos al poder, permitir la representación más nítida posible de la pluralidad y las preferencias sociales y, sobre todo, elegir gobernantes. (6)

Ciertamente, no puede hablarse de una atrasada institucionalidad democrática en México; sin embargo, el problema no pareció ser tanto la inexistencia de un marco legal formalmente democrático, sino la falta de credibilidad en esta legalidad que los propios actores políticos, tanto del gobierno como de la oposición, llegaron a provocar. Ello llevó a una peculiar forma de convivencia "parademocrática", que consistió en la frecuente rectificación y negociación cupular de los resultados electorales, lo que contribuyó a

presidencia de la República, nuevas reformas de las cuales la más relevante era la ciudadanización del IFE.

(6) A decir de Soledad Loaeza la liberalización y la democratización no son sinónimos, ni etapas sucesivas de un proceso irreversible y, en México, la liberalización política ha sido una respuesta casuística que, si bien ha ampliado la posibilidad de participación y competencia, no ha propiciado la institucionalización de estos avances, permanentemente revertibles por el peso del poder presidencial. Ello lleva a la perpetuación de un estado de incertidumbre apto para la solución pragmática a nivel cupular y el diferimiento indefinido del sufragio efectivo. Véase "La incertidumbre política mexicana" en Nexos 186, junio de 1993. pp. 47-61

provocar malestar en las bases de los partidos, escepticismo cívico y desvirtuamiento del papel de la política como medio pacífico de cambio social.

4.2 La consolidación de la transformación económica.

La agenda económica de Salinas prometió profundizar y hacer más coherentes aquellas líneas de política que, como respuesta al agotamiento de un modelo de desarrollo expansionista sufragado por el Estado, se habían comenzado a instrumentar de manera parcial durante el gobierno de De la Madrid. Esta modernización de la economía pudo llevarse a cabo de manera rápida e irreversible gracias a las reservas de control autoritario, las cuales permitieron acallar las presiones de los sectores afectados por el ajuste, aglutinar consensos y retomar el papel arbitral del Estado

Las grandes tendencias en la agenda económica salinista fueron la continuidad del programa de ajuste macroeconómico y la búsqueda de fórmulas para eliminar el sobreendeudamiento externo y atraer corrientes adicionales de financiamiento al desarrollo; la promoción de medidas, como la privatización y la desregulación, que estimularan la eficiencia microeconómica, y la adopción de un patrón, mucho más activo, de inserción en la economía mundial.

El saneamiento de las finanzas públicas y el abatimiento de la inflación resultaban indispensables para lograr aquellos objetivos que se habían perseguido, sin éxito, desde la primera modernización lamadridista: brindar un clima de certidumbre para los agentes económicos, estimular el ahorro y la inversión nacional, atraer capitales

internacionales y fomentar la reconversión del aparato productivo.

Para conseguir estos objetivos se emprendió una combinación de medidas como restricciones en el gasto público, reformas al sistema impositivo que elevaron la eficiencia en la captación tributaria, ajustes en los precios de los bienes y servicios del gobierno y un significativo redimensionamiento del aparato estatal, por la vía de la desincorporación de empresas. La apertura comercial también se constituyó en un factor importante para disminuir la inflación, gracias a la influencia a la baja que ejerció en la evolución de los precios domésticos. Además, mediante el llamado Plan Brady, en 1990 se logró una renegociación de la deuda externa a largo plazo que redujo el valor real y la proporción con respecto al PIB del débito y disminuyó la transferencia neta de recursos al exterior. Todas estas medidas fueron apoyadas con la continuidad de la concertación corporativa del Pacto. De esta manera, fue posible disminuir la inflación y pasar de un déficit público de más de diecisiete puntos porcentuales del PIB, a unas cuentas superavitarias.(7)

El esfuerzo de estabilización macroeconómica buscó complementarse con el diseño y operación de políticas que estimularan la reactivación de la inversión privada y promovieran la eficiencia de las empresas. Así, en la administración de Carlos Salinas se consolidó y profundizó el proceso de apertura comercial iniciado el sexenio pasado, lo que implicó una señal definitiva sobre la voluntad del

(7) Para una visión panorámica de la reforma macroeconómica, véase Aspe, Pedro, El camino de la transformación económica mexicana. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

gobierno para estimular la transformación del modelo de desarrollo e incorporar al país a la nueva división del trabajo internacional. Durante este sexenio, se reformó totalmente la estructura de la protección comercial del país al eliminarse casi todos los permisos previos, que fueron sustituidos por aranceles; también se disminuyeron los aranceles máximos y se redujo la dispersión en su distribución. Además, se aprobó una nueva legislación en materia de comercio exterior, a fin de disminuir la discrecionalidad en el establecimiento de restricciones al comercio y actualizar la normatividad de los procedimientos contra las prácticas desleales de comercio internacional, entre otros aspectos. Aunque polémica por sus ritmos y énfasis, la racionalización de la protección reconoció una globalización irreversible, sacó a los empresarios locales del invernadero y contribuyó a transformar el perfil de la economía nacional. (8)

Otro elemento del cambio salinista, lo constituyó el aliento a la inversión extranjera sobre cuyo influjo los gobiernos de Echeverría y López Portillo habían mantenido una marcada desconfianza. En el sexenio de Carlos Salinas, en cambio, se brindó una nueva valoración al papel de la inversión extranjera y se reformó la legislación en la materia, a fin de hacerla menos restrictiva y poder competir en la lucha por la atracción de capitales internacionales.

(8) Los efectos positivos de la racionalización, aunados a una significativa promoción de las ventas de bienes y servicios al exterior, pueden observarse en la transformación de la plataforma exportadora del país: mientras en 1982 las exportaciones no petroleras representaban menos del 24 por ciento de las exportaciones totales para 1993 éstas alcanzaron alrededor del 85 por ciento. Véase Balanza comercial México: Subsecretaría de Comercio Exterior e Inversión Extranjera, marzo de 1994.

(9) Además, se ofrecieron mayores garantías jurídicas a la propiedad intelectual y se simplificaron los trámites para la compra y adaptación de tecnologías. Estas medidas reforzaron el interés que muchos inversionistas habían manifestado en el programa mexicano de reforma económica y permitieron que, en los primeros meses de 1994, la cifra de captación proyectada por el gobierno al principio del sexenio fuera superada en más de 100 por ciento. (10)

Otra política importante de esta administración fue la desregulación económica pues, tras la apertura comercial y el redimensionamiento de la participación estatal en la economía, una porción significativa del marco regulatorio de la actividad económica quedó desfasada de las nuevas condiciones de desempeño del mercado. La tarea desreguladora, dirigida hacia áreas que incidían en el conjunto de la economía, aparejó el desmantelamiento de diversas restricciones a la libre competencia, así como la definición de nuevas disposiciones reglamentarias que hicieran más explícitas y transparentes las reglas de competencia. Aunque diversos monopolios difícilmente justificables permanecen y

(9) Es generalmente aceptado que, en una economía abierta, la inversión foránea tiene los incentivos para orientarse, a vender en el exterior, utilizando los factores productivos locales más competitivos, lo cual genera empleos y fortalece la actividad exportadora del país anfitrión. En México, el carácter cerrado de la economía y los excesivos requisitos regulatorios de la Ley de Inversiones Extranjeras de 1973 disuadieron a muchos inversionistas, sobre todo pequeños y medianos, que son quienes ocupan una mayor cantidad de mano de obra. A fin de evitar esta distorsión, la nueva Ley de Inversión Extranjera permite la participación de capital extranjero en un mayor número de actividades económicas, brinda certidumbre jurídica a los inversionistas y contempla procedimientos más simples para el ingreso de capitales.

(10) Véase Evolución de la inversión extranjera en México México: Subsecretaría de Comercio Exterior e Inversión Extranjera, mayo de 1994.

la magnitud de trámites y requisitos todavía resulta onerosa e incrementa los costos de transacción de la economía, la desregulación ha logrado avances significativos en la tarea de eliminar las distorsiones que sesgan los beneficios del mercado. (11)

Pese a que medidas como la apertura comercial, la desregulación y el aliento a la inversión extranjera constituyeron procesos de largo alcance que depuraban la operación del mercado y revertían las tendencias históricas de la economía mexicana, el indicador más espectacular del reacomodamiento de valores del nacionalismo económico, así como de la conciencia de la interdependencia, fue la decisión de negociar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá que, tras un prolongado y, a menudo, tortuoso proceso de negociación, entró en vigor en enero de 1994. (12)

El contenido del Tratado puede dividirse en tres temas: comercio de bienes y servicios, inversión y marco institucional. En materia de comercio de bienes el tratado libera de inmediato más del 60 por ciento del intercambio entre los tres países y establece plazos graduales de

(11) Para una visión panorámica del proceso, véase Martínez, Gabriel y Guillermo Fárber, Desregulación Económica 1989-1993 México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

(12) Esto resultaba más sorprendente, si se considera que el sexenio lamadridista fue de suma rispidez en el trato con Estados Unidos y pocas veces habían existido tantos desacuerdos, presiones y descortesías entre las élites de las dos naciones. Sin embargo, en 1989, tras la visita del presidente mexicano a Estados Unidos, las percepciones habían cambiado radicalmente. Los políticos estadounidenses habían sido convencidos por el programa de reformas de Salinas y por su efectiva apertura de la economía. A esto se sumaba el clima de distensión internacional que permitía al gobierno de Bush concentrarse menos en la problemática militar y más en el reto de crear lazos económicos que fortalecieran la posición económica internacional de Estados Unidos.

liberalización que van de cinco a quince años para el resto de los productos. Igualmente, en lo que atañe a servicios se establece una liberalización paulatina en sectores como el financiero, el transporte y las comunicaciones. En lo que respecta a la inversión se profundiza la apertura y se disminuyen los requisitos de desempeño. Por lo que se refiere al marco institucional se contemplan disposiciones en materia de normas, prácticas desleales, solución de controversias y otras, que dotan de una mayor seguridad jurídica a la relación comercial. La certidumbre en el acceso de las exportaciones mexicanas, los incentivos para la inversión y la existencia de un marco operativo y jurídico más transparente pueden elevar el comercio e incidir en la creación de un mayor número de empleos en ciertos sectores.

(13)

(13) De entrada, las perspectivas señalaban que la especialización productiva permitiría que México incrementase sus exportaciones de varios productos del sector primario y agroindustrial. En los servicios, México es actualmente poco competitivo en la actividad financiera y en los altamente especializados, aunque podrá obtener ventajas en los intensivos de mano de obra. En el sector industrial, pese a que México ha multiplicado sus exportaciones manufactureras desde 1982, sólo unos cuantos nichos son auténticamente competitivos. Con todo, México tiene su mayor carta en el precio de la mano de obra. De este modo, en el corto plazo, el país puede apoyarse en su ejército de trabajo barato para mantener su competitividad, mientras se eleva la productividad por trabajador y se incorporan nuevas tecnologías. En lo que se refiere a la incidencia del Tratado en la distribución del ingreso, se prevé una elevación de los ingresos de los trabajadores directamente relacionados con el sector exportador. Este hecho podría llevar, en el corto plazo, a una bipartición de los beneficios entre un estrato de trabajadores ligados a la exportación, con salarios reales crecientes y mejor nivel de calificación; y otro, de los vinculados al mercado interno, con menor aumento en la remuneraciones reales, como los campesinos productores de granos básicos. Véanse Hernández Laos, Enrique, "El ABC del TLC" en Nexus 165, septiembre de 1991, y García Rocha, Adalberto y Timothy Kehoe, "Efectos de un tratado de libre comercio sobre la economía mexicana" en Hacia un Tratado de

La recomposición económica, en suma, ha sido vasta y, muy probablemente, irreversible. Gracias a la decisión política con que se emprendió el proceso de cambio y al aprovechamiento de los restos de la concertación autoritaria, en menos de una década se ha transitado de una economía con intensa participación estatal, ineficiencia privada, sobrerregulación y cerrazón al comercio mundial a una economía con nuevas reglas, con un mayor énfasis en la iniciativa individual y con una nueva posición hacia el entorno internacional.

Esta transformación económica ha modificado también la distribución del poder, así como la concentración de los recursos económicos: es indudable que, de entrada, la privatización y la internacionalización han beneficiado y hecho más poderosos a quienes, en principio, contaban con más ventajas para aprovechar estas políticas; sin embargo, los antecedentes de la administración estatal y de la economía cerrada apuntan a que, bajo ciertas condiciones, esta reconversión puede tener un efecto benéfico relativo sobre el conjunto de la sociedad.

De este modo, en la aceleración o retardo de los beneficios de la modernización económica, influirán de manera determinante las políticas públicas destinadas a la elevación de las capacidades de aquellos que tienen en su fuerza de trabajo la única mercancía que ofrecer en el mercado. Por eso, la acción moduladora del Estado: la manera en que se regule y promueva el salario; las modalidades de apoyo al sector rural; la naturaleza y características de la oferta de

educación, salud y seguridad social, y, sobre todo, los medios e instrumentos para corregir la pobreza extrema tendrán un impacto fundamental sobre las posibilidades vitales a futuro de muchos ciudadanos.

4.3 El nuevo discurso social.

La transición política y la transformación económica reseñadas, habían rebasado los viejos marcos de control social y precisaban que instrumentos de mediación, como la política social, se adaptaran a las nuevas exigencias. Este reto no era totalmente nuevo: el Estado enfrentó, desde los años ochenta, el desafío de atender los viejos rezagos y los problemas sociales emergentes en un marco de crisis económica. Los temas y pactos fundamentales que habían nutrido la legitimidad del Estado revolucionario mexicano resultaban profundamente transformados por los procesos de evolución social: la educación gratuita, el reparto agrario y las garantías de seguridad social, eran añejas aspiraciones a las que se sumaban otras nuevas (la vivienda, la seguridad pública, los servicios urbanos) nacidas de la explosión demográfica y la modernización. En este sentido, las limitaciones de la economía, así como el crecimiento, complejidad y diferenciación de las demandas obligaban a reformular o, definitivamente, cancelar compromisos y alianzas que aparecían como las vértebras de la articulación ideológica posrevolucionaria.

La transformación del compromiso del Estado se fundó en una reiterada argumentación en torno a la poca efectividad e insuficiencia de los instrumentos redistributivos tradicionales, como la repartición de tierras y,

particularmente, el salario y los subsidios. Así, una de las constantes del nuevo discurso social fue la condena a la fragilidad de las promesas del populismo y la dilucidación entre un Estado "propietario", poseedor de bienes, distribuidor ineficiente y generador de crisis económicas, y un Estado "solidario", capaz de funcionar como catalizador de las iniciativas sociales, en un marco de pluralismo y corresponsabilidad. (14)

Esta mudanza del discurso social, aunque respondió a condiciones endógenas, participó de una extendida tendencia mundial a sustituir la provisión universal, que propugnaba el *Welfare*, por nuevas modalidades distributivas. Pese a que algunas corrientes de pensamiento de izquierda apuntaron hacia la descentralización de funciones del Estado, las argumentaciones más sólidas e influyentes en este sentido vinieron de perspectivas ideológicas que, en la geometría política de la época, se denominaban conservadoras. Sin embargo, pese a que en el debate ideológico la responsabilidad del retiro del Estado se identifica con un variado bloque de argumentos denominados genéricamente como neoliberalismo, lo cierto es que estos argumentos no son idénticos y la disminución de la intervención del Estado en las diversas actividades económicas y de provisión social ha sido alentada con variadas perspectivas, que ponen énfasis en distintas aristas del tema.

Así, existe, por un lado, una corriente de opinión, alimentada del *laissez faire*, que concibe mayor eficiencia y prosperidad con la sola extensión de las fuerzas de la

(14) Véase, por ejemplo, "El reto de la justicia", discurso del candidato Carlos Salinas de Gortari pronunciado en Chalco el 16 de mayo de 1988.

propiedad y del mercado; un segundo tipo de argumentación, más preocupado en la conservación de valores y procesos cohesivos socialmente, que promueve la traslación de funciones del Estado a formas no políticas ni comerciales de agrupación y gestión, como las asociaciones voluntarias, y una tercera modalidad argumentativa, que considera el retiro estratégico del Estado de diversas funciones económicas y sociales como una forma de evitar la expansión inmanejable de demandas y fortalecer la gobernabilidad.(15)

La primera corriente de pensamiento, que basa su liberalismo a ultranza en las elaboraciones teóricas de integrantes de la escuela de Chicago, sostiene que los derechos de propiedad son la variable fundamental para explicar las diferencias en el rendimiento de las organizaciones. Mientras el poseedor de los derechos de propiedad tenga más seguridad en su posesión y mayores expectativas de beneficio, más incentivos tendrá para producir; al contrario, mientras más atenuados estén los derechos de propiedad menos incentivos habrá para desplegar la iniciativa y el talento de los individuos. La excelencia de la propiedad como motivador de la eficiencia conduce a la búsqueda de una maximización de la propiedad privada y una restricción al máximo de las instituciones y las empresas públicas. Esta conseja para el retiro del Estado se refuerza con teorías como la de la elección pública, según la cual los grupos de interés político son capaces de aprovechar los mecanismos democráticos para obtener legislaciones

(15) Véase Starr, Paul "El significado de privatización" en Sheila B. Kamerman y Alfred J. Kahn (comps.) La privatización y el Estado benefactor. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. pp. 27-64

favorables, así como para impulsar políticas y presupuestos expansionarios tendientes a sostener su poder y privilegios.

El enfoque político, a su vez, señala que, por el lado de la oferta social, el Estado asistencial genera un sistema jerárquico y centralizado de toma de decisiones, una autonomía creciente de la dinámica de programación de las erogaciones con respecto a las necesidades sociales y una tendencia a elevar el gasto corriente en materia social producto de la inercia y los intereses de la burocracia; por el lado de la demanda, se provoca la sobrerrepresentación e inflación de las demandas de unos pocos y la subordinación de las organizaciones sociales al Estado. Todo ello refuerza los rasgos autoritarios de las burocracias, retrasa el aprendizaje democrático de las masas y bloquea el paso de los recursos a quienes los requieren con mayor urgencia.

Por eso, este enfoque recomienda el retiro del Estado de funciones sociales y económicas con el argumento de que la reasignación de los derechos de propiedad, ensanchando la esfera de lo privado y disminuyendo al máximo la de lo público, tiene un efecto benéfico sobre la vida política que permite corregir las distorsiones descritas por la teoría de la elección pública y propicia la gobernabilidad. Esta argumentación parte de varias presuposiciones: por un lado, la contracción del sector público mediante la privatización de empresas estatales privatiza también las relaciones de empleo, lo que libera al gobierno de las presiones que implica ser un patrón directo; además, el retiro de funciones económicas y sociales libera al Estado de los reclamos por la calidad de los servicios y propicia que los prestadores privados sean más eficientes o resulten reemplazados en la

preferencia de los consumidores; adicionalmente, el retiro del Estado y la asignación de nuevos derechos de propiedad a los ciudadanos cumple un efecto positivo para generar actitudes afirmativas hacia el capitalismo y la propiedad privada.

Un distinto grupo de argumentos, no individualistas sino comunitarios, cuestiona al *Welfare* por su tendencia a desincentivar la responsabilidad e iniciativa individuales, lo cual acarrea problemas de anomía y disolución social.(16) De acuerdo a esta perspectiva, el problema del Estado de Bienestar no se reduce al desaliento cívico o a la magnitud de las demandas que propicia, sino a la manera particular y diferenciada en que éstas deben responderse, tarea para la cual el aparato burocrático del Estado resulta poco apto, ya que existen una serie de procesos sociales cuyo componente primario puede ser afectado e invadido por la actitud impersonal y uniformadora del *Welfare*. El remedio para este "desbordamiento de la política"(17) consiste, entonces, en el retiro estratégico del Estado de actividades que, por otro lado, podían realizarse de manera más eficiente por organizaciones civiles o privadas. Por ello, desintegrar las "megaestructuras alienantes" y transformarlas en microproyectos, capaces de responder a necesidades locales determinadas democráticamente puede contribuir a recomponer

(16) Una suma de los argumentos conservadores contra el Estado Benefactor y, particularmente, una fascinante argumentación sobre la incompatibilidad de una cultura cívica individualista, con las tendencias uniformadoras de éste se encuentra en el libro de Glazer, Nathan, The Limits of social policy. Boston: Harvard University Press, 1988. Una crítica del Estado benefactor desde el ámbito de la teoría de los sistemas se encuentra en el libro de Luhmann, Niklas, Teoría política en el Estado de Bienestar. Madrid: Alianza Editorial, 1993.

(17)La expresión es de Luhmann op. cit. p. 93

el tejido social y axiológico de las sociedades modernas. Así, el propósito central de una notable cantidad de literatura sobre política y seguridad social es, con el fondo ideológico de repulsa al "gran gobierno", acertar en el grado en que el papel proveedor del Estado puede ser reemplazado con eficacia por las "estructuras mediadoras" (organizaciones voluntarias, agrupaciones étnicas y religiosas, organizaciones vecinales, compañías privadas). (18)

Pero si la crítica de la élites en ascenso al incipiente Estado benefactor que se había desarrollado en los setentas abrevaba de las corrientes ideológicas de moda, también tenía como sustento una serie de cuestionamientos y evaluaciones empíricas de los saldos de los modelos de desarrollo endógenos y los instrumentos redistributivos asociados a estos modelos. Así, la conclusión de diversos estudios en torno a la distribución del ingreso señalaba que, pese a que las estrategias redistributivas de los años setenta en México habían buscado expresamente propiciar un reparto más justo de los beneficios del desarrollo, las distorsiones a que dieron lugar los instrumentos utilizados, habían propiciado la anulación de los beneficios y el crecimiento de las disparidades entre la pirámide social. (19)

(18) Ejemplo de estas perspectivas son Glazer op. cit. y Berger, Peter y Richard J. Neuhaus To Empower People: the Role of Mediating Structures in Public Policy. Washington: American Enterprise Institute, 1977.

(19) Uno de los ejemplos más notables de esta crítica en torno a la efectividad de las estrategias económicas de la sustitución de importaciones y a las políticas redistributivas que las acompañaron se encuentra en el libro compilado por Pedro Aspe y Paul Sigmund, The Political Economy of Income Distribution que ha sido recurrentemente citado en este trabajo.

Para diversos analistas, las estrategias niveladoras basadas en los salarios y los subsidios que se habían aplicado en México eran poco efectivas para abarcar a la población verdaderamente pobre, causaban distorsiones económicas de consideración y resultaban fácilmente reversibles. De acuerdo a estos argumentos, el intento de redistribuir el ingreso mediante el aumento de las remuneraciones nominales, cuando estos incrementos se encontraban desligados de una elevación en la productividad, provocaba incrementos en los precios de las empresas y sangría fiscal, lo que generaba efectos inflacionarios que anulaban las ventajas. Además, las altas tasas de desocupación y subempleo limitaban los alcances de este instrumento redistributivo pues, si bien los trabajadores organizados podían eventualmente mantener sus remuneraciones al ritmo de la inflación, esto no ocurría con quienes carecían de empleo o de capacidad organizativa para defender su salario. La política de subsidios, por su parte, aunque resultaba un instrumento de cobertura más amplia que la política de remuneraciones representaba una carga muy alta para el erario y mostraba una efectividad muy baja para llegar a los grupos más necesitados, ya que a menudo era aprovechada por estratos de la población que no lo requerían.

De este modo, la estrategia redistributiva que conducía al clásico Estado asistencialista, con altas remuneraciones y prestaciones al trabajo y una gran incidencia de los subsidios, adquirió una nueva valoración negativa no sólo por sus efectos nocivos sobre el equilibrio

de la economía, sino por su escasa aplicabilidad en países con deficiente integración social. (20)

El fracaso de los instrumentos redistributivos influidos por el *Welfare* y ensayados en México y América Latina en los años setenta, propició que, en el marco de la crisis económica de los años ochenta, el debate político en torno a la redistribución se centrara en tres posiciones que, a rasgos groseros, pueden caracterizarse de la manera siguiente: los que pretendían seguir utilizando los instrumentos tradicionales, al lado de un repudio de la deuda externa y la revitalización de la estrategia de sustitución de importaciones mediante la integración latinoamericana;(21) los que recomendaban dejar la tarea de nivelación social en la distribución funcional del mercado,(22) y los que insertaban los problemas sociales en los límites implícitos que marca la naturaleza del mercado, buscando una estrategia redistributiva de rangos más modestos, que cumpliera con características básicas como mantener estrecha coordinación con la política económica, ser importante para apuntalar la

(20) Para una crítica de la aplicación de estos instrumentos redistributivos en América Latina. Véase Ffrench-Davis, Ricardo, "Mecanismos y objetivos de la redistribución del Ingreso" en Foxley, Alejandro (comp.), Distribución del Ingreso. México FCE, 1974. pp. 320-358 y Sheahan, op. cit. p 11 y 111

(21) En México, esta propuesta era avalada por diversas corrientes de pensamiento de las universidades estatales, así como por Cuauhtémoc Cárdenas.

(22) Existe una corriente de opinión ultraliberal que no se ha traducido cabalmente en la plataforma política de los partidos (el PAN ha mantenido siempre un vago "solidarismo"), pero que probablemente tiene una amplia repercusión en la formación de opinión de la clase media.

estrategia de desarrollo y ser capaz de generar un consenso en torno a las reformas modernizadoras.(23)

Para lograr este último propósito, sus promotores señalaban la necesidad de rebasar los conceptos tradicionales en torno a la redistribución y buscar instrumentos que, por un lado, incidieran efectivamente sobre la desigualdad y, por el otro, garantizaran su permanencia adecuándose con la política económica. Con este fin, debían buscarse mecanismos selectivos de asignación que definieran en términos más rigurosos los estratos sociales, ocupacionales o de edad, que precisaran de un reforzamiento de sus capacidades para elevar su participación en la distribución del ingreso. Además, para crear, consolidar y mantener este tipo de programas de ayuda selectiva a la población, sin exceder las capacidades fiscales y administrativas del Estado, era menester promover la participación y organización popular, así como la descentralización.

De este modo, desde el punto de vista de la administración de las políticas sociales, el retiro paulatino del Estado y la promoción de la participación comunitaria y la descentralización de los proyectos de desarrollo comenzaron a considerarse sumamente valiosas.(24) De acuerdo a esta visiones, la participación permite que la gente muestre mayor interés en los proyectos, ya que estos reflejan sus opiniones y necesidades, y puede reducir

(23)Esta modulación, manifestada desde la campaña de Carlos Salinas, se mostraría de manera más coherente en las políticas sociales del gobierno salinista y, particularmente, en PRONASOL.

(24)Este consenso proviene de la influencia de la literatura particularmente norteamericana, sobre privatización y crisis del Estado de Bienestar.

considerablemente los costos de las obras públicas (con el concurso de mano de obra y vigilancia comunitaria, por ejemplo), permitiendo beneficiar con un mismo presupuesto a un mayor número de pobres.(25) Del mismo modo que la participación resulta deseable para la modulación de las políticas sociales, la descentralización, concebida como susceptible de extenderse no sólo a los estados sino a los municipios y a los ayuntamientos, es fundamental para adaptar la oferta social a las necesidades y características de los usuarios. Así, si bien en la provisión selectiva y descentralizada se pierden las economías de escala que genera ofrecer servicios de cobertura universal, a cambio se disminuyen costos administrativos y de gestión, se gana en eficiencia y puede lograrse una mayor satisfacción de los consumidores del servicio.

En suma, la reformulación de los antiguos pactos que esbozaba la élite emergente, aderezada con un sello propio, culminaba en el mismo razonamiento que, en los países industrializados, ha marcado el declive del Estado benefactor: la provisión, entendida como derecho universal, no sólo atenta contra la estabilidad fiscal del Estado sino que distorsiona los beneficios de las políticas, no garantiza apoyos políticos al sistema y acarrea consecuencias perversas como el socavamiento de la responsabilidad individual y el desgaste de la "redes sociales naturales" de cooperación y solidaridad. Por ende, revisar los esquemas de oferta social universal no sólo incide en la salud de la economía, sino que, sustituyéndolos con programas no institucionales y

(25) Además, desde una visión de poder, la participación puede fomentar el aprendizaje democrático y la socialización política afirmativa, así como posibilitar mayor conocimiento y control del Estado sobre los liderazgos que intervienen en la participación comunitaria.

selectivos puede descargar al Estado de demandas, generarle apoyos políticos y conducir a una asignación más eficiente de recursos escasos.

Esta redefinición de los límites y la naturaleza de la intervención estatal en materia social comenzó a expresarse en las políticas públicas desde el sexenio de Miguel De la Madrid en un proceso de reforma del Estado que ponía énfasis especial en la descentralización y la planeación democrática. Sin embargo, esta agenda emergente se consolidó y adquirió mayor espesor ideológico durante el período salinista, cuando se establecieron y redefinieron, sobre nuevas bases, los compromisos y alianzas con fuerzas sociales como los obreros; se reasignaron los derechos de propiedad afectando añejas formaciones legitimadoras, como el ejido, y se formularon políticas convergentes de descentralización y modernización administrativa en áreas como la educación y la salud, tendientes -a decir de sus operadores- a devolver a diversos actores sociales su capacidad de decisión y autonomía, así como a reconocer la pluralidad social y cultural del país.

Actualmente, los rasgos transformadores que buscan elevar la eficiencia económica, disminuir las zonas de conflicto social y promover nuevas actitudes y valores afirmativos al mercado se han hecho presentes, en mayor o menor grado, en las diversas áreas en las que el Estado influye para orientar y modular la distribución del ingreso, como son la política laboral, el apoyo al sector rural, la oferta educativa, la estructura de salud y de seguridad social y el combate a la pobreza extrema.

La política laboral.

La política laboral es una de las áreas en más delicada transición y en la que, por el papel que juega el arreglo corporativo en el cuerpo de la estrategia económica, ha sido más difícil instrumentar el retiro de la tutela del Estado. (26) Actualmente, el trabajo debe contribuir al abatimiento de la inflación y a la modernización de los procesos de producción, sin fracturar la estabilidad política.

Así, merced a la concertación corporativa del Pacto se ha podido mantener un tope a los salarios, que coadyuva a disminuir la demanda y contener la inflación. Sin embargo, el gobierno no ha tenido el mismo éxito en promover las formas de organización industrial que exigen las nuevas modalidades de producción pues, pese a que es muy probable que la profunda contradicción entre los nuevos procesos productivos y las viejas estructuras sindicales requiera de una modificación de la legislación laboral, las tendencias a la reestructuración industrial chocan con el muro retórico de protección que el gobierno ha erigido para el obrero.

De este modo, aunque en muchos casos, la reprivatización de empresas públicas ha modificado **de facto** la alianza corporativa, el desmantelamiento de las añejas estructuras y el surgimiento de sindicalismos más independientes y representativos es difícil dado el arreglo a la vieja usanza que sustenta la concertación económica.

(26) Bensusan, Graciela y Gerardo Zamora, "Política laboral y proyecto de gobierno" en Manuel Canto y Victor Durand (coords), Política y gobierno en la transición mexicana. México: UAM, 1991. pp. 94-117.

Empero, esta necesaria redefinición de reglas y alianzas no puede aplazarse indefinidamente, pues la forma que adopte la vinculación del gobierno con los trabajadores y la libertad de estos para escoger liderazgos, en una era de redefinición de las relaciones industriales en todo el mundo. Así, es muy probable que sólo la obtención de una mayor autonomía por parte del trabajo en su organización permita diseñar instrumentos eficientes y modernos, como seguros de desempleo temporal o programas de reentrenamiento, que, sin afectar la competitividad, puedan atenuar los costos de la reconversión y orientar las pautas futuras de la distribución del ingreso.

(27)

Por otro lado, de los llamados "precios clave" para el proceso inflacionario el salario ha sido el más controlado; no obstante, este control ha de tener límites, ya que puede provocar el descenso de la demanda interna y, sobre todo, el desaliento social. Ciertamente, aunque en países con severas desigualdades y altas tasas de indigencia el salario no puede ser el único instrumento para redistribuir el ingreso y combatir la pobreza, el nivel de remuneraciones cumple funciones fundamentales como la defensa del poder adquisitivo de los asalariados frente a la inflación, la captación de los aumentos de la productividad en favor de los trabajadores y la regulación de las relaciones salariales entre sectores.

(27) La necesidad de establecer respaldos adicionales que propicien la modernización seguramente será un punto importante en la agenda social del futuro. Véase al respecto, Carrasco, Rosalba, Enrique Provencio y Clemente Ruiz, Sistemas de Bienestar social en Norteamérica. Análisis comparado. México: El Nacional, 1994. p. 31

El apoyo al sector rural.

Una de las áreas donde se han producido cambios más profundos y polémicos, tanto en la formulación ideológica como en el carácter de las políticas ha sido el sector rural. Si durante cerca de ocho décadas el reparto agrario constituyó una de las principales carnadas legitimadoras de los gobiernos revolucionarios, el crecimiento demográfico y la disfuncionalidad económica de la propiedad colectiva estimularon cambios de fondo. Así, para revertir la pobreza campesina, mediante una recapitalización del sector agrario capaz de generar mayor productividad y empleos, el gobierno promovió una importante reforma en materia de régimen de propiedad, así como nuevos mecanismos de apoyo al sector que, por sus repercusiones políticas, ideológicas y económicas, han constituido tema de un amplio litigio.(28)

Para el nuevo gobierno, la incertidumbre en el régimen de propiedad y la poca flexibilidad de las modalidades de explotación de la tierra desestimulaban la inversión en el sector y obstaculizaban la iniciativa individual. Así, en 1991 se aprobaron reformas al artículo 27 que cancelan virtualmente el reparto agrario y brindan nuevas

(28) El campo mexicano no es un sector homogéneo pues en el coexisten la propiedad privada y social, así como un amplio segmento de trabajadores sin tierras. En el año de 1990, el 42.6 por ciento de la población vivía en el campo y, de ésta 80 por ciento se encuentran en situación de pobreza y la mitad padece pobreza extrema. La mayoría de los pobres extremos se ubican en zonas selváticas, desérticas o montañosas, de difícil acceso, que forman un cinturón de la pobreza que coincide con las zonas de mayor población indígena y que abarca diversas porciones de los estados de Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Guerrero, México, Hidalgo, Tlaxcala, Michoacán, Nayarit, Durango y Chihuahua. Véase, Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad op. cit. p. 24-26

garantías a la pequeña propiedad. El propósito de la reforma es terminar con la ficción del reparto y con el minifundio, buscando promover la producción y la elevación de la productividad con la asociación de mutuo beneficio entre productores y empresarios, lo que conllevaría certidumbre y reglas claras, capaces de abatir los costos de transacción en el sector y eliminar la industria de la gestión agraria. (29) Para dar cuerpo jurídico a los cambios se publicó la Ley Agraria, reglamentaria del nuevo artículo 27, que reconoce la personalidad jurídica de los ejidos; desglosa la naturaleza de las tierras ejidales; establece los diversos tipos de pequeña propiedad rural y crea la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional.

Aunque, para muchos analistas, la crisis del campo no se deriva de las formas de propiedad, lo cierto es que las reformas permiten una mayor incidencia del mercado en la vida agrícola, con todos sus riesgos y posibilidades. Sin embargo, la enorme magnitud de sus lastres hacen que esta transformación no pueda plantearse sin un esquema de respaldo sólido y eficiente. En este contexto, a fin de apoyar el proceso de transición en el campo, se anunció en octubre de 1992 un programa de subsidios ya no al precio, sino al ingreso del productor. Este programa, denominado PROCAMPO, contempla derramar recursos a los productores de cultivos que cubren el 70 por ciento de la superficie cultivable del país, a razón de un pago directo por hectárea. Los productores beneficiados podrán determinar libremente el uso que darán a su tierra. De esta manera, será posible desaparecer los precios de garantía y tomar como referencia los precios

(29) Véase Valle, Eduardo, op. cit. p. 19

internacionales, sin afectar de manera abrupta a los productores mexicanos.

A decir de sus operadores, PROCAMPO tiene amplia racionalidad en su instrumentación. Por un lado, el cambio de un subsidio al precio al de un subsidio al ingreso, evita distorsiones como el hecho de que el subsidio sea aprovechado por los productores de mayores ingresos y de que la producción se oriente a los cultivos subsidiados, sin considerar la vocación del suelo o la rentabilidad del mercado. Además, PROCAMPO tendrá un efecto benéfico sobre los estratos rurales más pobres debido a que, a la vez que apoya directamente el ingreso al canalizar un recurso neto a más de 3 millones de productores, de los cuales 2.2 son considerados minifundistas y con escasos ingresos, permitirá también adquirir más baratos los productos de subsistencia de los proletarios rurales. (30)

Sin embargo, para otros analistas el apoyo directo en efectivo permite cancelar programas de fomento y retirar al Estado de funciones que ya no desea desempeñar. A decir de estos críticos, el programa no contempla ni el mejoramiento en la infraestructura y la asistencia técnica, ni la mayor eficiencia y flexibilidad en el manejo del crédito, aspectos que no puede mejorar la sola acción del mercado. (31) Además, sugieren la posibilidad de que el manejo del padrón y las listas de productores beneficiados llegaran a hacerse con fines corporativos y de ingeniería electoral. (32) De este

(30) Tellez, Luis, "Algunas falacias sobre PROCAMPO" en excelsior 4 de febrero de 1993. (sección ideas)

(31) Bartra, Armando, "Plan del desaliento a la producción" en Ibid

(32) Moguel, Julio, "El último eslabón de un proyecto anticampesino" en Ibid.

modo, más que un programa de aliento productivo, PROCAMPO constituiría un programa de inducción del voto rural hacia el partido oficial y de desaliento a la producción de básicos, los cuales, en lo futuro, será más rentable importar de Estados Unidos y Canadá.

Lo cierto es que la amplia reforma en el campo, institucionalizada en los cambios al artículo 27 y PROCAMPO, no garantiza, por sí sola, una dinámica virtuosa del sector rural. Por ello, la desregulación debe apoyarse con capitalización selectiva para la reconversión a cultivos más rentables, para mejorar las escalas de producción y comercialización y para adquirir la tecnología mas adecuada. Igualmente, resulta de singular importancia impulsar el desarrollo de actividades no agrícolas en las zonas rurales que permitan a los campesinos reconvertir sus actividades, de lo contrario se podría generar una mayor desigualdad y pobreza rural, al aumentar el precio de la tierra y desplazar a los más pobres.

La educación.

La educación ha sido uno de los factores más poderosos de legitimación social, en el que se fundan las premisas de movilidad y permeabilidad de las élites. Además, ante las transformaciones de la economía mundial, la educación adquiere una nueva dimensión para el desarrollo económico de los países. En México, desde los años cincuentas, la educación adquirió un sesgo marcadamente urbano y, en la década de los setentas, el gasto educativo otorgó un gran énfasis a la educación superior en detrimento de la básica. Así, a pesar de la importancia estratégica de

la difusión extendida del conocimiento y la capacitación para cualquier participación ventajosa en la economía internacional y de la estrecha correlación entre escolaridad e ingreso, los saldos de la democracia educativa mexicana distan mucho de ser halagüenos. (33)

A fin de corregir estas deficiencias y aminorar la involución educativa que trajo la crisis, el presupuesto destinado a la educación aumentó, entre 1988 y 1992, en cerca de 70 por ciento en términos reales.(34) Además, desde el inicio del sexenio, el gobierno buscó consolidar el proceso de reforma y descentralización educativa que se había esbozado en el régimen anterior y, para ello, promovió diversas medidas políticas y propuso una ambiciosa reforma institucional.

Por un lado, el gobierno buscó renovar los interlocutores sindicales del magisterio y propició la salida del líder vitalicio del sindicato del ramo, Carlos Jongitud

(33) A finales de los ochentas, la matrícula había descendido, la deserción escolar se había incrementado significativamente y la calidad de la oferta educativa continuaba en declive. Por ejemplo, en una encuesta nacional sobre educación primaria y secundaria, realizada por la revista Nexos, se daba cuenta del abismo que existe entre los conocimientos y habilidades que se supone adquieren los alumnos y las que efectivamente poseen. Si el aprovechamiento general ya es bajo, de apenas 4.83 en la primaria y 3.97 en la secundaria sobre una escala de 10, es motivo de preocupación adicional, por su incidencia sobre la estructura nacional de la desigualdad y la estratificación del mercado de trabajo, el margen de ventaja que llevan las escuelas particulares con respecto a las escuelas públicas. (En la encuesta sobre primaria, el aprovechamiento en las escuelas particulares es de 6.55; por 4.74 de las públicas, en el de secundaria es de 4.58 por 3.88). Véase al respecto Guevara Niebla, Gilberto, "México ¿Un país de reprobados?", en Nexos 162, julio de 1991. pp. 33-44

(34) Véase Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad op. cit. p. 41

Barrios, cuya caída abrió paso a una nueva dirigencia mucho más favorable a las políticas de modernización y transformación. Por otro lado, el gobierno buscó desactivar la movilización magisterial, particularmente la de la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE), atenuando la exacción que había sufrido el salario magisterial.

Adicionalmente, en 1990 se dio a conocer el *Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa*, el cual tenía tres objetivos principales: la reorganización del sistema educativo; la reformulación de los contenidos y materiales, y la revaloración de la función magisterial. En materia de reorganización del sistema, el Acuerdo contemplaba complementar el proceso de descentralización, iniciado desde 1970, por medio de la transferencia de los bienes y recursos financieros de la escuela preescolar y primaria a los estados, a fin de que estos adquirieran todos los derechos y obligaciones en la administración y dirección del servicio. El papel del gobierno federal se limitaría, en este contexto, a formular los planes y programas más generales, elaborar los libros de texto y garantizar el cumplimiento de la normatividad. Para fortalecer la descentralización y promover la participación social, se crearían consejos escolares, municipales y estatales, que participen en la administración de las escuelas y vigilen el uso de los recursos.

En cuanto a la reformulación de los contenidos y materiales educativos, se pretendía actualizar los programas de estudio y libros de texto y renovar la enseñanza por asignaturas en lugar de por áreas; reestablecer el estudio sistemático de materias como historia, geografía y civismo, y

fortalecer actitudes y conocimientos relacionados con el cuidado y la salud del alumno, la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

En lo que atañe a la denominada revaloración de la función magisterial, se buscaba reforzar la formación del maestro, mediante una reforma en operación y contenido de la educación normal; actualizar permanentemente al magisterio en ejercicio y mejorar sus percepciones; integrar un programa especial de fomento a la vivienda del magisterio y hacer de la carrera magisterial el medio principal para la movilidad profesional en el gremio. (35)

En suma, en la educación los objetivos explícitos han sido avanzar en una transformación que permita la adecuación de la oferta educativa a las necesidades de la competitividad contemporánea, así como a las características y demandas peculiares de cada región. Estos propósitos pese a que los notorios vaivenes de funcionarios han restado continuidad al esfuerzo de transformación institucional, reflejan la importancia que la educación adquiere para el Estado no sólo como medio para propiciar una mayor equidad y estimular la competitividad del país, sino para resocializar a los ciudadanos en una nueva escala de valores. (36)

(35) Véase Poder Ejecutivo Federal, Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa. México: Talleres Gráficos de la Nación, 1991.

(36) Al respecto, algunos pasajes de los discutidos libros de texto de historia, que fueron presentados y descontinuados en 1992, como los referidos a la administración de Luis Echeverría y José Lopez Portillo, son ilustrativos de este intento de inducir nuevas apreciaciones y actitudes en torno a temas como la política económica.

La salud y la seguridad social.

La transformación en la oferta en materia de salud y seguridad social ha sido lenta debido a la heterogeneidad y estratificación del entramado institucional. La naturaleza transitiva de las patologías y los patrones de morbilidad que combina las enfermedades características de las sociedades industrializadas con las patologías de la pobreza, así como las exigencias que plantea el crecimiento demográfico han mostrado los límites de las estructuras existentes para operar eficazmente. Por ello, uno de los propósitos de la administración salinista fue ampliar la cobertura de los servicios de salud y seguridad social, mediante programas no institucionales que involucraran el esfuerzo conjunto de organizaciones voluntarias, agrupaciones profesionales y la comunidad.

Además, en lo que atañe a la seguridad social, durante el período salinista se ha buscado promover el equilibrio financiero de las instituciones, establecer nuevos seguros y prestaciones y consolidar la descentralización y simplificación administrativa de los servicios. Así, con el propósito de fortalecer el equilibrio financiero de las instituciones, se actualizaron las cuotas en el ISSSTE y se promovieron reformas a la Ley del IMSS, a fin de que los ingresos para cada uno de los ramos de seguro se administren mediante sistemas contables independientes. Igualmente, se han emprendido reorganizaciones administrativas que han permitido una redistribución del personal tendiente a prestar un mejor servicio. En relación a la creación de nuevas prestaciones, se estableció un nuevo seguro de retiro que es un seguro adicional al que se incorporan todos los afiliados

al IMSS e ISSSTE, así como quienes voluntariamente deseen hacerlo. Adicionalmente, se ha llevado a cabo un proceso de delegación de atribuciones a los estados, tanto de la Secretaría de Salud como del IMSS e ISSSTE. Esta descentralización de los servicios ha involucrado la participación local, mediante los programas concertados entre las tres principales instituciones sociales y el PRONASOL. (37)

En suma, la concepción y operación de diversas políticas con incidencia social que ha administrado el Estado mexicano han sufrido un cambio notable. Esta transformación no es homogénea en todas las áreas, aunque comparte rasgos comunes como la introducción de criterios de mercado, la descentralización de responsabilidades y la promoción de la corresponsabilidad social.

Así, en materia agraria se ha buscado insertar las relaciones de producción en el contexto del mercado; en el ámbito laboral se ha buscado una modernización parcial de las relaciones de trabajo, aunque sin desatar las goznes del control corporativo, y en materia de educación y salud y seguridad social, se ha avanzado en la descentralización de los servicios y la promoción de la participación social en su administración.

Con todo, el replanteamiento de la participación del Estado en la provisión de bienestar y la delegación de atribuciones y responsabilidades en la materia a otras instancias no garantiza, por sí sola, una plataforma de

(37) Narro Robles, José, La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

capacidades básicas, que asegure una derrama más amplia de los beneficios del mercado. Por ejemplo, si la descentralización de la salud y la educación no es acompañada de un reforzamiento equivalente de las transferencias federales y las atribuciones de los estados y los municipios para generar recursos propios puede redundar en un declive de la calidad y la cobertura de estos servicios. Igualmente, si la participación social no es aparejada con un reforzamiento de los derechos ciudadanos, ésta puede ser manipulada por grupos de poder locales, conduciendo, en lugar de a una ampliación del radio de acción de la política social, a una concentración mayor de beneficios.

Así, la reforma social probablemente debe ser reforzada y consolidada con una mayor asignación de recursos a la inversión social, con una efectiva descentralización de atribuciones y capacidades a las instancias locales y con una mayor autonomía de los actores sociales, particularmente aquellos sujetos a las redes del corporativismo, como los obreros y las campesinos.

CAPITULO V: EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD
(PRONASOL)

5.1 El PRONASOL y los programas de combate a la
pobreza.

Aunque las políticas de incidencia social anteriormente esbozadas reflejan un extendido clima de ideas en torno a las modalidades de redistribución y las fronteras entre el Estado y la sociedad, el elemento más novedoso de la política social, tanto en su aspecto operativo como ideológico, es el Programa Nacional de Solidaridad.

Durante la década de los setenta, la política social fue utilizada como un medio para simbolizar el compromiso del gobierno con las metas de la revolución, reforzar el corporativismo y promover actitudes afirmativas hacia el sistema. Sin embargo, el descrédito del modelo de crecimiento y de las alianzas sociales que caracterizaron los gobiernos de Echeverría y López Portillo, así como el peso de la crisis, propició el bajo perfil de las políticas y la atonía del discurso social de Miguel de la Madrid.

Con todo, en las elecciones de 1988, uno de los puntos más persistentes del reclamo de la oposición cardenista al partido oficial fue el aparente olvido por parte del grupo gobernante de los compromisos sociales de la revolución. Era menester, por ello, el surgimiento de un catalizador político capaz de aglutinar y crear nuevos símbolos, así como generar consensos en torno a una estrategia económica, en cuyo seno cada vez tenían menos cabida los mismos gestos legitimadores (nacionalismo

económico reactivo, retórica populista, etc.) que habían sustentado los gobiernos anteriores. (1)

Así, paralelamente a la transformación económica, el gobierno salinista emprendió una lectura peculiar de los compromisos y la agenda social del Estado mexicano. Dada la imposibilidad financiera, y la repulsa ideológica, a mantener la intervención extendida del Estado en la economía y la provisión del bienestar social, se buscó conformar una agenda en la materia que, mediante instrumentos más flexibles y manejables políticamente, desactivara los conflictos potenciales y permitiera una transición con estabilidad hacia un nuevo modelo productivo, en el que el mercado mismo promoviera el mejoramiento de los niveles de vida.

Por ello, además de una reforma de las políticas sociales, se diseñó, en PRONASOL, un mecanismo específico que permitiera un mejor usufructo político del gasto social y que, a la vez, pudiera funcionar más efectivamente que las políticas de cobertura universal. La presentación de PRONASOL ha sido la de una reelectura, a la vez liberal y holista, de los compromisos sociales plasmados en la Constitución de 1917, que busca convertir un tipo de legitimidad, basada en un compromiso prolongado con el bienestar social a cambio de la delegación de la representación ciudadana, en una nueva índole de legitimidad, fincada en la exaltación de la iniciativa individual y comunitaria y la pluralidad cultural. El PRONASOL, en este sentido, no sólo busca elevar la eficiencia de la administración y el usufructo político de los recursos, sino responder, con un reforzamiento del tejido

(1) De ahí, las características de la movilización y liderazgos de PRONASOL, su vocación inclusiva y su manejo publicitario.

social, a las tendencias a la anomía y la desintegración que conllevan los procesos de modernización. (2)

Aunque dueño de rasgos singulares, el PRONASOL no es un producto excéntrico, sino que responde a una serie de características operativas, mediante las cuales diversos organismos internacionales y gobiernos han intentado atacar el problema de la pobreza extrema en los últimos años. Dado que el Estado mexicano ha subsumido una parte muy significativa de la inversión y la oferta social en este programa, resulta especialmente relevante conocer el contexto y la naturaleza de las estrategias contra la pobreza que, actualmente, suelen acompañar los procesos de transición política y reconversión estructural de las economías en diversas regiones del mundo.

Como respuesta al efecto pauperizador que en numerosos países propició la crisis de los años ochenta, así como al efecto regresivo de las primeras fases de los programas de ajuste, la pobreza extrema se convirtió en un tema relevante para las agendas de los organismos internacionales y de algunos gobiernos. De acuerdo a organismos como el Banco Mundial, los procesos de reforma estructural permitirían retomar el crecimiento a largo plazo y fortalecerían las capacidades del Estado y del mercado para responder a las necesidades sociales; sin embargo, en las fases intermedias podría ser necesario establecer programas temporales para incorporar a grupos que no pudieran

(2) De este modo, aunque existen diversos programas contra la pobreza extrema en América Latina que buscan atenuar las consecuencias del ajuste y prevenir estallidos sociales, la compleja elaboración ideológica e instrumentación social del PRONASOL mexicano le otorgan una dimensión única en el subcontinente.

insertarse de inmediato al mercado, así como para evitar conflictos que pusieran en peligro la transformación económica. Las fórmulas para combatir la pobreza que organismos como el Banco Mundial sugirieron e impulsaron fueron simultáneas a las políticas de ajuste y respondían a características tales como la descentralización del gasto, la participación popular y, sobre todo, la selectividad de los beneficiarios.(3)

El primer problema que surge en el combate a la pobreza extrema es la definición de los pobres, la cual adquiere gran relieve pues, más que elegancias y divertimentos estadísticos, las formas de medir la pobreza conllevan ya concepciones de la misma y orientaciones para el diseño de políticas. A decir de los expertos, un concepto de pobreza debe incluir dos elementos, uno, que permita identificar a los pobres y, otro, que permita agregar sus características, a fin de dotar de efecto práctico a las políticas públicas correspondientes. Existen diversos enfoques para medir la pobreza, como son el biológico, que pone énfasis en los requerimientos para la supervivencia física; el de la desigualdad, que relaciona la pobreza con la distribución inequitativa del ingreso, o el de privación relativa, que analiza las condiciones de carencia en una sociedad con estándares de bienestar dados. Los tres enfoques tienen elementos útiles para identificar y evaluar la pobreza: por ejemplo, pese a que el concepto meramente biológico puede evadir matices como los distintos hábitos alimentarios, sirve como un indicador para señalar niveles de

(3) Para una caracterización de los programas contra la pobreza patrocinados por los organismos internacionales, véase Moguel, Julio, "No es tan nuestro el PRONASOL" en Memoria n. 61, diciembre de 1993. pp. 5-8

desposesión absoluta; el de la desigualdad, por su parte, puede ser útil para correlacionar variables (pobreza y distribución inequitativa del ingreso) que si bien no son idénticas guardan una relación estrecha y cuya correcta ponderación contribuye al diseño de políticas; finalmente, el enfoque de la privación relativa, que está íntimamente ligado con los patrones culturales de una sociedad, resulta un acercamiento complementario para evaluar niveles de pobreza y privación por encima de la línea de indigencia total.(4)

La medida más común de la pobreza global se obtiene mediante la tasa de incidencia, que es la proporción de pobres en la población global. Otra medida usual es la brecha de la pobreza; es decir, el déficit agregado de todos los pobres respecto a una línea dada de pobreza. Sin embargo, la distinción entre la pobreza moderada y la extrema es fundamental, pues la pobreza extrema es una condición absoluta, mientras que la moderada es relativa. La pobreza extrema alude a aquellos que no pueden adquirir la suficiente alimentación para aprovechar las oportunidades educativas o de mercado y elevar productivamente su trabajo. (5) Los pobres moderados, por su parte, aunque enfrentan numerosas desventajas pueden, en principio, aprovechar más adecuadamente las oportunidades de educación, empleo y salud.

(4) Para una discusión sobre las ventajas y limitaciones de los diversos indicadores de pobreza, véase Sen, Amartya, Poverty and Faminess. An Essay on Entitlement and Deprivation. Oxford: Oxford-Clarendon Press, 1981.

(5) "La gente desnutrida es más vulnerable a enfermedades, corre el riesgo de desarrollar deficiencias antropométricas, es a veces apática y en general menos capaz para realizar satisfactoriamente tareas en el mercado de trabajo y/o participar en actividades educativas. En este sentido, la pobreza extrema es constante en el tiempo y, dentro de ciertos límites, en el espacio". Levy, Santiago, "La pobreza extrema en México: una propuesta de política" en Estudios Económicos vol. 6, n.1, enero-junio de 1991. p.50

Por eso, es fundamental establecer una línea de pobreza, basada en la ingesta nutricional, que evite que quienes padecen pobreza extrema queden fuera de los beneficios de un programa social destinado a combatirla, así como una aproximación a las características de los pobres extremos, con el propósito de dotarlos de los bienes y las capacidades adecuadas.

En su perfil de la pobreza extrema Santiago Levy distingue siete características principales: uno, la pobreza extrema está asociada con una alta tasa de fecundidad, ya que de esta manera se responde a los elevados niveles de mortalidad infantil, se agrega fuerza de trabajo adicional y se adquiere seguridad en la vejez; dos, los pobres extremos, particularmente en el ámbito rural, no pueden responder a la variación en su ingreso (por precios o salarios) con un esfuerzo adicional, ya que cuentan con escasa movilidad y reservas calóricas; tres, los muy pobres no tienen ocasión de beneficiarse con la educación, pues resulta muy alto el costo de oportunidad de enviar un niño a la escuela, cuando puede contribuir al ingreso familiar; cuatro, la falta de acceso al crédito y la escasez de activos provoca que los pobres mantengan una alta aversión al riesgo y, por ende, reduce su capacidad para aprovechar las oportunidades de incursionar en actividades más productivas; cinco, los pobres extremos tienen una elasticidad precio-ingreso de la demanda de alimentos diferente a la de otros segmentos de la población y una disminución de su ingreso tiene efectos nutricionales inmediatos; seis, en los muy pobres una disminución temporal de la ingesta de alimentos tiene una rápida repercusión en la productividad y, siete, en los pobres extremos la desigualdad

intrafamiliar tiene un impacto mayor sobre la nutrición y las oportunidades de vida de diversos miembros de la familia. (6)

Las significativas diferencias entre pobreza moderada y pobreza extrema precisan diferenciar las características de la intervención gubernamental en favor de los pobres moderados y de los extremadamente pobres. "Los primeros necesitan políticas para incrementar el rendimiento de los activos que posean", (7) es decir, no requieren subsidios directos sino mayores oportunidades de educación primaria o capacitación técnica, infraestructura y asesoría para incrementar la productividad, y mejoras en las vías de comunicación y el transporte, entre otros aspectos. Esta misma forma de ayuda no es cabalmente aplicable a la pobreza extrema, ya que es preciso que quienes la padecen reciban auxilios inmediatos en materia de salud y nutrición, que les permitan intentar romper el "circulo vicioso" de entornos insalubres, alta mortalidad, desnutrición, apatía y aversión al riesgo. (8)

Así, los pobres extremos, además de las políticas de apoyo y estímulo, deberían obtener un paquete básico de beneficios directos, a fin de que puedan servirse cabalmente de las oportunidades de educación y de trabajo. Dado que en los extremadamente pobres existe una especial relación entre el rendimiento de la alimentación, la salud (la persistencia de enfermedades intestinales, por ejemplo, puede minar la

(6) Levy loc. cit. pp. 69-72

(7) Ibid p.76

(8) La forma de asistencia a los pobres, derivada de esta distinción, debe combinar dos formas de ayuda, como son las medidas "macro", caminos, agua potable, apoyo al ingreso y "micro" asistencia alimentaria, proyectos productivos etc. Véase al respecto, Blanco, José, "El círculo de la pobreza" en Nexos 173, mayo de 1992. pp. 31-35

efectividad de la provisión de alimentos) y la educación, se justifica la provisión simultánea de un paquete básico en estas materias que aproveche las complementariedades entre otras necesidades y que tenga los objetivos específicos de: i) reducir la mortalidad infantil, ii) mejorar el nivel nutritivo y de salud y, iii) disminuir la fecundidad "(9)

Una política eficaz de combate a la pobreza extrema no sólo debe ubicar con precisión a los grupos objetivo, sino identificar claramente el paquete de bienes esenciales que buscará proveer. Así, es preciso compaginar características sociales y culturales con la canasta de bienes ofrecida: por ejemplo, las características de nutrición mínimas para conservar la vida y cierta eficiencia laboral, medidas en proteínas, carbohidratos, etc., deben tomar en cuenta también los hábitos de consumo particulares de las poblaciones a las que se dirigirán los alimentos.

La caracterología de la pobreza extrema permite prever el comportamiento de los pobres; el otro aspecto que, a decir de Levy, debe considerarse a la hora de instrumentar

(9) Para lograr estos objetivos, Levy plantea la creación de Centros de Atención para la Pobreza Extrema (CAPE), que funcionen independientemente de las fluctuaciones económicas, se localicen en las áreas de mayor incidencia de la pobreza extrema y proporcionen alimentos, medicina preventiva y educación para la salud. La provisión simultánea de estos beneficios apoya integralmente las capacidades básicas, minimiza el costo en tiempo y transporte de los usuarios, los provee de información y puede permitir una transformación de comportamientos, particularmente en torno a la fecundidad. Así, la provisión de beneficios podría estar encadenada de manera que se suplan deficiencias en información y, por medio de cupones, se logre el consumo de alimentos nutricionalmente adecuados. Además, la entrega de estos cupones podría estar condicionada a que los padres lleven a sus hijos a vacunar, o asistan a los cursos de higiene y capacitación. Levy loc.cit. p. 80-84

un programa social son las limitaciones y condicionantes a la intervención gubernamental. Así, dado que la magnitud de la pobreza no permite disminuirla en el corto plazo, ni atenuarla permanentemente con auxilio meramente asistencial, un programa contra la pobreza debe cumplir varias condiciones: en primer lugar, a la vez que debe brindar ayuda inmediata, debe crear condiciones para que los pobres puedan superar su estado; en segundo lugar, en virtud de que la dispersión de los pobres dificulta y encarece administrativamente un programa permanente de subsidios al ingreso o al consumo, se deben buscar formas de provisión alternativas; en tercer lugar, la política debe evitar crear dependencia permanente y ofrecer oportunidades e incentivos para que la población objetivo trabaje; finalmente, deben tomarse en cuenta las limitaciones para administrar racionalmente los programas, a fin de evitar la probable corrupción que propicia la multiplicación de estos.(10)

Como es notorio, los académicos, en sus recomendaciones para el combate a la indigencia, parten de una tipología que, más allá de las diferenciaciones culturales, puede extraerse de la pobreza extrema y, combinándola con una serie de requisitos para la operación adecuada de un programa contra la pobreza en un marco de economía de mercado, proponen estrategias que maximicen los recursos dedicados al combate a la miseria y eviten su dispersión en otros estratos. Desde esta perspectiva, el combate a la pobreza puede plantearse de manera relativamente sencilla; sin embargo, un programa de esta naturaleza no se

(10) Por ello: "Un programa contra la pobreza, que considere la necesidad permanente de subsidios al ingreso o al consumo no está enfocado hacia los objetivos correctos, aún si es presupuestariamente factible". Ibid. p. 86

desarrolla en un vacío político y la capacidad de un gobierno para dirigir los recursos de manera eficiente hacia quienes más lo necesitan está constreñida por diversas externalidades que, en mayor o menor medida, afectan la dirección, el ritmo y la atingencia de la redistribución. (11)

En la práctica se han operado una permanente tensión entre la selectividad que implica un programa contra la pobreza y las demandas y capacidad de presión política de las clases intermedias, que ha culminado en una suerte de ley de hierro de la redistribución. Así, si los subsidios y la asistencia universal resultaron a menudo regresivas en términos de distribución del ingreso por la falta de discriminación de los beneficiarios, muchos de los programas contra la pobreza que se han instrumentado en diversos países han encontrado dificultades, tanto para definir como para orientarse a los grupos objetivo adecuados y, aún en los casos en que han tenido un éxito político reconocido, han mostrado poca incidencia en el bienestar de los deciles más bajos de ingresos. (12)

(11) En el caso de México, por ejemplo, el efecto corrosivo de la crisis, que había afectado los privilegios de la clase media y creado un estrato de "nuevos pobres" con educación, y capacidad de organización, así como el peligro de la insurrección electoral para la continuidad de la transformación económica, hacían especialmente difícil la aplicación de un programa meramente técnico contra la pobreza, capaz de dirigirse a los segmentos más pobres de la población independientemente de su peso político.

(12) Véase al respecto, Graham, Carol, "Mexico's Solidarity Program in Comparative Context: Demand-based Poverty Alienation Programs in Latin America, Africa and Eastern Europe", en Cornelius, Wayne, Ann L. Craig y Jonathan Fox, Transforming State Society Relations in Mexico, the National Solidarity Strategy. San Diego: Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1994. pp. 309-327

Por ello, aunque es un requisito indispensable para el éxito de un programa, es probable que la identificación de la pobreza extrema no baste para erradicarla y sea necesario promover la habilitación de los pobres como gestores de sus propias demandas. Los instrumentos que los organismos internacionales han recomendado para esta habilitación han sido el fomento de la participación del beneficiario en las diversas fases de los programas sociales, así como la descentralización del gasto y los servicios. A decir de los expertos, por un lado, la participación apareja, la creación de instancias organizativas (cooperativas, comités, etc) cuya utilidad rebasa los límites del programa, pues permiten canalizar más adecuadamente las demandas y las iniciativas sociales y contribuye a aumentar la capacidad de influencia de los comunidades en la toma de decisiones que la afectan. A su vez, la descentralización, que permite vincular más estrechamente las instancias decisorias con los contextos locales, da cuerpo a la participación y permite una distribución más manejable de las responsabilidades sociales.

(13)

La participación y la descentralización apoyan un programa contra la pobreza pues permiten elevar la cantidad

(13) Los primeros programas sociales que promovían la participación popular fueron introducidos por las administraciones coloniales, a fin de coordinar esfuerzos para realizar diversas obras, así como para socializar positivamente, a los habitantes de las colonias. Posteriormente, en la literatura norteamericana sobre administración de programas sociales, comenzó a recomendarse la participación, ya que ésta permitía abandonar la pasividad y dependencia y, aunada a la descentralización elevaba la capacidad de desarrollo local. Véase Midgley, James, "La política social, el Estado y la participación de la comunidad" en Kiksblerg, Bernardo (comp.), Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial. México: Fondo de Cultura Económica PNUD-CLAD. 1994 p. 209

de los recursos; estimular la cooperación social e, incluso, promover la emergencia de nuevos interlocutores capaces de apoyar políticamente los procesos de reforma estructural. Con este enfoque como base, en países en donde se está operando una transición a la economía se han llevado a cabo numerosos programas contra la pobreza extrema, que han transformado los métodos y medios tradicionales de la política social. (14)

5.2 Un perfil del Programa Nacional de Solidaridad.

Carlos Salinas asumió la Presidencia de la República en un entorno de crisis. La gravitación de las políticas previas, y de los choques externos, así como el efecto inicial del ajuste, había producido un comportamiento errático de la economía y cobrado un alto costo social. Esta elevada deuda social, a su vez, ponía en peligro la propia continuidad de las reformas pues, por un lado, estrechaba las posibilidades de una economía de mercado y, por el otro multiplicaba la oposición política y social al proyecto económico.

Los propios resultados electorales de la elección 1988 demostraban que muchos mexicanos habían encontrado en el voto un medio para repudiar los efectos sobre la economía doméstica de la crisis y la contracción de la oferta social del Estado. Esta experiencia hizo claro algo inédito en la instrumentación de anteriores proyectos de gobierno: la

(14) En Europa del Este y Africa se han llevado a cabo diversos programas de este tipo. En América Latina, el primero de estos programas fue el Fondo Social de Emergencia de Bolivia, iniciado en 1986. Actualmente, estos programas se han multiplicado destacando por su importancia el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) de Chile y el Programa de Rehabilitación de Colombia. Véase al respecto Graham loc. cit. pp. 310-311.

necesidad de que la estrategia de transformación encontrara un apoyo político, no sólo de los beneficiarios inmediatos, que necesariamente eran pocos, sino de la mayoría de los que, en la coyuntura, habían disentido del esquema de gobierno del candidato del PRI.

Sin embargo, los medios habituales para obtener el apoyo o, al menos, la pasividad ciudadana que habían utilizado los gobiernos de la revolución ya no eran cabalmente aplicables. El agotamiento definitivo de la irradiación legitimadora del nacionalismo revolucionario, el decaimiento de las alianzas corporativas y las restricciones de la situación económica, obligaban a definir el gasto social a partir de nuevos criterios de eficiencia económica y política, que permitieran renovar los canales de procesamiento de las demandas sociales, atenuar la responsabilidad política del Estado en la provisión de bienestar y promover el surgimiento de nuevos liderazgos más representativos y aptos para generar el voto afirmativo.

Aunque acorde con las circunstancias y tendencias de la política social a nivel internacional, la génesis del PRONASOL muestra una peculiar combinación de razonamientos económicos y políticos largamente acuñados por el propio Carlos Salinas quien, en diversos trabajos académicos, esbozaba una distinta forma de concebir el gasto social. En dichos trabajos, Salinas aludía a la inoperancia del liderazgo tradicional para generar el nuevo alimento de la legitimidad: el voto, y proponía nuevas fórmulas para, mediante el usufructo de las políticas públicas, generar apoyos renovados al sistema.

En particular, en su tesis de doctorado y posteriormente en diversos artículos, Salinas desarrollaba la idea de que, ante la magnitud de las demandas y los problemas prácticos que planteaba la provisión de servicios a una población heterogénea y dispersa, especialmente en el campo, era recomendable instrumentar programas de desarrollo que tuvieran como característica fundamental promover la participación y organización de los propios beneficiarios. (15) Para Salinas, el patrón de asignación del gasto social en el país, por medio de programas diseñados y, a menudo, operados desde el centro, no siempre respondía a las necesidades de los usuarios, ni generaba una mejor disposición hacia el gobierno. Por ello, la forma más eficiente y adecuada de introducir localmente un programa era promoviendo la organización colectiva, ya que cuando ésta acompaña a un programa social específico mejora notablemente su administración y control, así como el nivel de satisfacción con sus resultados.

En el esquema de Salinas, la importancia de los agentes gubernamentales para la instrumentación exitosa de los programas era fundamental, ya que debían encargarse de su introducción adecuada en materia administrativa, así como de promover la afinidad y el apoyo político para el gobierno. Para ello, el agente debía propiciar la organización y coordinación de esfuerzos, detectar y respetar los liderazgos naturales y aprovechar las organizaciones ya existentes en la comunidad, a fin de estimular la participación. Todo ello permitiría traducir las medidas macroeconómicas en buenos

(15) Salinas de Gortari, Carlos, "Production and Participation in Rural Areas: Some Political Considerations" en Aspe y Sigmund, *op. cit.* pp. 523-542

resultados microeconómicos y, sobre todo, políticos. (16) De este modo, a partir de una serie de investigaciones de campo, Salinas ratificaba el conocido argumento de que la participación fomenta el usufructo óptimo de la inversión y se traduce en un activo para la estabilidad.

En su gestión como Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas tuvo la oportunidad de transformar las pautas en la programación y asignación del gasto social. Así, desde la SPP, se descentralizó una pequeña fracción de la inversión del Estado para dirigirse a las entidades federativas, a través de los Programas de Desarrollo Regional, y comenzaron a operar, a pequeña escala, programas y proyectos autogestivos, como los que Salinas esbozaba en sus trabajos académicos. (17) Ya como Presidente, Carlos Salinas encontró en esta forma de procesamiento y respuesta a la demanda social un instrumento eficiente para ejercer parte significativa de las funciones sociales del

(16) Ciertamente -admitía Salinas- no existe una relación causal invariable entre participación y apoyo al sistema y, en ocasiones, el incentivo para la organización de la comunidad puede resultar contraproducente. Así, el sólo desembolso de recursos no garantiza apoyo político y existen una serie de variables contextuales, como el tamaño de la comunidad, la homogeneidad socioeconómica, la estabilidad en la residencia, los conflictos existentes entre la comunidad, la existencia de organizaciones voluntarias, y las experiencias exitosas en el contacto con funcionarios públicos, entre otras, que inciden sobre la respuesta comunitaria. Estas variables deben correlacionarse con las características del liderazgo existente en las comunidades. Con todo, las recomendaciones de política extraídas de este estudio apuntaban al establecimiento de programas selectivos de desarrollo rural que involucraran de manera determinante la participación de la comunidad. Ibid. p.535

(17) Esta aplicación práctica de los programas fue facilitada por la reforma municipal que impulsó Miguel de la Madrid, la cual buscó transferir funciones y recursos a las unidades municipales de gobierno, mediante un moderado mejoramiento de los sistemas de financiamiento propios de los municipios y una ampliación de su competencia.

Estado, promover la gobernabilidad y, acaso, fincar las bases para nuevas alianzas sociales de largo plazo. (18)

Carlos Salinas realizó su primera aparición oficial como Presidente de la República en un acto que inauguraba el Programa Nacional de Solidaridad, el cual señalaba como sus objetivos procurar umbrales mínimos de bienestar social y promover un desarrollo regional más equilibrado, a partir de cuatro principios básicos: respeto a la voluntad comunitaria, participación social, corresponsabilidad en las tareas y transparencia en el manejo de los recursos.

PRONASOL buscaría alcanzar sus objetivos mediante la coordinación entre los tres niveles de gobierno y diversos grupos sociales. Los estratos a los que dirigiría su atención serían los pueblos indígenas, los marginados rurales y los grupos populares urbanos, y las áreas que abarcaría serían, entre otras, alimentación, regularización en la tenencia de la tierra y la vivienda, procuración de justicia, educación, salud, provisión de servicios, infraestructura agropecuaria y preservación de recursos naturales. (19)

El 6 de diciembre de 1988 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, un acuerdo que creó la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad. Dicha Comisión es el órgano de coordinación y definición de políticas de PRONASOL; está presidida por el Presidente de la República y participan de manera permanente los secretarios del gabinete económico y social, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y directores de diversas instituciones y empresas paraestatales

(18) Véase Bailey loc. cit. p. 109

(19) Véase Rojas, Carlos, "Solidaridad en México" en Solidaridad a debate, México: El Nacional, 1991. p. 13

relacionadas con el bienestar social y la población indígena. Además, la Comisión cuenta con un Consejo Consultivo constituido por representantes de dependencias gubernamentales, del sector social y privado y de núcleos indígenas importantes, así como académicos e intelectuales. Igualmente, existe un Comité de Evaluación para llevar a cabo estudios sobre el impacto social y económico de las acciones del programa.

Durante el sexenio, PRONASOL experimentó un notable desarrollo, ya que amplió su participación en el gasto social y pasó de controlar el 5.76 por ciento del mismo y el 1.97 del total en 1988, a recibir el 9.10 del gasto social y el 3.99 por ciento del gasto público total en 1993.(20) Adicionalmente, el porcentaje que recibe el programa constituye la parte más influyente del gasto programable, que es, una vez cubiertos los gastos corrientes, el gasto destinado a la inversión física: para 1992, Solidaridad fue depositaria de casi el 45 por ciento de los recursos incluidos en este renglón. (21)

Además de aumentar las asignaciones presupuestales capaces de incidir en el bienestar de los más desfavorecidos, el programa contempla elevar el rendimiento social de los proyectos, mediante el uso de materiales y mano de obra locales; diseñar y ejecutar los proyectos en estrecha coordinación y corresponsabilidad con los grupos objetivo y

(20) La participación del gasto social en el PIB también aumentó y pasó, entre 1988 y 1993 de 6 a 9.5 por ciento y a un gasto programado de más del 10 por ciento del PIB en 1994. División de Estudios Económicos y Sociales de BANAMEX, op. cit. p. 290

(21) Peón, Fernando, "Solidaridad en el marco de la política social" en El Cotidiano 49, julio-agosto, 1992, pp. 14-19

promover la participación en el programa de estudiantes, organizaciones profesionales, sindicatos, empresarios y otras fuerzas sociales significativas. De esta manera, PRONASOL adquiere un perfil estratégico ya que, al tiempo que ejerce una porción importante de la inversión productiva del gobierno, la administra por medio de un instrumento que, mediante las aportaciones estatales o municipales y la participación popular, puede elevar el volúmen y la rentabilidad social de los recursos.

En el curso del sexenio, PRONASOL ha extendido su influencia en todo el país. La manera de operar del programa en los estados es relativamente sencilla: en los Convenios Unicos de Desarrollo, que suscriben los gobiernos federal y estatal para formalizar los acuerdos y compromisos conjuntos de inversión, se define un apartado específico de Solidaridad, con el fin de propiciar la cooperación entre los niveles de gobierno federal, estatal y municipal para, con la participación de las comunidades, definir, controlar y evaluar las acciones a realizar.(22)

La participación local se encauza por medio de los Comités de Solidaridad. Estos son organizados y elegidos por la propia comunidad. Habitualmente, los Comités se integran por un presidente, un secretario, un tesorero, un vocal de control y vigilancia y diversos vocales que, para aspectos específicos del proyecto, la comunidad decida elegir. Los

(22) La descripción subsiguiente del programa está basada en el libro editado por el Consejo Consultivo del PRONASOL, El Programa Nacional de Solidaridad México:Fondo de Cultura Económica, 1994, en Solidaridad en la modernización nacional México: SEDESOL, 1993, y en diversos folletos y manuales de operación del programa y sus subprogramas editados por SEDESOL.

Comites de Solidaridad transmiten sus propuestas de obra social o proyecto productivo a los promotores del programa o a las autoridades de los ayuntamientos. Ya fundamentadas técnicamente, las peticiones se dirigen a los COPLADES y a las delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social correspondientes, a fin de analizarlas y evaluarlas. Una vez aprobadas, de acuerdo a las características de operación de los diferentes programas, se liberan los recursos para los agentes encargados de ejecutarlas, que pueden ser instituciones federales, los ayuntamientos y municipios o la propia comunidad. (23)

Los diversos programas de Solidaridad se agrupan en tres rubros principales: "Solidaridad para el bienestar social", que provee servicios básicos como salud, abasto, educación, vivienda y tenencia de la tierra; "Solidaridad para la producción", que promueve oportunidades de empleo, mediante el desarrollo de microempresas o proyectos específicos y "Solidaridad para el Desarrollo Regional", que promueve obras de infraestructura con un impacto geográfico determinado y programas de desarrollo en regiones particulares. (24)

(23) De acuerdo a datos oficiales existen alrededor de 100 mil Comités de Solidaridad. Además, a partir de enero de 1992, surgieron las primeras Coordinadoras de Comités de Solidaridad, con el propósito declarado de convertirse en sujetos permanentes del desarrollo, mediante su participación, con voz y voto, en los órganos de concertación y decisión como Los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun) y los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (Coplade). A finales de 1992, existían más de 180 coordinadoras, en 9 estados de la República. Véase, La solidaridad en el desarrollo nacional, p. 29

(24) Del presupuesto asignado al Programa Nacional de Solidaridad, los programas de bienestar social recaban alrededor del 60 por ciento del presupuesto total del

A partir de estos tres grandes bloques, la acción de PRONASOL se ha desplegado en diversos ámbitos. En el plano de bienestar social, en lo que concierne a salud, los objetivos consisten en ampliar la cobertura de las instituciones de seguridad social y de salud a los estratos marginados, rehabilitar los centros de salud existentes y construir otros, asegurar el cuadro básico de medicinas en todo el país y estimular la participación de la comunidad en la administración de los servicios en la materia. Para alcanzar estos propósitos se han creado el programa "IMSS-Solidaridad" (que absorbe al antiguo IMSS-Coplamar) y otro con la Secretaría de Salud, que atienden diversos estratos de la población rural, propiciando la participación local. Igualmente, mediante el "Programa Hospital Digno", se realizan trabajos de remoción y rehabilitación de la infraestructura hospitalaria existente y en los Comités de Solidaridad se realizan campañas de vacunación y se capacita a la población en planificación familiar y nutrición.

En materia de educación, el programa busca mejorar la oferta y la cobertura educativa en el medio rural y los asentamientos urbanos populares, mediante diversos programas específicos. Así, el programa apoya la construcción de nuevos planteles en las áreas rurales y colonias populares, mediante un método que involucra a la comunidad en la dotación de terrenos y mano de obra; igualmente, "Solidaridad para una escuela digna" incorpora la actividad de alumnos, maestros y padres de familia en la rehabilitación de las escuelas; "Niños en Solidaridad", a su vez, otorga becas múltiples que se componen de servicios médicos, estímulos económicos y

programa; mientras que los programas de desarrollo regional y apoyo a la producción se dividen el resto. División de Estudios Económicos y Sociales de Banamex op. cit. p. 294

despensas básicas a niños seleccionados por los Comités de Solidaridad para recibirlas; el "Programa Nacional de Apoyo al Servicio Social", por su parte, brinda estímulos para vincular a los egresados de escuelas técnicas y superiores con las necesidades de las comunidades.

En lo que atañe a alimentación y abasto, en coordinación con CONASUPO y el DIF, el programa participa ampliando la cobertura de la distribución de productos básicos a las áreas en donde existe desnutrición y la oferta privada es insuficiente o, bien, apoyando la alimentación infantil, por medio de la instalación de cocinas comunitarias que estimulan la elaboración de alimentos en común y, a la vez, inducen el aprendizaje de hábitos nutricionales adecuados.

En materia de servicios públicos y de infraestructura carretera, se promueve, en conjunto con dependencias como la Comisión Nacional del Agua, la Comisión Federal de Electricidad y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, entre otras, la ampliación y rehabilitación de la red de agua potable y alcantarillado, la electrificación y la comunicación carretera o por caminos rurales, mediante esquemas de financiamiento que combinan recursos federales, estatales y municipales, con aportaciones de la banca de desarrollo y trabajo comunitario.

En el área de vivienda, Solidaridad, en coordinación con Fonhapo y la participación de organizaciones vecinales, pretende fomentar sistemas de autoconstrucción, con materiales y técnicas locales, para colonos y campesinos que

no sean sujetos de crédito de las instituciones establecidas para la dotación de vivienda, como el INFONAVIT.

En materia de ecología, se promueve el mejoramiento ambiental de pequeños y medianos poblados, orientando las actividades productivas hacia prácticas menos erosivas y promoviendo la utilización adecuada de los recursos naturales, así como el reciclamiento productivo de los desechos.

En el caso particular de los indígenas, en coordinación con el Instituto Nacional Indigenista, Solidaridad busca mejorar la procuración de justicia en el ámbito penal y agrario y contribuir al abasto y la introducción de servicios educativos y de salud.

El segundo gran rubro de Solidaridad es el apoyo a proyectos productivos. En este rubro existen numerosos y variados programas. Los "Fondos de Solidaridad para la Producción", por ejemplo, se crearon para apoyar aquellas actividades económicas, principalmente del sector primario, que conllevan alto riesgo y baja productividad. Estos programas comenzaron apoyando primordialmente a los productores temporaleros y minifundistas, mediante créditos a la palabra que les permitan satisfacer sus necesidades en el período de la cosecha. En este programa, el gobierno municipal tiene la responsabilidad del control y la distribución de los recursos, para cuya correcta administración se integra un Comité de Validación y Seguimiento formado por las autoridades del ayuntamiento y los representantes de los campesinos. El apoyo varía hasta un máximo de 400 mil pesos por hectárea que no causan interés y

deben reintegrarse al final de la comercialización. El dinero recuperado se destina a un fondo revolvente para acciones comunitarias. Además de los fondos para la siembra, Solidaridad para la producción también participa en la solución de la cartera vencida de BANRURAL.

Igualmente, existen programas para sectores específicos, como el de apoyo a los cafeticultores en pequeño que contempla respaldo económico, así como acciones de rehabilitación y renovación de los cafetales, y apoyo a los procesos de fertilización, corte, acopio y comercialización. Otro programa de fomento a la producción es el de estímulo a pescadores ribereños, que alienta la pesca en aguas interiores y la acuacultura de especies populares. Adicionalmente, se han destinado recursos para programas de respaldo a la pequeña minería, actividad que ha cruzado por una prolongada depresión en los últimos años.

Por otro lado, existen los "Fondos para Empresas de Solidaridad", que buscan impulsar el desarrollo regional y la creación de empleos mediante el apoyo, con capital de riesgo y asesoría, a microempresas en distintos sectores. Para ser objeto de apoyo, los proyectos deben implicar una derrama salarial y económica en su región, contar con expectativas adecuadas de abasto y demanda, incorporar tecnologías y procesos que no dañen el medio ambiente y, sobre todo, mostrar una viabilidad financiera a mediano plazo, que permita a la empresa permanecer en el mercado. De esta manera, el apoyo a empresas no constituye un subsidio permanente y solamente se otorga mediante un período suficiente para la cabal integración del proyecto al mercado.

Otro programa de fomento a la producción son los "Fondos Municipales de Solidaridad", los cuales tienen como objetivo transferir recursos a los municipios más pobres del país para que, en el seno de estos, se ejerza el gasto en las necesidades más urgentes, mediante una mecánica de operación que precisa que los proyectos se encuentren avalados por la comunidad. El eje del programa lo constituye un Consejo Municipal de Solidaridad que se integra con el presidente y el tesorero municipales, un representante del gobierno estatal y un vocal de control y vigilancia. Este Consejo tiene como función promover la organización de Comités de Solidaridad en cada una de las comunidades del municipio, revisar las propuestas generadas y coordinar y vigilar la realización de acciones.

Finalmente, un tercer gran rubro de Solidaridad son los programas para el desarrollo regional, que constituyen proyectos que abarcan a varios municipios o, incluso, a más de un estado, y buscan resolver problemas comunes, surgidos de la homogeneidad de condiciones, así como promover la complementación económica. Estos programas implican la coordinación y participación conjunta de los comites y coordinadoras de Solidaridad con las autoridades estatales y federales, a fin de incorporarse a la planeación y ejecución a detalle de las obras y proyectos que involucran los programas. Hasta 1993, existían 16 programas de desarrollo regional distribuidos en 12 estados de la República.

A fin de asegurar el manejo correcto de los recursos, en 1991 se puso en marcha el Programa de Contraloría Social para Solidaridad, que opera con la elección de vocales de

control y vigilancia para los proyectos, quienes son capacitados por la Contraloría de la Federación.

5.3 Las evaluaciones encontradas de PRONASOL.

En la evaluación de PRONASOL coexisten dos posiciones extremas: la de aquellos que conciben en el programa una nueva síntesis entre la justicia social y la eficiencia y la de aquellos que lo observan como un renovado instrumento para frenar el cambio democrático, inducir el voto y revivificar el control social autoritario.

Por un lado, de acuerdo a sus apologistas, Solidaridad constituye la evidencia del apartamiento de las políticas neoliberales habituales por parte de la administración salinista, en favor de una política alternativa que, a la vez que asegure las condiciones de libertad para el desempeño productivo de la sociedad, conserve la facultad y la capacidad para corregir el efecto de los mecanismos de mercado sobre los más débiles.(25) Para los partidarios de PRONASOL, éste instaure una nueva relación del gobierno con la sociedad que fortalece la autogestión, vigoriza el federalismo y genera una cohesión interna indispensable para preservar la soberanía en un marco de globalización. PRONASOL sería, en este sentido, un instrumento adecuado para la etapa de transición en que se encuentran la economía y las relaciones de la sociedad con el

(25) En este caso se trataría de una peculiar presentación de la ya clásica doctrina de la "tercera vía" que han adoptado recurrentemente los gobiernos herederos de la revolución. Véase al respecto el discurso del 4 marzo de 1992, en el que Carlos Salinas borda la definición ideológica del liberalismo social, en Secretaría de Gobernación, México es más fuerte. Discursos del Presidente Carlos Salinas de Gortari. México: Talleres Gráficos de la Nación, 1993. pp. 109-123

Estado y su propósito consistiría en crear una base de satisfactores que posibiliten una mayor integración nacional y equidad de condiciones ante los retos de la internacionalización.(26)

Solidaridad, a decir de estos apologistas, no es sólo un programa social, también resulta un factor de unión que aprovecha formas ancestrales de cooperación y otros activos sociales, así como un mecanismo de descentralización que prefigura nuevas formas de representación, cohesión y autonomía, acordes al proceso de transformación y diferenciación que ha vivido el país. Por eso, -agregan- Solidaridad promueve una lógica democrática que se diseña desde las organizaciones de base y que a menudo choca, por su efectividad y fluidez, con organizaciones políticas tradicionales como los partidos políticos. En una interpretación extrema, Solidaridad llega a concebirse como un instrumento eficaz contra la pobreza y como un catalizador democrático que hace evidente la superioridad de la democracia directa que se ejerce en su seno con respecto a la democracia procedimental.(27)

No todas las apreciaciones, sin embargo, son tan optimistas como ésta. Diversos analistas y políticos han señalado a PRONASOL como un programa de control social y organización clientelar que le permite al Estado, al mismo tiempo, detectar y manipular el liderazgo e inducir el voto

(26) "En síntesis, -señala Enrique González Tiburcio- en estos momentos podríamos decir: Tratado de Libre Comercio hacia fuera; pero con Solidaridad hacia adentro".__ Véase "Seis tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad" en El Cotidiano 49, julio-agosto, 1992. p. 4

(27) González Tiburcio, loc. cit. pp. 6-7.

hacia el partido en el gobierno. (28) De acuerdo a estas interpretaciones, el clientelismo de PRONASOL, ejercido en franjas poblacionales donde la pobreza favorece la creación de solidaridades verticales y estructuras piramidales de dependencia, busca sustituir el control que ejercen los caciques locales por el de los "delegados", mediante la acción directa del Estado.

Los servicios de asistencia manejados como dádiva presidencial y no como derechos, alivian la inexistencia de mecanismos adecuados y suficientes de protección social y adquieren el carácter de un compromiso personal que debe ser retribuido; además, resultan mucho más usufructuables políticamente que un derecho establecido. Adicionalmente, la satisfacción selectiva de demandas sirve como válvula de escape en situaciones de privación y desigualdad extremas e impide la formación de solidaridades horizontales, lo cual disminuye las áreas de conflicto y propicia una tutela más cómoda de los mecanismos democráticos. De este modo, PRONASOL cumpliría un papel contenedor de demandas articuladas y, a la vez, funcionaría, mediante mascaradas cívicas y publicidad ostentosa, como mecanismo integrador del marginado con la nación y el gobierno.

Para los críticos del programa, la posibilidad del clientelismo está dada no sólo por las condiciones de indefensión cívica, fácilmente politizables, en que se encuentra la mayoría de la población en estado de pobreza, sino por la forma *sui generis* de operar del PRONASOL que, bajo ropajes participativos, refuerza el poder de las

(28) Aunque las acusaciones han sido recurrentes, algunos de los estudiosos que han realizado críticas más sólidas al programa son Denise Dresser y Julio Moguel.

instancias centrales de gobierno. En este sentido, la descentralización sería, en realidad, una desconcentración de recursos que limita la participación comunitaria a la instrumentación de los proyectos no a la decisión de llevarlos a cabo, pues aunque el programa cuenta con criterios, procedimientos y requisitos para la operación de cada uno de los subprogramas, otorga gran discrecionalidad y poder de veto a los funcionarios dictaminadores.

De este modo, si la tutela social tuvo en el pasado la forma corporativista, ahora se fincaría en el desmantelamiento de alianzas caducas y la movilización controlada, sin transformar el principio centralista. Por ello, Solidaridad, más que institucionalizar las redes de transmisión de demandas, promovería la creación de vínculos personales y de patronazgo y, "al menos en el corto plazo, opera contra la liberalización, lo que comprendemos como el reemplazo de las acciones arbitrarias de gobierno con reglas transparentes y generalizadas". (29)

Para diversos analistas, PRONASOL no sólo aspira a ser un contenedor temporal, sino que ha adquirido un tejido ideológico y una estructura organizativa que le hacen aparecer como un proyecto transexenal capaz de legitimar el proyecto de transformación del gobierno, sin acudir al peligroso expediente de complementar la mudanza económica con una lucha democrática abierta. En este sentido, el Programa esbozaría los gérmenes de una nueva política masiva paralela a los mecanismos del partido oficial. Los Comités de Solidaridad habrían sido concebidos como organizaciones susceptibles de sustituir las viejas estructuras

(29) Bailey loc. cit. p. 117.

corporativas, en su papel de instrumentos de movilización, organización y control capaces de cooptar la organización social independiente y sustituir con nueva fibra histórica a los fantasmas corporativos. (30)

Estas son, a rasgos groseros, las posiciones polares a partir de las cuales se evalúa PRONASOL. Ambas, en realidad, aluden a posibilidades del programa que, sin ser el yugo clientelista ni el catalizador democrático que observan sus críticos encontrados, mantiene una permanente tensión entre su vena aperturista y las inercias de las estructuras de poder y la cultura política que frenan su efectividad. Esta tensión se manifiesta tanto en su faceta como programa contra la pobreza extrema, como en su efecto sobre el sistema político mexicano.

5.4 PRONASOL como programa contra la pobreza extrema.

Sí, de acuerdo al discurso oficial, PRONASOL es un programa dedicado a atender de manera directa y expedita la pobreza extrema con la participación y corresponsabilidad de la comunidad, sería de esperarse que los recursos se dirigieran a los estados con mayores índices de marginación y menores ingresos. No obstante, aunque el carácter multidimensional del programa y la heterogeneidad social y política del país impiden una valoración categórica de su impacto, la sólo magnitud y cobertura de PRONASOL que abarca desde la asistencia alimentaria, hasta el apoyo a empresas pequeñas, el servicio postal o becas a estudiantes de

(30) Dresser, Denise, "Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad" en El Cotidiano n. 49, julio-agosto, 1992. pp. 49-57

posgrado, hace evidente que no se trata de un instrumento enfocado exclusivamente a la pobreza extrema. (31)

De hecho, más que un programa independiente que otorgue ciertos bienes y servicios para abatir la miseria absoluta, PRONASOL utiliza y modula la tarea de la instituciones básicas de la política social, así como de otras dependencias relacionadas con la dotación de servicios o infraestructura. De esta manera, PRONASOL funge, a la vez, como un hilo de transmisión de demandas y coordinador de acciones en materia social de la administración pública y como un aglutinador de todas aquellas medidas de bienestar susceptibles de traducirse en reconocimiento y apoyo al Estado.

Ciertamente, PRONASOL constituye un mecanismo de asignación de beneficios que, al contrario de otros, como los subsidios universales, tiene la capacidad de seleccionar a su población objetivo, lo que asegura que el programa, si es correctamente dirigido, beneficie fundamentalmente a los pobres. Además, PRONASOL contempla mecanismos para introducir más adecuadamente a la comunidad y la microrregión en la planeación y ejecución del desarrollo social; evita los canales corporativos tradicionales y la impenetrabilidad de las burocracias y establece un vínculo directo entre el gobierno y los sectores marginados, ya que el involucramiento presidencial con el programa permite agilizar la respuesta a las demandas.

(31) Como lo han demostrado Molinar y Weldon, las decisiones de inversión de PRONASOL son mejor entendidas a partir de un criterio electoral que de uno de pobreza. Véase Molinar Horcasitas, Juan y Jeffrey Weldon, "Electoral Determinations and Consequences of National Solidarity" en Cornelius op. cit. pp. 123-143.

Igualmente, de acuerdo a la naturaleza de los subprogramas, la participación directa de la comunidad implica la adquisición de habilidades y experiencias organizacionales susceptibles de utilizarse en otras actividades, la mayor satisfacción con los programas y la aportación de un "impuesto" implícito que contribuye a financiar los proyectos. Sin embargo, más allá de la importancia de la movilización social y la participación comunitaria que apareja PRONASOL, su forma de operación no asegura necesariamente la dirección adecuada y la eficiencia del gasto, ni su permeabilidad a las capas más necesitadas de la población. (32)

Por un lado, la flexibilidad de PRONASOL para agregar demandas sociales ha propiciado, a la fecha, un crecimiento de programas, subprogramas y proyectos verdaderamente abrumador, que favorece la disgregación de los esfuerzos para abatir la pobreza extrema, pues obstaculiza la jerarquización y focalización de acciones y puede propiciar el desorden administrativo y la corrupción. Así, aunque algunos de estos programas (mujeres y niños en Solidaridad, por ejemplo) tienen un enfoque que incide de manera profunda sobre las relaciones sociales y las posibilidades a futuro del ciudadano y permite, por ende, combatir la pobreza a largo plazo; muchos otros son meramente coyunturales y se refieren a obras u proyectos específicos, que no siempre benefician a las más pobres.

De este modo, la capacidad de absorción de demandas y su traducción en derramas de recursos, que al carecer de

(32) Lustig, Nora, "Solidarity as a Strategy of Poverty Alleviation" en Cornelius op. cit. pp. 76-97

complementariedad no siempre tienen un impacto sobre la situación de los más pobres, corre el peligro de confundir la actuación de un programa contra la pobreza extrema con la de un instrumento desactivador de conflictos potenciales o, peor aún, con la de un mecanismo de mecenazgo y promoción de cuadros políticos.(33)

Por otro lado, la participación comunitaria no garantiza, por sí sola, que el gasto se dirija a las comunidades más necesitadas o que se tomen las decisiones óptimas para la inversión.(34) En primera instancia, el requisito mismo de la organización para recibir ayuda puede constituir una barrera para la asignación de los beneficios de PRONASOL pues, como puede deducirse de la caracterología de la pobreza extrema, la capacidad de demanda y organización política de los pobres es inversamente proporcional a sus necesidades y la participación implica costos (de tiempo y transporte), así como habilidades y experiencias que estos no siempre poseen. Igualmente, la pervivencia de formas arcaicas de relaciones y dominación política pueden manipular y desvirtuar los procesos de organización comunitaria y desviar los recursos hacia grupos locales de poder. Adicionalmente, aún en los casos en que las comunidades cuenten con la capacidad de organizarse autónomamente, es probable que se enfrenten problemas de escala y fragmentación o que las decisiones, por falta de información, resulten subóptimas.
(35)

(33) Véase Jones y Trejo op. cit. p.186

(34) Así, por ejemplo, en el caso de salud es habitual que se prefieran hospitales de alto costo y difícil mantenimiento, que atención primaria y preventiva más barata y eficiente.Lustig loc. cit. p. 94

(35) La aprobación centralizada de todas las iniciativas, de acuerdo a criterios previamente establecidos, contribuye a

Amén de las distorsiones que , sin un fortalecimiento político e institucional de los grupos beneficiarios, la sólo descentralización y participación pueden provocar, una somera observación a las estadísticas del propio programa hace dudar de los criterios aplicados al gasto tengan un horizonte amplio de temporalidad para el abatimiento de la miseria y conmina a pensar que muchos grupos e individuos en pobreza extrema, aún son incapaces de aprovechar las oportunidades de un mecanismo como Solidaridad. Por mencionar sólo algunos ejemplos, la orientación urbana de una porción mayoritaria del gasto del programa y la escasez de transferencias directas hace pensar que su efecto sobre la pobreza extrema, localizada principalmente en áreas rurales, es poco considerable.(36)

La distribución regional de los programas también resulta poco explicable desde un punto de vista del combate a la pobreza extrema. Así, puede parecer desconcertante la existencia de dos programas de desarrollo regional en Coahuila, una de las entidades con menor índice de marginación del país; o de cuatro en Michoacán, entidad con tantos rezagos sociales como Hidalgo, que no tiene ninguno. Otro ejemplo de la escasa ponderación de los criterios de necesidad en PRONASOL, se observa en el gasto ejercido en el programa "Solidaridad para el desarrollo", en donde del presupuesto asignado a rubros como el desarrollo y rehabilitación de áreas de riego y temporal, ha sido más de

corregir este sesgo de las decisiones, aunque introduce nuevos principios de discrecionalidad.

(36) Lustig loc. cit. p. 96

diez veces mayor para las primeras, cuando son las segundas las que concentran el mayor número de pobres. (37)

Los ejemplos de distorsiones en el uso de Solidaridad podrían multiplicarse. (38) Lo cierto es que parte del gasto que realiza PRONASOL es difícilmente alcanzable por los más pobres que, debido a su aislamiento y falta de capacidad organizativa, no pueden beneficiarse inmediatamente del sesgo urbanizador y productivo del gasto de PRONASOL. (39) Por ello, aunque en comparación con políticas anteriores PRONASOL podría resultar un esquema mucho más efectivo y viable para atacar la pobreza es posible afirmar que Solidaridad no ha logrado diferenciar las políticas de combate a la pobreza de las del combate a la pobreza extrema. (40)

A decir de los expertos, para atacar la pobreza extrema el PRONASOL debería, sin perder flexibilidad y agilidad administrativa, evitar la discrecionalidad en sus criterios de asignación y complementar su enfoque basado en la demanda social de corto plazo con transferencias directas que tengan un efecto de largo plazo sobre grupos fundamentales en la reproducción social que padezcan extrema marginación: dos proyectos podrían dar la pauta para este tipo de transferencias, el de "Niños en Solidaridad" y un proyecto piloto, en el que también interviene el Banco Mundial, de salud y nutrición. (41) Profundizar este tipo de

(37) División de Estudios Económico y Sociales de BANAMEX op. cit. p. 299

(38) En torno a la falibilidad y escasa incidencia en la pobreza de algunos programas de PRONASOL, véase Jones y Trejo op. cit. pp. 184-193.

(39) División de Estudios Económicos y Sociales de BANAMEX op. cit. pp. 296-298

(40) Jones y Trejo, op. cit. p. 186

(41) Las mujeres y los niños son algunos de los grupos más vulnerables, cuya ayuda tienen gran impacto. Por ejemplo, la

transferencias de acuerdo a un mapa de pobreza extrema tiene la ventaja de que, a la vez que significa un alivio inmediato, también implica una inversión en capital humano que contribuye a que los beneficiarios puedan aprovechar el resto de las políticas y mejorar su nivel de vida de manera consistente.(42)

Sin embargo, como puede derivarse del estudio comparativo de diversos programas contra la pobreza, la capacidad de abarcar la población objetivo no depende solamente del diseño técnico del programa, sino de la capacidad de los más pobres para ser gestores de sus propias demandas. Si bien, como demuestra la experiencia, aún los programas más exitosos en términos políticos y de eficacia económica, como el de Bolivia, han tenido efectos modestos sobre la pobreza extrema y la distribución del ingreso, puede pensarse que en la medida en que se permita la habilitación política y se refuerce la autonomía de grupos representativos podrá generarse un mayor consenso en torno a la redistribución y, en el mediano plazo, los más pobres también podrán beneficiarse.(43)

experiencia ha demostrado la rentabilidad de los apoyos dirigidos a mujeres, pues éstas dedican el grueso de su ingreso a la mejora en la nutrición y la educación de la familia. En cuanto a los niños, es fundamental diseñar programas específicos, pues es en esta etapa cuando se arraigan las capacidades físicas e intelectuales básicas. Así, una inversión en salud y nutrición infantil puede redundar en una mayor eficacia del gasto educativo y en una mayor calidad futura del capital humano. Véase al respecto, Secretaría de Desarrollo Social, Conferencia de México sobre Desarrollo Social y Pobreza. Memoria. México: SEDESOL, 1994. pp. 73-86.

(42) Véase Lustig loc. cit. p. 96

(43) El Fondo Social de Emergencia de Bolivia, por ejemplo, tuvo un impacto extremadamente modesto sobre el bienestar de la población más pobre del país, que se agrupa en los dos deciles más bajos del ingreso; no obstante, el programa

Este proceso de fortalecimiento de las estrategias distributivas depende también de la capacidad de los sistemas políticos para permitir el concurso de grupos que no formaban parte de los arreglos tradicionales de poder. Así, entre mayor sea la posibilidad de influencia en el proceso político de estratos independientes y nuevos actores y menor la posibilidad de tutelaje de la participación popular en los programas sociales, es probable que aumente la posibilidad de impulsar, a mediano y largo plazo, medidas sociales congruentes en el tiempo, capaces de rebasar los tintes personales o partidistas y convertirse en política de Estado.

5.5 El diseño político de PRONASOL.

Si la capacidad de permitir la participación y movilización no mediatizada de grupos representativos es fundamental para el éxito de un programa contra la pobreza extrema, resulta de singular importancia ponderar el papel que ha jugado PRONASOL sobre la estructura del sistema político mexicano, es decir, si contribuye a reforzar rasgos como el autoritarismo, el centralismo y la corrupción o si, al contrario, coadyuva a la renovación de los nudos de poder y la cultura política mexicana.

Esta evaluación es difícil debido a la variedad de respuestas que puede propiciar un programa de este tipo, de acuerdo a los diferentes contextos locales en que se inserte; sin embargo, puede decirse que en general PRONASOL ha ejercido un efecto notable, aunque todavía ambivalente, en tres ámbitos fundamentales del sistema político: las

sirvió para crear un clima político favorable a la definición y continuidad de una política social. Graham loc. cit. pp. 311-313

relaciones entre las élites; la ideología y la lucha electoral. En primer lugar, PRONASOL permitió recomponer las bases de poder del presidencialismo y del centralismo, al brindar la posibilidad de depurar las élites e incorporar nuevos dirigentes; en segundo lugar, permitió ensayar un fundamento intelectual e ideológico para la política modernizadora al incorporar a grupos con representatividad y arraigo en un experimento social inédito y, en tercer lugar, contribuyó a ampliar la base electoral del partido en el poder y del presidente con un énfasis ya no en el voto corporativo, sino en el voto individual.

En primer lugar, PRONASOL fue usado como instrumento para, tras la discutida calificación de las elecciones, consolidar el predominio del Presidente al interior del propio sistema, por medio de una reorganización de las redes de transmisión de demandas y asignación de recursos, ya que Solidaridad constituye una mixtura de procedimientos que, al mismo tiempo que apoya la desconcentración de ciertas decisiones y responsabilidades hacia las instancias estatales y municipales, mantiene la dirección y el control de los recursos por parte del Estado, lo que le permite marcar el rumbo y las modalidades de la redistribución.

Esta capacidad de disminuir las responsabilidades políticas de la Federación, mediante la descentralización, conservando la facultad de decisión sobre los recursos fue bien utilizada por el Presidente para restaurar el equilibrio político dentro del propio aparato priísta, el cual se había visto seriamente afectado por el proceso de sucesión. Así, si las modalidades de administración anteriores se caracterizaban por la escasa capacidad de las organizaciones

locales, no insertas en los hilos del patronazgo corporativista, para influir en la distribución de los recursos, Salinas utilizó plenamente la libertad de PRONASOL para redistribuir la inversión social entre diversos grupos. Con ello, logró evadir los pesos y balances reales, como los gobiernos estatales y las burocracias, y estableció un vínculo directo entre el gobierno federal y nuevos actores políticos, como organizaciones vecinales o instancias no gubernamentales. (44)

La magnitud y flexibilidad del programa convirtió a los operadores de PRONASOL en los estados en verdaderas fuentes de poder alternativo; dada su capacidad de dirigir los recursos ya fuera a fuerzas leales o a disidencias convenientes. (45) Así, en los casos en donde se enfrentaban enemigos políticos o grupos reacios a las políticas de modernización, el fomento a las formas de organización y participación no partidistas resultó viable para establecer balances ante las estructuras de poder adversarias. De esta manera, PRONASOL se convirtió en un *factotum* para asegurar lealtades, remover obstáculos políticos, renovar los liderazgos e inyectar sangre nueva en las redes del poder.

(44) Véase Bailey, John, "Centralism and Political Change in Mexico" en Cornelius *op. cit.* pp. 97-123

(45) En algunos municipios en poder de la oposición, particularmente en Michoacán, los recursos no se destinaban a autoridades municipales sino a grupos locales rurales; en cambio, en otros en donde las autoridades prísitas eran contrarias a la figura presidencia o a las políticas modernizadoras los recursos se dirigieron a fortalecer organizaciones independientes, capaces de actuar como aliados contra los grupos locales de poder. Véase Fox, Jonathan, "Targeting the poorest: The Role of National Indigenous Institute in Mexico's Solidarity Program" y Haber, Paul "Political Change in Durango, the Role of National Solidarity" en Cornelius *op. cit.* p. 187. pp. 179-217 y 255-281

Es indudable que esta recomposición de fuerzas coadyuvó al centralismo y reforzó la figura presidencial. Sin embargo, si bien PRONASOL respaldó en cierta manera el centralismo, también permitió el surgimiento y aprendizaje de nuevos actores y fuerzas centrífugas que, a la larga podrían minar al propio centralismo. Además, el repunte de la figura presidencial muy probablemente resultó, a diferencia del pasado, un convenio pragmático derivado de la capacidad del Estado para responder a demandas sociales ajenas, en su mayoría, a los entretelones corporativos del poder.

Por ello, como señala Peter Ward, Solidaridad sería una etapa más en el proceso de apertura del espacio político hacia actores no partidistas mediante la política social que, como acción sistemática de gobierno, tuvo su inicio y sus antecedentes más cercanos durante el sexenio echeverrista. (46) Este proceso significaría una suerte de culminación de la larga ruta de autonomización de la sociedad, administrada desde el Estado, permitiendo aglutinar fuerzas representativas en torno a un proyecto de gobierno e inaugurando una nueva relación entre élites reformistas y movimientos sociales. (47)

En segundo lugar, PRONASOL, además de funcionar como un instrumento dirigido a neutralizar el conflicto social, también ha fungido como cemento ideológico al interior de la clase política, al incluir, en el marco de un viraje radical hacia el mercado, un experimento social que permitió una reconciliación, aún insuficientemente ponderada, entre el reformismo oficial e importantes corrientes progresistas. De

(46) Ward, Peter, "Social Welfare Policy and Political Opening in Mexico" en Cornelius, op.cit. pp.47-62

(47) Fox, Jonathan, loc.cit. p. 187.

este modo, la geneología de muchos de los cuadros, así como de las formas de procesamiento, gestión y ejecución de Solidaridad, se remontan hasta las corrientes más radicales de la izquierda de los setenta. (48)

Si bien PRONASOL no constituye la primera experiencia de vinculación entre la militancia de izquierda y un programa de gobierno (ya mecanismos como el PIDER o COPLAMAR habían convocado el concurso de diversas personalidades identificadas con esta tendencia política), la magnitud y las características ideológicas de Solidaridad hacen de esta una yuxtaposición verdaderamente nueva entre el énfasis en la eficiencia y el mercado del ala económica de la élite y las preocupaciones sociales de la izquierda. (49)

La forma de operar de Solidaridad y la izquierda social comparte cinco rasgos fundamentales, que son: el anticorporativismo; la coordinación no burocrática de masas; la democracia directa; la negociación frontal de los grupos sociales con el Estado, y la suspicacia hacia la política

(48) En una caracterización a grandes rasgos de la izquierda en México, Julio Moguel distingue tres tendencias principales: una, apegada a la ortodoxia marxista leninista; otra, reformista y moderada tendiente al diálogo con el gobierno y el avance electoral y, otra más, que no se planteaba el asalto al poder a la manera bolchevique, ni la lucha electoral, sino una suerte de revolución cultural basada en el trabajo de organización de las masas aterrizado al nivel de las comunidades. Esta llamada izquierda social es la génesis de muchos cuadros y formas de movilización de PRONASOL. Véase Moguel, Julio, "The Mexican Left and the Social Program of Salinismo" en Cornelius *op. cit.* pp. 167-179

(46) Ello ha provocado una peculiar recomposición de ña geografía política mexicana en la que muchos izquierdistas radicales en los años setenta se han incorporado como defensores de las políticas de Estado, mientras que la izquierda actual se ha nutrido de políticos ex-príistas.

partidista.(50) Gracias a esta forma de operar, Solidaridad ha podido obtener apoyos de movimientos sociales que, en otra circunstancia, hubieran constituido una clientela natural de la oposición de izquierda . Igualmente, numerosas figuras que a lo largo de su trayectoria política y académica han hecho explícito su compromiso con la justicia social han manifestado su apoyo y, a menudo, se han integrado a la estructura y las tareas de Solidaridad, avalando el programa con su prestigio y calidad moral. (51)

La mezcla de orígenes, ha hecho de PRONASOL un programa más que apolítico, antipolítico y antiburocrático, que busca utilizar los potenciales de cooperación y solidaridad presentes en la sociedad mexicana, así como controlar esta movilización por canales paralelos a la política partidista, manteniendo al Estado como árbitro y catalizador de una transformación social y cultural de largo plazo.

Esta intersección entre el reformismo oficial y parte importante de la izquierda histórica responde a diversos factores que van desde los vínculos personales entre estos grupos y el equipo cercano salinista hasta rasgos del programa como su carácter de revolución cultural, sus formas de movilización y su naturaleza apartidista. Así, este vínculo alude, simultáneamente, a una crisis de identidad de los proyectos de la izquierda durante las últimas décadas, a la debilidad de los partidos políticos como canales de

(50) Moguel loc. cit. p. 173.

(51) Véase Dresser, Denisse "PRONASOL y política: Combate a la pobreza como fórmula de gobernabilidad" en Vélez, Felix (comp.) La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México - Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 262-299.

procesamiento y respuesta de las demandas sociales, y a la capacidad de inclusión y la porosidad ideológica del sistema político mexicano.

Si bien la gravitación de las élites políticas ligadas a PRONASOL es modesta en el abanico de poder nacional y los objetivos del programa se encuentran subordinados a las variables tendientes a la estabilización y la eficiencia de la política económica, lo cierto es que PRONASOL ha contribuido a establecer un contrapeso a las tendencias ultraliberales de ciertos ámbitos de la burocracia, así como a mantener representada en el Estado una importante tradición del pensamiento social mexicano. Además, aunque el programa corre el peligro de ignorar el papel fundamental de la política institucional en la articulación de demandas y respuestas sociales, también reconoce una realidad efectiva de fragmentación y heterogeneidad de reclamos y actores sociales, que disminuye el valor de uso de instrumentos tradicionales, y precisa de modalidades innovadoras de acción social y mediación política.

En tercer lugar, además de funcionar como un medio para asignar lealtades y revitalizar ideologías, Solidaridad probablemente ha tenido un efecto significativo sobre la orientación del voto. Como han demostrado diversos analistas, los énfasis regionales y temporales del programa no se regirían por los requerimientos sociales sino por la potencialidad de conflictos y la ingeniería electoral, de modo que una importante derrama de recursos del programa se dirigiría periódicamente hacia puntos geográficos en donde el sistema político ha encontrado muestras más débiles de

consenso. (52) Estas acusaciones llegaron a provocar el enrarecimiento del panorama político y propiciaron una serie de fricciones con los partidos de oposición, quienes repetidamente han denunciado la competencia política desleal que presumiblemente representaba PRONASOL.

En verdad, una somera observación a las estadísticas del programa demuestra que el gasto de PRONASOL se rige menos por un mapa de pobreza extrema que por un mapa electoral y es posible afirmar que la dirección de los recursos busca obtener apoyo a las políticas y los cuadros del gobierno, principalmente mediante el voto. (53) Por ejemplo, en la correlación entre la dirección del gasto y el comportamiento del sufragio que realizan Molinar Horcasitas y Weldon, es posible observar que, en tiempos no electorales, el gasto de PRONASOL a estados que en 1988 votaron contra el PRI es menor que en entidades priistas; sin embargo, cuando se realizan elecciones federales, como las de 1991, el gasto se

(52) Por ejemplo, en 1991, año de elecciones federales intermedias, el gasto programado para PRONASOL se duplicó, la cobertura del Programa se amplió a nuevas actividades y la mayoría de las obras se entregaron entre enero y agosto de ese año. Asimismo, el diseño de planes regionales se dirigió preferentemente a estados y regiones en donde el PRI había enfrentado graves problemas electorales, o en donde se esperaban elecciones reñidas. De esta manera, se crearon tres Programas de Desarrollo Regional en Michoacán, dos en Oaxaca, dos en Guerrero, uno en Veracruz y uno en la Laguna. Véase al respecto Piñero, José Luis, "El Pronasol: ¿nueva hegemonía política?" en El Cotidiano 49 pp. 58-60 67-71.

(53) Independientemente de que la promoción del voto por el programa haya sido lícita, lo cierto es que Solidaridad ha funcionado como un reconstituyente electoral para el partido oficial y, durante el sexenio, diversos gobernadores y el malogrado candidato oficial a la Presidencia de la República fueron, a diversos niveles, operadores de este programa.

incrementa notablemente, sobre todo en los estados identificados con la izquierda.(54)

Aunque es difícil evaluar exactamente el impacto del programa sobre el comportamiento del voto, es factible que éste haya contribuido sustancialmente a la recuperación electoral del PRI en las elecciones intermedias de 1991. (55) Esta resurrección electoral, a su vez, fue fundamental para la continuidad y consolidación de las reformas salinistas, pues el margen de acción de esta victoria possibilitó una cómoda mayoría en el Congreso y, por ende, facilitó la realización de las modificaciones constitucionales y legales de mayor importancia, como la de la educación, la relación con las Iglesias y la del artículo 27, entre otras.(56)

Sin embargo, si bien puede decirse que PRONASOL influye sobre el voto, esto no implica necesariamente un reforzamiento del autoritarismo o un dique a la democracia. Ciertamente, es evidente que cualquier programa de gobierno afecta las condiciones de lucha en la arena política en el sentido de que su éxito o fracaso redunda en la decisión de los electores. Empero, ninguna de las características denunciadas por los críticos de PRONASOL constituye, por sí

(54) Este comportamiento diferencial hacia estados panista e izquierdistas es debido, sugieren Horcasitas y Weldon, a que el voto hacia el PAN es de mucho mayor arraigo que el voto por la izquierda cardenista y, por lo mismo, mucho más difícil de reconvertir. Véase Horcasitas y Weldon loc. cit. p. 134

(55) La explicación de Horcasitas y Weldon es pertinente, pero explica muy parcialmente el cambio del comportamiento del voto, ya que no toma en cuenta el peso de otras variables fundamentales para la orientación del sufragio como son, por ejemplo, el nivel de inflación y la tasa de desempleo.

(56) Véase Cornelius, Wayne, Ann L. Craig y Jonathan Fox, "Mexico's National Solidarity Program: An Overview" en Cornelius op. cit. p. 4

misma, un elemento que, en las sociedades democráticas, sea considerado ilícito: la concentración de beneficios y programas sociales que reconcilien y logren el apoyo político en lugares donde se ha manifestado la disidencia es un procedimiento habitual de los gobiernos establecidos democráticamente. Así, una oferta social aceptable como instrumento para competir por votos implica un apartamiento de los métodos habituales de los regímenes no competitivos y, en la medida en que las organizaciones corporativas pierdan el control del programa y se permita la participación mayoritaria de grupos emergentes, PRONASOL podría implicar una modernización parcial de las formas de procesamiento de las demandas sociales, cuyos protagonistas serían ahora los individuos, los grupos y las organizaciones espontáneas en lugar de las corporaciones. (57)

Sin embargo, es preciso señalar que para que el voto y, por ende, las tendencias electorales constituyan un sensor efectivo de las necesidades y demandas sociales se precisa de la cabal validez y equivalencia del sufragio. La representación política imperfecta implica, para una política social guiada por criterios electorales, el peligro de concentrar beneficios en los puntos geográficos más modernos y en los grupos más participativos, perpetuando la división entre regiones y estados modernos y atrasados y provocando la atrofia de los medios institucionales de solución de conflictos. (58)

(57) Véase la entrevista de Raciél Trejo con Juan Molinar en Observador Internacional no. 16, 29 de noviembre de 1993. pp. 34-35

(58) El valor del voto como indicador es significativo si se toma en cuenta que, pese a sus efectos perturbadores a corto plazo, la posibilidad de la protesta mediante el voto permite la solución pacífica de los problemas. Piénsese, en este

De este modo, la democracia y el combate a la pobreza devienen en temas estrechamente conexos y la posibilidad de que la distribución de bienes sociales se convierta en una cuestión, que no dependa únicamente de la filantropía o las necesidades de gobernabilidad, sino de un auténtico compromiso político, pasa obligadamente por el camino de la representación ciudadana. Ciertamente, es difícil, por no decir imposible, prevenir una relación causal entre la amplitud y efectividad de las políticas sociales y el grado de evolución democrática de una nación. (59) Empero, es factible suponer que mientras más profunda y cabal sea una democracia los individuos cuentan con más opciones para influir o, al menos, aprobar o sancionar el efecto sobre sus vidas de las decisiones sociales que delegan a un gobierno.

De este modo, si bien PRONASOL no parece contrario a la democracia política, el éxito de un programa de estas características está profundamente ligado a la ampliación y efectividad de los derechos políticos, pues para que la participación popular que conlleva realmente convoque a grupos autónomos y representativos es menester la institucionalización y credibilidad cabal de los procedimientos democráticos.

sentido, en que, en México contra lo que pudiera inferirse, la rebelión armada no surgió en un estado altamente politizado y con fuerte presencia de la oposición, como Michoacán, sino en una entidad tradicionalmente priísta, como Chiapas.

(59) Probablemente, la efectividad de una política social sólo pueda predecirse con absoluta certeza en dos escenarios hipotéticos: una voluntad autocrática, capaz de saltar esa urdidumbre de coyunturas e intereses que constituye el meollo de la política, o una democracia ideal que haga posible una sociedad absolutamente participativa y transparente. En las democracias reales, los consensos sobre la justicia son dinámicos, pues la libertad divide el poder y legítima un mayor número de intereses.

En suma, PRONASOL representa la síntesis más acabada de la naturaleza y objetivos de la política social del reformismo mexicano: por un lado, atenuar la responsabilidad política del Estado la dotación de bienestar y, por el otro, reforzar la disciplina y unidad de las élites, generar nuevas ideologías unitivas y administrar la apertura política.

Esta forma de concebir el compromiso social del Estado, probablemente está lejos de la nobleza y amplitud de metas a las que nos tenía acostumbrados el discurso del nacionalismo revolucionario; sin embargo, en las circunstancias actuales y, ante la alarmente falta de alternativas ofrecidas por la oposición política, este planteamiento ha demostrado su valor de uso. En este sentido, sería reduccionista concebir el fortalecimiento de organizaciones y movimientos independientes, la creación de un programa de gobierno atractivo para grupos de orientación progresista y el influjo electoral de PRONASOL como simples actos de cooptación. La renovación de los liderazgos, la habilitación de fuerzas sociales más representativas y la respuesta política a la disidencia son procesos que pueden contribuir, en un momento dado, al mejoramiento del nivel de vida de muchos estratos.

CONCLUSIONES.

La experiencia del desarrollo mexicano demuestra que el crecimiento económico, por sí solo, no implica la elevación de las capacidades básicas de la sociedad y que las políticas sociales difícilmente pueden ser efectivas y consistentes a largo plazo, cuando no son determinadas y sancionadas democráticamente. Así, la desigualdad y la pobreza son susceptibles de ser analizadas no sólo como consecuencia de un ingreso nacional bajo, sino como producto de fallas y distorsiones en la asignación y ejercicio de derechos políticos. (1)

En México, la articulación del compromiso social de los gobiernos ha respondido más a una matriz histórica que a un proceso político, lo que ha dado amplio margen de acción a las élites para la instrumentación de políticas, allende la concertación y certificación democrática. Así, en México, como en muchos países que iniciaron su proceso de industrialización de manera tardía, las élites modernizadoras concibieron el desarrollo como equivalente al crecimiento del PIB, lo cual, si bien contribuyó a modelar el rostro urbano y moderno del país, también conllevó una notable desigualdad en la distribución del ingreso y un déficit en la integración social y la inversión en capital humano.

(1) Ello lleva a revalorar la tesis de Amartya Sen, en el sentido de que no es únicamente el nivel de ingreso o la oferta agregada lo que determina la existencia o no de pobreza, sino la existencia de derechos (de salud, educación, políticos, etc.) capaces de traducirse en capacidades (de estar sano, de contar con las habilidades escolares para conseguir un empleo, de calificar la gestión de un gobierno mediante el voto). Por medio de la idea de derechos - abunda Sen - es como puede explicarse que en las sociedades democráticas jamás se haya presentado una hambruna. Véase al respecto, Sen, Amartya op. cit. cap. 1

El análisis de las tendencias del ejercicio presupuestal de los gobiernos de la revolución mexicana demuestra que la mayoría de las administraciones posrevolucionarias, pese a los ambiciosos objetivos de integración nacional y bienestar social que propugnaban, se apartaron poco de las orientaciones pasivas del gasto público en pro del bienestar social que existían durante el régimen de Porfirio Díaz; fue hasta el período de Lázaro Cárdenas cuando el Estado adquirió un marcado liderazgo en la vida económica, particularmente en el gasto social. Los gobiernos sucesivos al cardenismo continuaron participando de manera protagónica en la vida económica, pero con un énfasis mucho menor en la nivelación de oportunidades.

De este modo, contra lo que implican el alto contenido social de la Constitución de 1917 y la longevidad del nacionalismo revolucionario como discurso legitimador, los regímenes posrevolucionarios, con contadas excepciones, no impulsaron políticas sociales sostenidas y de horizonte amplio. Las políticas en la materia se guiaron por el grado de presión y organización de los reclamos, por la disponibilidad de recursos y, sobre todo, por los gustos y preferencias del presidente en turno. Aunque de manera casuística y parcial los pobres llegaron a beneficiarse de las políticas sociales, es un hecho que las principales funciones de éstas fueron de legitimación o de organización y control clientelar.

La admirable funcionalidad del sistema político para promover el consenso entre élites y contener el conflicto social, así como las expectativas que generaba un crecimiento sostenido, permitieron darle a temas como la pobreza y la

desigualdad en la distribución del ingreso el carácter de problemas transitorios. Sin embargo, a principios de la década de los setentas, el Estado mexicano se encontró con el agotamiento de un modelo de crecimiento económico, con un cuerpo social contrahecho por la desigualdad y con una transición demográfica que elevaba el peso de las demandas sociales.

A partir del deterioro creciente del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y de la crisis de 1968, el Estado mexicano amplió su ámbito de influencia para poder dar respuesta más efectivas a los problemas de la legitimidad. En un grado mucho más notorio que antes, la provisión de bienestar se convirtió en el medio fundamental para aliviar las presiones políticas y, dado que los mayores desafíos al sistema, provenieron de las clases medias, el énfasis de la política de desarrollo social se dirigió a este sector, a través del apoyo sin precedentes a la educación superior, la política salarial y los subsidios al consumo general, entre otros instrumentos.

La crisis económica de 1982 puso en entredicho la efectividad de los instrumentos que, en la década pasada, habían sustentado el compromiso redistributivo del Estado. Los fracasos de una política no ortodoxa propiciaron el auge de un clima de ideas favorables a la estabilidad de precios y el retiro del Estado en la economía y en la provisión de bienestar. No obstante, el difícil trance electoral de 1988 hizo evidente el costo político de la crisis y de la contracción del papel social del gobierno.

Carlos Salinas asumió la providencia en medio de una crisis económica y política, así como de un rezago social, que afectaban la estabilidad y minaban las bases del crecimiento. Para responder a estas demandas era necesario replantear la naturaleza del discurso social, y de la operación y funciones del gasto en la materia. En este sentido, la oferta social salinista, enmarcada en un amplio proyecto modernizador, buscó transformar las formas de procesamiento y ejecución de las demandas sociales, a fin de incidir más eficazmente en el abatimiento de los rezagos y, a la vez, desactivar los conflictos potenciales y generar un nuevo basamento legitimador para el proyecto de cambio.

La nueva agenda social del Estado mexicano ha replanteado, sobre nuevas bases, los compromisos acumulados a lo largo de los gobiernos postrevolucionarios, insertando su formulación y solución en el contexto de un mercado económico y político más abierto. Así, se ha modificado el régimen de propiedad de la tierra, valor fundamental del imaginario de la revolución, a fin de lograr una mayor incidencia del mercado en el sector; se ha intentado una flexibilización gradual del trabajo, con el propósito de introducir nuevas formas de organización de la producción, aunque sin perder el control corporativo; se ha avanzado en la descentralización de los servicios educativos y de salud, para acercar los procesos de toma de decisión a las instancias locales, y se ha creado un programa dúctil e inclusivo como PRONASOL, a fin de integrar la participación popular en el combate a la pobreza.

Es difícil intentar una evaluación definitiva del impacto económico y político de estas nuevas modalidades de

encauzar la oferta social. De entrada, la introducción de criterios de mercado en zonas de invernadero económico, como el campo, o la promoción de la descentralización y la correponsabilidad social en la provisión de diversos servicios puede tener un efecto importante en el bienestar de la población. Estos procesos, sin embargo, enfrentan diversos desafíos y limitaciones que habrán de atender. De este modo, la privatización en el campo enfrenta el reto de acompañarse de un sólido programa de respaldo pues, de lo contrario, podría provocar mayor pobreza y alimentar los conflictos sociales. El control obrero, por su parte, no encuentra muy lejano su umbral de disfuncionalidad en materia económica y política. En la educación y la seguridad social, a su vez, es importante que el aumento de atribuciones y responsabilidades de las jurisdicciones estatales y municipales, conlleve un reforzamiento concomitante de facultades políticas y recursos propios, de lo contrario se puede propiciar la caída en la calidad y cobertura de los servicios. En lo que atañe a Solidaridad, es preciso admitir que, en lo económico, ha dado pauta a distorsiones que impiden la derrama de recursos a los más pobres y, en lo político, ha contribuido a reforzar el poder presidencial y el centralismo. Sin embargo, también ha abierto nuevos canales de participación a grupos ajenos al cascarón corporativista, lo que puede tener un efecto fundamental para reforzar y profundizar el proceso de redistribución.

Así, es probable que, pese a sus defectos de operación, las nuevas formas de operar la política social contribuyan a permitir la concurrencia de un mayor número de actores e intereses en las decisiones de distribuir y ejercer el gasto social; de reformar y hacer más eficientes las instituciones sociales, y de orientar las pautas de

distribución del modelo productivo. Conseguir estos objetivos, sin embargo, precisará, allende las políticas públicas, consolidar los canales políticos para la determinación y sanción democrática de las estrategias distributivas, pues la estabilidad institucional y efectividad a largo plazo de las medidas e instituciones sociales es afectada por la capacidad de los beneficiarios de influir en el proceso político.

En México, por razones de segmentación social y por los sutiles mecanismos ideológicos que he tratado de esbozar en los capítulos precedentes, las políticas sociales no habían tenido una formulación política cabal (entendida como discusión plural de la idea de bien común y como procesamiento democrático de las demandas y respuestas). Sin embargo, las tendencias de la transformación mexicana apuntan a que estas cuestiones tendrán que ocupar un lugar significativo en la agenda pública. En primera instancia, la apertura del sistema político y el cada vez más fuerte peso de la representación obligan a replantear las políticas sociales, tanto en términos de instrumentos como de cobertura, pues de su eficacia dependerá el apoyo pragmático y condicionado de un estrato importante de ciudadanos. Por otro lado, la miscigenación de valores y expectativas que propicia la modernización, así como el peligro de la violencia, harán cada vez más difícil mantener políticas sociales restrictivas de corte meramente urbano. Finalmente, los potenciales del cambio económico dotan a la pobreza de un alto costo de oportunidad, cuyo efecto puede hacer inviable, a largo plazo, al propio desarrollo económico.

Así, en un escenario ideal, no tan lejano de la realidad, las políticas sociales podrían consolidar la descentralización y la participación de la población objetivo como forma de reforzar la redistribución; complementar este enfoque con medidas directas específicas y, sobre todo, operar en un sólido contexto democrático en donde el valor equivalente de la representación ciudadana y la igualdad ante la ley puedan funcionar efectivamente como indicadores para la orientación de las políticas y como vías de conciliación del conflicto social.

BIBLIOGRAFIA

- Ackermann, Bruce, The Future of Liberal Revolution. New Haven: Yale University Press, 1992.
- Arriola, Carlos, Los empresarios y el Estado en México. México: Miguel Angel Porrúa, 1988.
- Arriola, Carlos y Juan Gustavo Galindo, "Las relaciones entre el Estado y los empresarios 1976-1982" en Foro Internacional 98. octubre-diciembre de 1984 pp. 118-137
- Aspe, Pedro, El camino de la transformación económica mexicana. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Aspe, Pedro y Paul Sigmund (eds.), The Political Economy of Income Distribution in Mexico. Nueva York: Holmes & Meier Publisher, 1984.
- Bazant, Jan, Breve historia de México. 4ta. ed. México: Premia, 1984.
- Bazdresch, Carlos, et. al.(comps), México: Auge, crisis y ajuste. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Beltrán, Ulises, "Las dimensiones estructurales de la crisis de 1982" en Foro Internacional n. 120, abril-junio de 1990. pp. 597-630
- Berger, Peter y Richard J. Neuhaus, To Empower People: the rol of Mediating Structures in Public Policy. Washington: American Enterprise Institute, 1977.
- Bizberg, Ilán, "Política laboral y acción sindical en México (1976-1982)" en Foro Internacional, No. 98 octubre-diciembre de 1984. pp.
- Blanco, José, "El círculo de la pobreza" en Nexos mayo de 1992.
- Bobbio, Norberto El futuro de la democracia. México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- , Liberalismo y democracia. México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Buchanan, James, The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan. Chicago, University of Chicago Press, 1975
- Canto, Manuel, y Victor Durand (coords), Política y gobierno en la transición mexicana. México: UAM, 1991.

- Carrasco, Rosalba, Enrique Provencio y Clemente Ruiz, Sistemas de Bienestar social en Norteamérica. Análisis comparado. México: El Nacional, 1994.
- CIDAC, Educación para una economía competitiva: hacia una estrategia de reforma. México: Diana, 1991
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Combate a la pobreza. México: El Nacional, 1991.
- , El Programa Nacional de Solidaridad. México:Fondo de Cultura Económica, 1994
- Cordera, Rolando, (comp.), Desarrollo y crisis de la economía mexicana. México: Fondo de Cultura Económica, 1981. (Lecturas del trimestre económico, 39)
- , y Carlos Tello, La desigualdad en México. 3ra. ed. México: Siglo XXI, 1989.
- Cornelius, Wayne, Ann L. Craig y Jonathan Fox, Transforming State Society Relations in Mexico, the National Solidarity Strategy. San Diego: Center for US-Mexican Studies, University of California San Diego, 1994.
- Cumberland, Charles C., La Revolución Mexicana: los años constitucionalistas. México: Fondo de Cultura Económica, 1975.
- Dahl, Robert, Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control. México: Alianza Editorial-Conaculta, 1991.
- De la Garza, Enrique, Ascenso y crisis del Estado social autoritario. México: El Colegio de México, 1988.
- División de Estudios Económicos y Sociales de BANAMEX, México Social México: BANAMEX, 1993.
- El Cotidiano 49, julio-agosto de 1992.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, "La moraleja de Cándido. Apuntes sobre la historia del individualismo ingenuo" en Foro Internacional. n. 130, octubre-diciembre de 1992 pp. 722-743.
- Foxley, Alejandro (comp.), Distribución del Ingreso. México: Fondo de Cultura Económica, 1974.
- Garavito, Rosa Albina y Augusto Bolivar, México en la década de los ochenta: la modernización en cifras. México: Universidad Autónoma Metropolitana, 1990.

- García Alba, Pascual y Jaime Serra Puche, Causas y efectos de la crisis económica en México. México: El Colegio de México, 1984. (Colección jornadas, 104)
- García Rocha, Adalberto y Timothy Kehoe, "Efectos de un tratado de libre comercio sobre la economía mexicana" en Hacia un Tratado de Libre Comercio. México: Miguel Angel Porrúa-SECOFI, 1991. pp.199-240.
- Giddens, Anthony, The Consequences of Modernity. Stanford: Stanford University Press, 1990.
- Gil Villegas, Francisco, "La crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de José López Portillo" en Foro Internacional 98, octubre - diciembre de 1984 pp. 190-201
- Glazer, Nathan, The Limits of social policy. Boston: Harvard University Press, 1988.
- Gordillo, Gustavo, "La inserción de la comunidad rural en la sociedad global" en Comercio Exterior. vol. 46 n. 9, septiembre de 1990. pp. 810-811
- Gutierrez, Roberto, "El trasfondo teórico de la política económica de México en los últimos años" en Foro Internacional 104, abril-junio de 1986.
- Habermas, Jürgen, Problemas de legitimación en el capitalismo tardío. Buenos Aires: Amorrortu, 1977.
- Hale, Charles, El liberalismo mexicano en la época de Mora 1821-1853. México: Siglo XXI, 1984
- Hansen, Roger, La política del desarrollo mexicano. 21a ed. México: Siglo XXI, 1993.
- Hermet, Guy, En las fronteras de la democracia. México: Fondo de Cultura Económica, 1988.
- , Alan Rouquie y Juan Linz, ¿Para qué sirven las elecciones? México: Fondo de Cultura Económica, 1986.
- Hernández Laos, Enrique, "El ABC del TLC" en Nexos 165.
- , "Pronasol, un programa permanente " en Observador Internacional 16. 29 de noviembre de 1993 p. 43
- Hernández, Rogelio, "Los hombres del Presidente De la Madrid" en Foro Internacional 109. julio-septiembre de 1987 pp. 5-38
- Huntington, Samuel, Political Order in Changing Societies. New Haven: Yale University Press, 1968.

- Jones, Claudio y Guillermo Trejo (coords.), El combate a la pobreza. Por una estrategia de política social. México: Cal y Arena, 1993.
- Kamerman, Sheila B. y Alfred J. Kahn (comps.), La privatización y el Estado benefactor. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Kliksberg, Bernardo. (comp.), Pobreza. Un tema impostergerable. Nuevas respuestas a nivel mundial. México: Fondo de Cultura Económica-PNUD-CLAD, 1994.
- Krauze, Enrique et. al., Historia de la Revolución Mexicana 1924-1928. La reconstrucción económica. México: El Colegio de México, 1977.
- Kymlicka, Will, Contemporary Political Philosophy. An Introduction. Oxford: Oxford-Clarendon Press, 1990.
- Levy, Santiago, "La pobreza extrema en México: una propuesta de política" en Estudios Económicos. vol. 6, n.1, enero-junio de 1991.
- Loeza, Soledad, El llamado de las urnas. México: Cal y Arena, 1989.
- Luhmann, Niklas, Teoría política en el Estado de Bienestar. Madrid: Alianza Editorial, 1993.
- Lustig, Nora y Antonio Martín del Campo, "Descripción del financiamiento del sistema Conasupo" en Investigación Económica No. 173, julio-septiembre de 1985. pp. 215-245.
- Maddison, Angus, La economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento: Brasil y México. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Martínez, Gabriel y Guillermo Fárber, Desregulación Económica 1989-1993. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Matute, Alvaro, México en el Siglo XIX. Fuentes e Interpretaciones Históricas. México: UNAM, 1974.
- Medina, Luis, Historia de la Revolución Mexicana 1940-1952. Civilismo y modernización del autoritarismo. México: El Colegio de México, 1979.
- Merquior, José Guilherme, "El Otro Occidente (un poco de filosofía de la historia desde Latinoamérica)" en Cuadernos Americanos. Nueva Epoca n. 13 pp. 9-23

- , Liberalismo viejo y nuevo. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Meyer, Lorenzo, "Los límites del neoliberalismo" en Nexos n. 163, julio de 1991.
- , "La encrucijada" en Historia General de México. 3ra. ed. México: El Colegio de México, 1981. (tomo II)
- Millán, René, Los empresarios ante el Estado y la sociedad México: Siglo XXI, 1988.
- Moguel, Julio, "No es tan nuestro el PRONASOL" en Memoria n. 61, diciembre de 1993.
- Narro Robles, José, La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Nozick, Robert, Anarquía, Estado y Utopía. México: Fondo de Cultura Económica, 1988
- O'Connor, James, The Fiscal Crisis of the State. Nueva York: St. Martin Press, 1973
- Offe, Claus, Contradicciones en el Estado de Bienestar, México: Alianza Editorial-Conaculta, 1991
- Pellicer, Olga y Esteban L. Mancilla, Historia de la Revolución Mexicana 1952-1960. El entendimiento con los Estados Unidos y la gestación del desarrollo estabilizador. México: El Colegio de México, 1978.
- Poder Ejecutivo Federal, Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa. México: Talleres Gráficos de la Nación, 1991.
- Powell, T. J., El liberalismo y el campesinado en el centro de México. (1850-1876). México: SEP, 1974. (Colección Sep-setentas)
- Pozas, Ricardo, "El desarrollo de la seguridad social en México" en Revista Mexicana de Sociología n. 92 octubre-diciembre de 1992. pp. 27-63
- Presidencia de la República, Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Sexto año. México: Fondo de Cultura Económica-Unidad de la Crónica Presidencial, 1989
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Desarrollo Humano: Informe 1992. Bogota: Tercer Mundo Editores, 1992.

- Rawls, John, Political Liberalism. Nueva York: Columbia University Press, 1993.
- , Sobre las libertades. Barcelona: Paídos-ICE-UAB, 1990. cap.
- , Teoría de la Justicia. México, Fondo de Cultura Económica, 1979
- Rebolledo, Juan, La reforma del Estado en México. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Reyes Heróles, Federico, La democracia difícil. México: Grijalbo, 1991.
- Reynolds, Clark W., La economía mexicana: su estructura y crecimiento en el siglo XX. México: Fondo de Cultura Económica, 1973.
- Robles, Rosario, "El campo y el Pacto" en El Cotidiano 23. 1988.
- Rodríguez Hernández, Francisco, Atención a la salud y desigualdad regional: distribución de los recursos para la atención de la Salud en México. México: UNAM-CONACYT-CRIM, 1992.
- Rojas, Carlos, "Solidaridad en México" en Solidaridad a debate, México, El Nacional, 1991.
- Salinas de Gortari, Carlos, Producción y participación política en el campo. 2da. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1987.
- Secretaría de Desarrollo Social, Solidaridad en la modernización nacional. México: SEDESOL, 1993
- _____, Conferencia de México sobre Desarrollo Social y Pobreza. Memoria. México: SEDESOL, 1994.
- Secretaría de Gobernación, México es más fuerte. Discursos del Presidente Carlos Salinas de Gortari. México: Talleres Gráficos de la Nación, 1993.
- Sartori, Giovanni, La democracia después del comunismo. Madrid: Alianza Editorial, 1993.
- Sen, Amartya Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation. Oxford: Clarendon Press, 1981.
- Sheahan, John, Modelos de desarrollo en América Latina. México: Alianza Editorial-Conaculta, 1989.
- Toffier, Heidi y Alvin, "La democracia portátil" en Nexos 186. Junio de 1993.

- Trejo, Raciél, "PRONASOL superará la barrera sexenal" entrevista con Juan Molinar en Observador Internacional. 29 de noviembre de 1993.
- Ulloa, Bertha, Historia de la Revolución Mexicana 1914-1917. La Constitución de 1917. México: El Colegio de México, 1983.
- Valle, Eduardo (comp.), El nuevo art. 27. Cuestiones Agrarias de Venustiano Carranza a Carlos Salinas. México: Editorial Nuestra, 1992.
- Varios autores, Desigualdad y democracia. México: El Nacional, 1992.
- Varios autores, Lecturas de Política Mexicana. México: El Colegio de México, 1977.
- Varios autores, México 83. A mitad del tunel. México: Océano-Nexos, 1983
- Vélez, Felix (comp.), La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México-Fondo de Cultura Económica, 1994
- Violante, Alejandro y Roberto Dávila, México: Una economía en transición. Vol. 3, México: Limusa, 1985
- Walzer, Michael, Las esferas de la justicia. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Ward, Peter, Políticas de bienestar social en México. 1970-1989. México: Nueva Imagen, 1989.
- Wilkie, James, La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social. México: Fondo de Cultura Económica, 1978.