

EL COLEGIO DE MEXICO, A. C.
CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRAFICOS Y DE
DESARROLLO URBANO
MAESTRIA EN DESARROLLO URBANO, 1991-1993

EL ESTADO Y LA URBANIZACION DE LA ZONA METROPOLITANA
DE LA CIUDAD DE MEXICO EN LA DECADA DE LOS OCHENTA

*TESIS QUE PRESENTA MIGUEL ANGEL VITE PEREZ
PARA OBTENER EL GRADO DE: MAESTRO EN DESARROLLO URBANO*

Director de Tesis: Sergio Puente
Lector: Manuel Angel Castillo G.

México, D.F., Mayo de 1996.

Agradezco a las siguientes personas los comentarios críticos realizados en su momento al presente trabajo: Maestro Manuel Angel Castillo, Doctor Carlos Garrocho y al Doctor Sergio Puente.

A todos los trabajadores que con el pago de sus impuestos
hicieron posible mis estudios.

**“El recuerdo perdura, mientras los años hacen
estragos sobre la piel marchita por el viento
y la espera”.**

Para Heidrun Kuhrt.

INDICE

I. Justificación y Delimitación del tema	1
II. Hipótesis	11
III. Objetivos	17
IV. Metodología	20
V. Algunos Aspectos Conceptuales del Estado de Bienestar	24
VI. La Urbanización después de la Crisis del Estado de Bienestar	49
VII. La Urbanización y el Estado Mexicano	61
VIII. El Programa Nacional de Solidaridad y el Desarrollo Urbano	81
IX. La Expansión Urbana de la Ciudad de México en los años 80's	125
X. Pobreza Urbana en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México en los años 80's	139
XI. La Pobreza Urbana en el Municipio de Chalco	147
XII. Conclusiones	182
XIII. Referencias	190

I. JUSTIFICACION Y DELIMITACION DEL TEMA

En los países capitalistas industrializados se presentó una crisis económica en la década de los setenta, estimulada por el incremento en los precios del petróleo y el déficit fiscal, que cuestionó el desarrollo promovido desde el Estado, sustentado en la ideología de la socialdemocracia. Dicha crisis se caracterizó, no solo por la generalización del desempleo y subempleo, sino, también, por un debate teórico e ideológico acerca del papel del Estado en la esfera económica y en el ámbito del bienestar social. En este último caso se cuestionó la manera en que se financió, desde el Estado, la reproducción de un factor importante en la valorización del capital como lo es la fuerza de trabajo.

Sin embargo, en la siguiente década esa crisis económica se manifestó en los países subdesarrollados como una crisis de la deuda externa, es decir, la imposibilidad de pagar los intereses de los débitos contraídos por los gobiernos con la banca internacional, lo que conformó una situación que permitió la instrumentación de una política económica tendiente a la desregulación económica, venta de empresas paraestatales a la iniciativa privada y, a su vez, la búsqueda de la integración de los mercados domésticos al comercio internacional.

Pero los cuestionamientos de la actuación estatal en el desarrollo económico-social se vieron estimulados también por la caída de los regímenes del socialismo real implantados después de la Segunda Guerra Mundial en Europa del Este. Sobre todo porque en esos países el Estado tuvo una mayor intervención tanto en la producción como en la distribución de bienes y servicios; en otras palabras: impuso a la sociedad las modalidades del desarrollo económico. Esto se basó en la ideología comunista que negaba toda posibilidad de

desarrollo de las sociedades a través de los mecanismos de mercado, es decir, reemplazaba la "propiedad privada" por la "nacionalización de los medios de producción" y el "mercado" por la elaboración de "planes" de desarrollo económico y social a través de la burocracia estatal (Przeworski, 1991:7); pero en los países dominados por un régimen capitalista, la intervención estatal fue resultado de fallas que se presentaron en el sistema de competencia perfecta; en otras palabras, en el mercado, provocadas por la aparición de la empresa de gran escala, la empresa que se constituyó en monopolio y los desequilibrios sociales que produjo (Schumpeter, 1983:148).

En resumen, la generalización de los efectos de la crisis económica capitalista, con sus diferentes matices, y la manera en que la parte gubernamental la enfrentó, con políticas tendientes a corregir el déficit comercial y de las finanzas públicas, así como la búsqueda de soluciones al problema de la inflación, provocó que los países subdesarrollados instrumentaran políticas que les aseguraran divisas que les permitieran, a su vez, el pago de los intereses de la deuda externa, bajo un contexto dominado por la ideología del libre mercado.

De este modo, al privilegiar la política económica el aspecto macroeconómico (por ejemplo, corregir el déficit en las finanzas públicas), provocó que las acciones tendientes a garantizar el bienestar social mediante el llamado salario indirecto, es decir, una serie de gastos efectuados por las instituciones estatales para abaratar un conjunto de bienes y servicios tendientes a apoyar la reproducción de la fuerza laboral, sufrieran un retroceso importante porque se hacía imposible seguir satisfaciendo las demandas sociales con recursos cada vez más reducidos (Bell, 1994:68).

En consecuencia, las economías más industrializadas siguen mostrando los efectos negativos del agotamiento del modelo de desarrollo con una fuerte presencia del Estado, en cuanto a la administración del bienestar social y orientado por la ideología de la socialdemocracia. En un contexto donde comienza a generalizarse el desempleo y el subempleo, acompañado de una reducción en los subsidios estatales dirigidos a sostener el aparato de seguridad social, se conforma también una realidad social conflictiva porque cualquier intento por disminuir las ventajas sociales, alcanzadas por medio de salarios elevados y subsidios gubernamentales, se toma en amenaza para la estabilidad del sistema político (Bell, 1994:56).

Se plantea entonces una problemática que hasta el momento sigue siendo vigente: cómo compatibilizar la insuficiencia de recursos estatales destinados a la reproducción del bienestar social en una situación que exige una mayor cantidad de recursos para la reactivación del desarrollo económico. Dicha problemática también ha puesto en crisis la ideología del pleno empleo y los objetivos de bienestar social alcanzados mediante el apoyo burocrático administrativo que garantizaría la reproducción de la relación salarial.

Por lo tanto, los efectos de la crisis capitalista siguen reactivando los debates acerca de las funciones estatales en cuanto al bienestar social, en un contexto, como ya lo señalamos, donde se ha generalizado el desempleo y el subempleo.

Por su parte, en los países menos desarrollados las consecuencias sociales de la crisis capitalista, en términos generales, se han presentado como una reducción salarial, junto con el surgimiento de formas de reproducción pertenecientes a la llamada economía informal,

acompañadas también por reformas económicas dirigidas a corregir los desajustes provocados por un modelo de desarrollo que se orientó más hacia la consolidación del mercado interno (Fernández, 1993).

Existe entonces una redefinición a nivel mundial del papel del Estado en el desarrollo económico y social ante la reactivación de una ideología que presenta a la democracia como la solución política final y a la economía de mercado como la mejor manera de distribuir el bienestar entre los distintos grupos sociales (Przeworski, 1991:8-9).

En México, por su parte, esa redefinición nos obliga a considerar lo que el Estado mexicano ha representado para el desarrollo económico-social, puesto que, después del movimiento armado de 1910 se transformó en un agente organizador de la economía y de la sociedad, " (es)...el Estado nacional quien define las orientaciones económicas del país; lo que debe o no debe ser acumulado; las modalidades de la acumulación; la movilización de recursos económicos y humanos" (Bizberg, 1990:25). En otras palabras, el Estado mexicano se convirtió en organizador de una sociedad débil mediante mecanismos de control político, como el corporativismo, que permitieran, al mismo tiempo, la acumulación de capital mediante una política económica generadora de las bases materiales que demandaba la industrialización del país.

Ese control político le permitió al Estado mexicano definir una ideología nacional-popular, sin olvidar que su justificación se sustentaba en la Revolución Mexicana, que identificaba la acción estatal con el crecimiento económico y con el bienestar de los sectores sociales empobrecidos.

De este modo, el Estado mexicano interviene en la reproducción de las relaciones sociales creando un conjunto de instituciones que le permiten controlar las movilizaciones que puedan afectar la estabilidad política (Bizberg, 1990:48). Es decir, un autoritarismo institucionalizado desde arriba que controla a la sociedad civil, definiendo las reglas de su funcionamiento y debilitando a los actores sociales que son producto del mismo desarrollo industrial o de la acelerada urbanización, como por ejemplo las clases medias, que bajo determinadas circunstancias cuestionan su papel como agente del desarrollo.

La preponderancia del Estado mexicano, tanto en la esfera económica como en la social, ha provocado que su legitimidad provenga más de su capacidad de respuesta a las expectativas de los diferentes grupos sociales que de las reglas formales relacionadas con la legalidad (Bizberg, 1990:80).

Existe en México un desequilibrio entre legitimidad y legalidad porque la primera no depende del orden legal, sino, de las acciones que el Estado realiza a favor de ciertos grupos sociales; o en su defecto, permitiendo que dichos grupos satisfagan sus propios intereses.

Por eso, los líderes de las organizaciones obreras, campesinas, populares, integradas al sistema político, las que forman parte del corporativismo estatal, buscan su sobrevivencia mediante la renovación de sus lazos políticos con el presidente en turno para seguir manteniendo sus privilegios con el acceso a los recursos que maneja la administración pública. Por lo mismo esas organizaciones se encuentran formando parte del partido gubernamental que apoyando la candidatura del futuro presidente del país.

Pero esa renovación también depende de que el Estado siga garantizando las expectativas de desarrollo. Cuando no sucede así los principales actores surgidos bajo el amparo estatal, como los empresarios o clases medias, manifiestan su descontento mediante acciones que agudizan la crisis económica; por ejemplo, la fuga de divisas o la no reinversión. Por su parte, los actores organizados dentro del partido gubernamental, que en su primera fase logró unificar a los líderes locales y, en una segunda fase, a las clases populares, no pueden seguir negociando el bienestar de sus representados porque los recursos estatales destinados hacia ese fin se han reducido. Entonces la crisis de legitimidad aparece porque el Estado mexicano no puede seguir satisfaciendo las expectativas de bienestar de esos grupos sociales.

Es precisamente a principios de los 80s que una crisis económica obligó al Estado mexicano a realizar una serie de reformas encaminadas a corregir sus efectos negativos. Una primera tarea fue el redefinir su papel de agente del desarrollo, poner en venta un conjunto de empresas paraestatales buscando corregir el déficit público y, al mismo tiempo, estimular una mayor participación de los diferentes niveles de gobierno, otorgándoles mayores atribuciones, como el caso de la reforma al Artículo 115 constitucional, y abriendo también nuevos espacios de participación social¹. Pero después de un resultado electoral bastante dudoso en 1988, que finalmente favoreció al candidato presidencial del partido gubernamental y la urgencia de generar una respuesta, ante los peligros de generalización de los descontentos sociales, por la caída en las expectativas relacionadas con el mejoramiento del nivel de vida, se puso en marcha el 2 de diciembre de 1988 un programa

¹ Como el caso de la Asamblea de Representantes en el Distrito Federal.

gubernamental dirigido a paliar algunos efectos de la pobreza. Así surge el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) como una manera de internalizar en la agenda gubernamental el problema de la pobreza y con ello buscar la transformación; al mismo tiempo que se buscaba, si creemos en el discurso oficial, la manera de relacionarse con los grupos populares.

Esa manera diferente de relacionarse con los grupos populares tomó como base el argumento que señala que la administración del bienestar se concentró de una manera "excesiva" en la burocracia gubernamental impidiendo, supuestamente, que los recursos se convirtieran en beneficios para los grupos pobres. Esto se convirtió en un justificante ideológico de la administración del presidente Carlos Salinas, más que reconocer el impacto negativo en el bienestar social provocado por la insuficiencia de recursos económicos debido, entre otras causas, a la reducción del gasto social, para convocar a la movilización de los beneficiarios de alguna obra realizada por medio de Pronasol, bajo una nueva modalidad organizativa que permitiera, según el discurso salinista, abandonar el paternalismo y crear "una nueva relación entre el Estado y la sociedad" (Moguel, 1994:9); esa nueva modalidad organizativa recibió el nombre de Comité de Solidaridad (C.S.).

Por otro lado, la acción estatal en los países desarrollados se encuentra, a diferencia de la acción estatal mexicana, sancionada más por el orden legal, que es producto de la existencia de mecanismos más "representativos" de los intereses de los diversos sectores sociales, que impiden, a su vez, la realización de cambios discrecionales en la administración del bienestar social, es decir, las modalidades del funcionamiento social se encuentran dictadas por la acción que desarrolla la misma sociedad más que por la acción estatal.

Las diferentes modalidades de intervención estatal, en la producción y distribución de bienes y servicios, así como en la reproducción de las relaciones sociales, se encuentran determinadas por la misma historicidad de cada país, pero también por esa tendencia internacional del capital que busca encontrar nuevas bases que impulsen la acumulación de capital. Para el caso mexicano, encontramos que el Estado sigue orientando el desarrollo y organizando, cada vez con mayores problemas, a la sociedad bajo nuevas formas que intentan compaginar tanto los objetivos económicos como políticos. Es decir, las reformas económicas que se pusieron en marcha para reorientar a la economía hacia una mayor integración con el mercado internacional fueron establecidas desde el gobierno, por un lado, y por el otro, la integración social se ha estado realizando mediante negociaciones, las llamadas concertaciones, que el mismo gobierno lleva a cabo con los diferentes sujetos sociales que van surgiendo en la escena política como resultado de los cambios introducidos por la política económica neoliberal, ante la falta de representatividad de las organizaciones sociales gubernamentales.

Por tanto, se hace necesario estudiar los impactos que han tenido las políticas de reestructuración económica en la reorganización de los sectores sociales, que fueron en el pasado reciente el sustento de legitimidad del Estado mexicano. La revisión de la teoría del Estado de bienestar nos permite establecer cuáles fueron los elementos disolventes de las bases sociales que sirvieron de legitimidad al Estado.

Por su parte, la teoría del Estado de bienestar, ante las alteraciones sociales provocadas por la nueva fase de desarrollo en la acumulación de capital, sigue todavía planteando la pregunta que no ha encontrado una respuesta en la sociedad capitalista: El

bienestar social, un conjunto de bienes y servicios que apoya la reproducción de las relaciones sociales, ¿sigue siendo una responsabilidad estatal más que del mercado?. Sobre todo que las funciones de integración social, que en gran parte le corresponden al Estado, se encuentran determinadas por la distribución estatal de ciertos beneficios que en una situación de desempleo se transforman en medios para contrarrestar algunos efectos negativos de la reestructuración económica capitalista. En otras palabras, las instituciones estatales de bienestar social permiten hasta cierto punto que la integración social se realice más o menos sin conflictos ante un proceso económico capitalista que tiende a erosionar las bases del orden social en una nueva etapa de su desarrollo².

La revisión de los aportes de la teoría del Estado de bienestar permiten explicamos la siguiente contradicción: que existe, por un lado, la necesidad de la producción y distribución estatal de bienes y servicios en medio de la crisis de la relación salarial y, por el otro un discurso, que condena la intervención estatal cuando los problemas de desempleo y subempleo se han agudizado y, en ciertos momentos, pueden ser factores de inestabilidad social.

Por otro lado, el revisar la teoría del Estado de bienestar se debe a que al estudiar la distribución del bienestar social, a través de servicios o bienes, inmediatamente se liga la misma con la presencia del Estado³. Sin embargo, en dicha teoría no queda del todo claro ¿por qué, si existe una crisis de la relación salarial como articuladora del orden social, la

² Al respecto Jean Baudrillard señala que la urbanización, la producción, el trabajo, el capital, son formas efectivas de socialización, pero al mismo tiempo son también formas de destrucción de lo social (Baudrillard, 1983:65).

³ (V: Gordon, 1980:53).

presencia estatal en la generación del bienestar social, que se ligó con la reproducción de la relación salarial, sigue en las sociedades capitalistas jugando un papel importante? Con la crisis de la sociedad del trabajo, el problema del bienestar social, ante la generalización de los rezagos sociales, se le sigue ligando con el Estado; pero ahora se le pide, desde la perspectiva del capital, una redefinición para el establecimiento de mecanismos que no interfieran con el nuevo modelo de desarrollo económico capitalista, que alienta más la competencia e individualidad que las estrategias colectivas de mejoramiento social.

II. HIPOTESIS

La administración estatal del bienestar social tuvo como finalidad el pleno empleo mediante el apoyo de acciones colectivas que dejaran en un segundo plano la competencia, el individualismo, y que permitieran la reproducción de la relación salarial. A esa forma particular de administración del bienestar desde el Estado recibió el nombre de Estado de bienestar (Offe, 1993:225).

Pero como el Estado de bienestar se le vincula con la reproducción de la relación salarial, sus bases de legitimidad se encuentran en la fuerza laboral organizada bajo sindicatos. Mientras, los partidos socialdemócratas encuentran su clientela electoral estableciendo vínculos con los sindicatos.

Sin embargo, al transformar a la fuerza laboral organizada bajo sindicatos en la clientela del Estado de bienestar, la misma adquirió un **status** ventajoso. Sobre todo que los beneficios estatales se dirigieron principalmente a los trabajadores, estos tenían derecho a una formación, la que les permitía adquirir habilidades para incrementar sus montos salariales, así como las ventajas de la seguridad social, lo cual les posibilitaba el goce de una posesión plena de sus derechos civiles como ciudadanos (Offe, 1993:256).

De esta manera, la fuerza laboral organizada se constituyó en un grupo social integrado al orden estatal orientado por los principios colectivistas de la socialdemocracia. Los trabajadores se convirtieron entonces en un grupo social más o menos homogéneo que llevaba una vida normal, en contraposición con los grupos anormales: los desempleados,

inmigrantes ilegales, los niños abandonados, las madres solteras, etc., que resultan ser una masa heterogénea llamada población marginada.

Sin embargo, con la aparición de la crisis económica capitalista, el Estado de bienestar se convirtió en un Estado que, ante la imposibilidad de seguir apoyando la reproducción generalizada de la fuerza laboral, entre otras causas por la reducción de sus gastos, tuvo que atender las consecuencias negativas que aparecieron con la generalización del desempleo y subempleo; es decir, con menores recursos tenía que hacerle frente a una masa de trabajadores que se colocaban en la categoría de marginados.

Las consecuencias de lo anterior son la destrucción paulatina de las colectividades; por ejemplo, en el caso de los sindicatos su existencia se ve seriamente cuestionada ante el cierre de empresas y su incapacidad para articular una respuesta, en un contexto donde las fuerzas de mercado a través de la política económica se presentan, con diferentes matices, como una solución frente a los desajustes sociales provocados por el proceso de reestructuración capitalista, pero eso no excluye que otras colectividades, incluyendo sindicatos y organizaciones vecinales, en el nuevo contexto socioeconómico, se transformen en organizaciones que defiendan sus conquistas pasadas, más que la búsqueda de una estrategia que permita ampliarlas las ya existentes.

De esta manera, la ética solidaria va sufriendo un desplazamiento por la ética del instinto adquisitivo, el egoísmo que va favoreciendo las estrategias individuales o la acción social dentro de unidades organizativas pequeñas (Offe, 1993:254).

Las características generales de la sociedad capitalista actual, de acuerdo con la perspectiva desarrollada, es el ser individualista y marginada. Mientras que la contradicción entre la disminución de recursos económicos estatales destinados al bienestar social para atender a un número considerable de subempleados y desempleados, ha provocado que el Estado vaya reduciendo su presencia en la reproducción de una relación salarial en crisis. En otras palabras, la disminución de la presencia estatal en el rubro del bienestar social ha obligado, ya sea de una manera manifiesta o no manifiesta, a la adopción del principio mercantil de alcanzar un estado óptimo cuando los costos se corresponden con los beneficios. Por ello encontramos que las unidades organizativas, impulsadas o no por el Estado, buscan encauzar sus acciones particulares hacia la creación de condiciones que les permitan acceder a los bienes y servicios que el mercado distribuye. Y, bajo determinadas circunstancias, establecer una relación de cooperación con el Estado no sólo para generar un marco legal que mantenga el orden y la ley; sino, que debe de garantizar la competencia antimonopolio y eliminar las prácticas restrictivas. Sobre todo porque se supone que la virtud de los mercados depende de la existencia de la competencia (V: Buchanan, 1975).

Podemos entonces plantear que la crisis del Estado de bienestar es una crisis que se deriva de la insuficiencia de recursos, la cual ha favorecido a los mecanismos de distribución mercantil, orientados por los principios de la competencia y el egoísmo, en este sentido adquieren un papel más activo con respecto al bienestar de grupos sociales con demandas más particularizadas, más concretas, dejando de lado las orientaciones que buscan en abstracto el bienestar para todos los integrantes de una sociedad. El papel más activo de esos mecanismos mercantiles se refiere a la lucha de los diferentes grupos organizados por tener un acceso a los escasos recursos que el Estado pone a disposición del bienestar social.

Por su parte el Estado mexicano, en los dos últimos sexenios, con las políticas económicas neoliberales ha dado un mayor impulso, no sólo a la inversión especulativa, sino a la aceleración de la crisis salarial⁴. Y las consecuencias sobre los mecanismos utilizados para la integración social, la existencia de un partido gubernamental compuesto por organizaciones que representan a los obreros, campesinos y otros grupos sociales, se han visto afectados porque los líderes han dejado de percibir los recursos e influencias políticas; por ejemplo, la obtención de mayores puestos de representación en la Cámara de diputados, en la de Senadores, o alguna gubernatura. Ahora su lucha es más por su sobrevivencia, que por atender los reclamos de sus representados. No existe tampoco una representación sancionada por los procedimientos formales de la democracia y en cambio se ha establecido una serie de mecanismos que amplían los espacios de participación social, mediante los llamados "Convenios de Concertación"⁵, que permiten llevar adelante acciones que de otro modo hubiesen enfrentado una seria oposición social (Azuela, 1993a:101).

No obstante, la existencia de esos convenios es resultado de la debilidad del orden legal y en la medida en que proliferen una cantidad mayor de convenios o acuerdos entre autoridades y organizaciones sociales se reducen las posibilidades de que la gestión gubernamental tenga en cuanto a la movilización de recursos, para satisfacer las demandas sociales planteadas, solamente como referente la normatividad vigente (Azuela, 1993a:102). Sobre todo en un país donde el orden convencional, formado por normas no escritas, pero que son parte del ejercicio del poder político y la gestión burocrática, es más fuerte que el

⁴ (CFR: Veloz, 1994:121).

⁵ Es una modalidad del contractualismo político, es decir, diversos intereses, incluso contrapuestos, buscan acuerdos para superar situaciones que amenazan el orden social (CFR: Bobbio, 1987).

orden jurídico, es decir, las normas escritas o constitucionales (Azuela, 1989:56). Ambas modalidades se encuentran presentes en la urbanización de la periferia de la ciudad de México. "El control de la ocupación de...las tierras para usos urbanos está casi totalmente fuera del alcance de los órganos de planeación urbana, dado que son las autoridades agrarias, en el orden jurídico, y las organizaciones corporativas del "sector agrario", en el orden convencional, las que tienen en sus manos la venta y urbanización de las tierras ejidales" (Azuela, 1989:62).

Empero, la urbanización de los ejidos ha puesto en una situación de crisis al corporativismo mexicano porque existe una desproporción entre la población que ha recibido beneficios del Estado y la creciente población que no los ha recibido; es decir, las colonias de la periferia formadas sobre ejidos y comunidades; sus pobladores pagan a los ejidatarios por un pedazo de suelo y su posesión no se encuentra protegida por la normatividad vigente. En este caso el corporativismo⁶ sirve para proteger la impunidad que se deriva de la venta ilegal de suelo por parte de los ejidatarios, a cambio de mantener el apoyo al sistema político, recordando que las tierras ejidales y comunales no podían venderse (Azuela, 1989:62).

El tipo de urbanización de la periferia de la ciudad de México no solamente ha puesto en entredicho el monopolio estatal en cuanto a la definición del interés público; sino que, la presencia de organizaciones más representativas de lo que sucede en el medio urbano ha puesto de manifiesto que la solución a sus demandas no puede seguir los canales

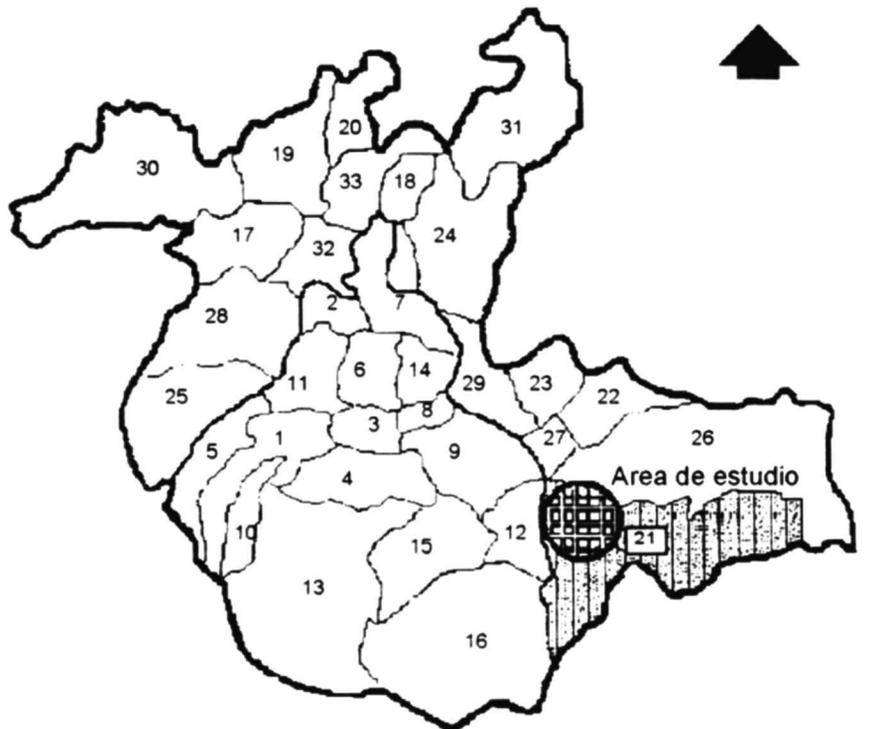
⁶ Según Philippe C. Schmitter: "Puede definirse al corporativismo como un sistema de representación de intereses en el que las unidades que los constituyen están organizadas en número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, ordenadas jerárquicamente y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o legalizadas por el Estado (cuando no son creadas por éste) y a las que se les garantiza un determinado monopolio representativo..." (Schmitter, 1992:11).

tradicionales. Al mismo tiempo, los problemas de regularización de la tenencia de la tierra y de servicios urbanos requiere, ante su manejo discrecional, lo que forma parte de las prácticas convencionales, subordinado a intereses electorales o de legitimación de algún programa gubernamental de bienestar social, la producción de nuevas formas de vigilancia social para lograr los objetivos de bienestar social establecidos en los programas gubernamentales ante la pérdida de credibilidad, de parte de la sociedad, en los mecanismos corporativos que en el pasado monopolizaban gran parte de los recursos estatales. Dicha hipótesis la replanteamos de la siguiente manera: Los Comités de Solidaridad son la nueva estructura organizativa de vigilancia social, en el contexto urbano, de los recursos públicos dirigidos a la generación del bienestar social, es decir, la introducción de servicios urbanos y regularización de la tenencia de la tierra, que reproducen las relaciones clientelistas o paternalistas de un Estado mexicano que no ha consolidado un orden legal que permita la generación de mecanismos de participación y gestión urbana más democráticos o representativos en la conformación del interés público.

III. OBJETIVOS

A pesar de los cambios introducidos por la política económica neoliberal, la urbanización de la periferia de la Ciudad de México, ahora conformada por los municipios circunvecinos localizados en el Estado de México, siguió de tal manera que el asentamiento "irregular" de la década de los 80s más importante, por el número de familias asentadas y por el déficit de servicios urbanos, fue el valle de Chalco (ver mapa). Pero su importancia también se deriva del hecho de que el presidente Carlos Salinas lo tomó como el lugar donde su programa de bienestar social, el PRONASOL, empezaría sus actividades.

Localización del Area de estudio en el Area Metropolitana de la Ciudad de México



DISTRITO FEDERAL		ESTADO DE MEXICO	
1 Alvaro Obregón	9 Iztapalapa	17 Atizapán de Z.	25 Huixquilucan
2 Azcapotzalco	10 Magdalena Contreras	18 Coacalco	26 Ixtapaluca
3 Benito Juárez	11 Miguel Hidalgo	19 Cuautitlán	27 La Paz
4 Coyoacán	12 Tlahuac	20 Cuautitlán de R.R.	28 Naucalpan
5 Cuajimalpa	13 Tlalpan	21 Chalco	29 Nezahualcoyotl
6 Cuauhtémoc	14 Venustiano Carranza	22 Chicoloapan	30 Nicolás Romero
7 Gustavo A Madero	15 Xochimilco	23 Chimalhuacán	31 Tecamac
8 Iztacalco	16 Milpa Alta	24 Ecatepec	32 Tlalnepantla
			33 Tultitlán

Fuente: Jorge González Aragón, PVCH

La ocupación del valle de Chalco tiene que ver en términos generales, con dos procesos que se suceden en la ciudad de México: El cambio en los usos del suelo, de habitacional a comercial; por ejemplo, en las delegaciones centrales provocó la expulsión de la población urbana hacia la periferia, mientras las parejas recién formadas no encontraron, debido a su poder de compra mermado, un espacio donde habitar dentro de la Ciudad de México (Hiemaux, 1991a:182).

Otro factor a considerar es la existencia de un grupo de fraccionadores que violando la legislación agraria, antes de las modificaciones al Artículo 27 Constitucional, se dedicaron a lucrar con terrenos ejidales y comunales que no podían ser vendidos, constituyendo un mercado de suelo para la demanda no-solvente. Esos fraccionadores por lo común recibían directa o indirectamente el apoyo de las autoridades urbanas, es decir, no se aplicaban las sanciones correspondientes y por ello dichas autoridades urbanas creaban una "reserva" política de votos u dentro de ese tipo de asentamientos que beneficiaban al partido gubernamental⁷.

⁷ Sin embargo, ese clientelismo político pronto comenzó a erosionar el corporativismo del partido gubernamental porque la existencia de tierras ejidales y comunales provocó que los titulares se constituyeran en beneficiarios directos de los gobiernos de la postrevolución, se les dotó de tierras, y al mismo tiempo las familias asentadas en ese tipo de tierras no sólo pagaban al fraccionador quien muchas veces era el mismo comisario ejidal, la posesión del terreno, sino que ese pago les significaba a los ejidatarios otro subsidio. De este modo, tenemos a los que se beneficiaron del reparto agrario, una clientela cautiva para el sistema político, y los que, no recibieron ningún beneficio y que para acceder a un terreno y poder edificar su vivienda tenían que desembolsar una cantidad determinada de dinero que beneficiaba al fraccionador o fraccionadores. Estos pobladores eran una clientela menos estable, no tan cautiva, y el partido gubernamental, para controlarla, tuvo que recurrir a la manipulación, en complicidad con las autoridades urbanas, de sus demandas de servicios y de regularización de la tenencia de la tierra expresadas a través de sus líderes (Varley, 1993:249).

El valle de Chalco durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid alcanzó el 62% de su ocupación (Hiernaux, 1991:198) y sus necesidades de servicios urbanos se incrementaron, pero después de las elecciones de 1988 el compromiso para abatir el rezago, tanto en la regularización de la tenencia de la tierra como en la introducción de servicios urbanos, se cristalizó en el PRONASOL. De este modo, el valle de Chalco recibió el nombre de "Cuna de Solidaridad", lo cual fue repetido constantemente por la propaganda oficial, mientras el nuevo gobierno en cada acto público que realizaba en el valle, por ejemplo, el entregar títulos de propiedad o inaugurar obras urbanas, reafirmaba su compromiso con el bienestar de los pobres.

El propósito de la investigación es visualizar si la estructura organizativa creada por el Estado mexicano, bajo PRONASOL, ha modificado las relaciones clientelistas al transferir la administración de los recursos a los Comités de Solidaridad, es decir, si la precariedad urbana en cuanto a la insuficiencia de servicios urbanos no es manipulada con fines políticos para la reproducción del clientelismo que se busca combatir.

IV. METODOLOGIA

Para la realización de la investigación, en primer lugar, se revisa una serie de aportes teóricos que señalan las causas que originaron que el Estado de bienestar, que apoyaba la reproducción de la fuerza laboral, ante la crisis económica, abriera más espacios para la mercantilización de diversos aspectos de la vida social que eran vistos como derechos de los trabajadores y concretizados en la distribución estatal de bienes y servicios.

Por otro lado, esa revisión teórica nos permite señalar también que la contradicción capitalista, producción social- apropiación privada, no desapareció sino que se trasladó al aparato estatal y, al mismo tiempo, determinó ciertas modalidades de participación social que permitieron que la acumulación de capital continuara.

Debemos establecer que la revisión teórica tiene sus límites, en primer lugar, surge en un contexto diferente al mexicano, es decir, el de los países más desarrollados. Sin embargo, es necesaria su revisión para poder tener elementos de análisis que nos ayuden a detectar las peculiaridades que presenta la intervención estatal mexicana en la urbanización de la periferia de la ciudad de México⁸.

En segundo lugar, existe un problema referente a la cuantificación de los cambios que se presentan en las relaciones entre el Estado mexicano y la sociedad. En un plano más

⁸ Esto se desprende del planteamiento formulado por el sociólogo Max Weber acerca de los tipos ideales, es decir, son modelos de la realidad que por su generalidad permiten acercarse a un hecho concreto como, el caso que nos ocupa, es la intervención estatal en la producción del bienestar social para ciertos grupos sociales. De esa generalización se puede destacar las peculiaridades que un proceso aparentemente similar presenta en un país subdesarrollo (Girola, 1985).

específico. evaluar en qué medida el gobierno mexicano a través de un programa de bienestar social. como el caso del PRONASOL, introduce cambios en la organización de los beneficiados y, a su vez, democratiza su participación generando condiciones igualitarias, al menos así se presenta en el discurso gubernamental, en el acceso a un conjunto de bienes y servicios necesarios para su reproducción social y sin mediación de la tradicional estructura corporativa. Para solucionar dicho problema⁹ se optó por la realización de entrevistas, como una fuente más de información, con algunos presidentes de Comités de Solidaridad, que tenían como objetivo detectar lo siguiente: Si existe un proceso democrático en su conformación, es decir, sus integrantes son elegidos con una participación amplia de la comunidad, donde la intervención de las autoridades se reduce a sancionar el acto o tienen otro tipo de participación, además de poder determinar cuál es su papel en la generación de las obras de beneficio comunitario.

Sin embargo, lo anterior no se refleja en las cifras de poblamiento del valle de Chalco ni mucho menos en las que reportan la cantidad de obras urbanas realizadas a través del Pronasol. Por eso, fue necesaria la realización de entrevistas que, no obstante, presentan los siguientes inconvenientes: la Coordinadora de los Comités de Solidaridad del municipio de Chalco solamente nos proporcionó la lista que contenía 10 nombres de personas identificadas como presidentes de comités de solidaridad del valle de Xico (ver mapa). De los cuales solamente la mitad aceptó contestar el cuestionario. Por otro lado, la información que se desprende de los cuestionarios es útil para el presente análisis; empero, no nos permite realizar generalizaciones sobre el comportamiento de los otros comités que se encuentran

⁹ Se podría haber usado métodos cuantitativos y los resultados hubieran sido más convincentes; sin embargo, los métodos cualitativos se utilizan "... debido a razones de comodidad, de coste o de rapidez" (Boudon, 1969:127).

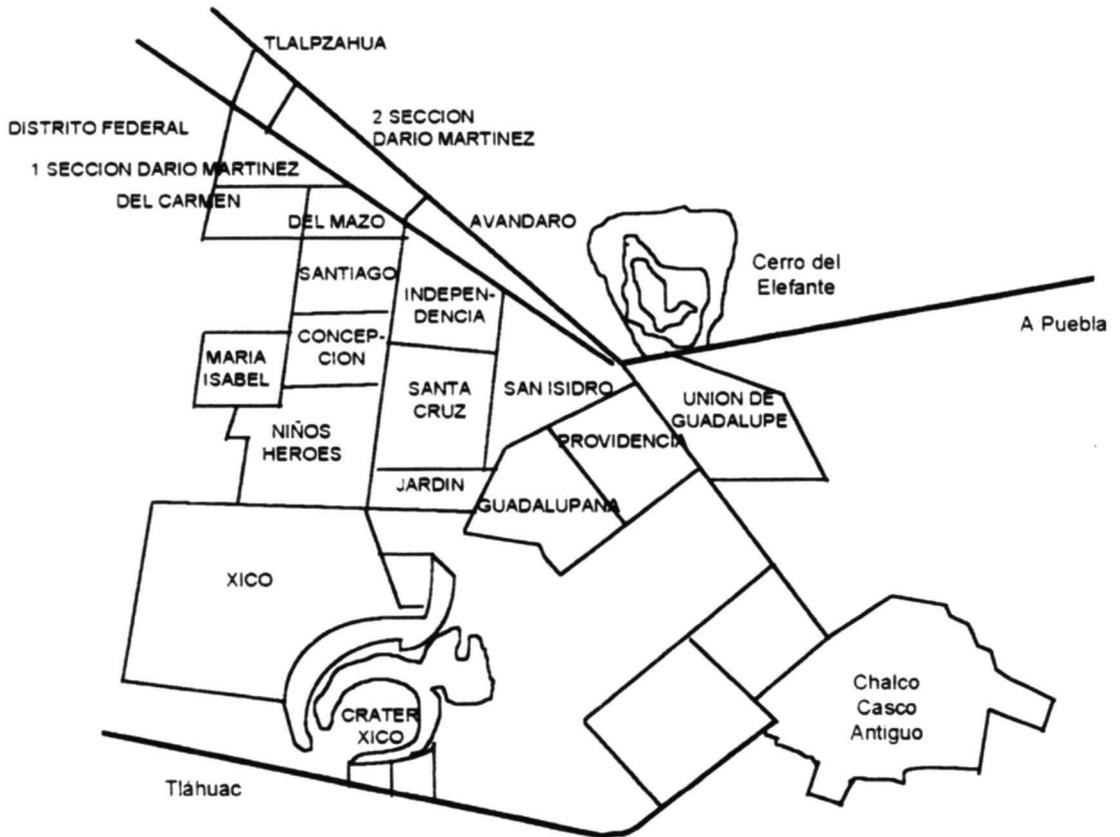
presenten en otras partes del valle de Chalco, lo cual deja abierta la posibilidad para realizar una futura investigación que, con más recursos económicos y humanos, pueda profundizar en las transformaciones que se están presentando en la organización de los pobres de la periferia urbana de la ciudad de México.

Pero las entrevistas con la gente, según Patton (1980), permiten a los investigadores sociales encontrar cosas que no se pueden observar directamente. "Nosotros no podemos observar sentimientos, pensamientos e intenciones. Nosotros no podemos observar comportamientos que tuvieron lugar en un punto previo en el tiempo. Nosotros no podemos observar cómo la gente ha organizado el mundo y los significados que ellos le han conferido a lo que ha sucedido en el mundo-nosotros tenemos que preguntar a las personas acerca de esas cosas. El propósito de la entrevista, desde luego, es permitirnos el introducirse en las otras perspectivas de la gente" (Patton, 1980:196).

En suma, la metodología utilizada mezcla diversas maneras de coleccionar información, es decir, combina diversos métodos tales como el análisis documental, entrevistas, observaciones directas, para estudiar el problema planteado (Denzin, 1970).

El Valle de Chalco: colonias que lo integran

VALLE DE CHALCO



V. ALGUNOS ASPECTOS CONCEPTUALES DEL ESTADO DE BIENESTAR

El mantenimiento de la estabilidad social en las sociedades capitalistas contemporáneas, sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, ha sido a través del Estado de bienestar. Durante la posguerra las formas de provisión estatal de ciertos bienes y servicios, al menos en los países más desarrollados, recibieron el nombre genérico de Estado de bienestar, se consolidaron como el modelo más efectivo no solamente para que la acumulación de capital continuara; sino, que el orden social y la legitimidad del sistema político no sufriera grandes alteraciones.

Sin embargo, en las últimas décadas la aparición de una crisis económica mundial, la súbita transformación de la geografía ideológica de la posguerra, han provocado cambios en la concepción relacionada con las funciones redistributivas del Estado y de sus modalidades de operación.

De este modo, la escasez de recursos, la agudización de las diferencias socioeconómicas y la crisis de las ideologías de izquierda, han erosionado el consenso político derivado de la existencia de un aparato estatal de bienestar. Mientras, las políticas públicas han diseñado estrategias que se relacionan con la privatización de los servicios sociales, como una manera de ajustar el gasto social estatal, pero también la creación de programas sociales selectivos (V: *The Economist*, 1994:12) que promuevan la corresponsabilidad y, al mismo tiempo, generen actitudes positivas hacia el mercado.

El fundamento del Estado de bienestar fue la relación asalariada (Offe, 1989:14), capital-trabajo, que permitió que los sindicatos se transformaran en un sujeto social importante en el proceso de formación del consenso político.

Así, el reconocimiento formal de los sindicatos, como un elemento indispensable en la negociación capital-trabajo y su papel político en la estabilización del sistema social, conformó los dos elementos estructurales del Estado de bienestar que temporalmente ayudaron a superar los conflictos sociales. "Dicho brevemente: el Estado (de bienestar) fue solemnizado durante todo el periodo de la posguerra, como solución política de contradicciones sociales" (Offe, 1989:14).

Empero, esa forma de estabilización social del sistema capitalista no modificó las relaciones de propiedad en el ámbito de la producción a pesar de que "...el Estado (de bienestar) impone reglamentos administrativos y obligaciones al intercambio entre capital y trabajo en el ámbito de la producción..." (Offe, 1989:15). A esta conclusión llegó el autor mencionado porque en su análisis introduce la contradicción, señalada por la corriente marxista, que cruza al sistema capitalista: la producción social **versus** apropiación privada. Pero, al mismo tiempo, desde la perspectiva de la sociología funcionalista, se utiliza la noción de integración social. Por ello las sociedades más desarrolladas son analizadas como sistemas estructurados por tres diferentes pero interdependientes subsistema (político, económico y social). Así, los subsistemas incluyen formas de socialización guiadas por reglas normativas, estructuras de producción mercantil y relaciones de intercambio de la economía capitalista, mientras el Estado de bienestar se organiza por medio de mecanismos administrativos y de coerción. "El (Estado de bienestar) es así interpretado no como un mecanismo que se limita desde fuera a garantizar las condiciones de acumulación capitalista,

sino como un sistema político que organiza, programa y controla el desarrollo económico a través de un conjunto multifuncional de instituciones políticas y administrativas..." (Picó, 1990:21).

Por tanto, un régimen en el que la acumulación de capital se encuentra regulada estatalmente provoca, según la perspectiva de Claus Offe, que las instituciones públicas sean el espacio donde se gesta una red de intereses vinculados a las funciones públicas del Estado, la producción de valores de uso, y su función selectiva con respecto a las exigencias e intereses capitalistas. Mientras, las desigualdades sociales son resultado de una estrategia del dominio político que puede privilegiar o no intereses según criterios de funcionalidad, es decir, que correspondan a las necesidades generales de acumulación de capital, pero como la selección se encuentra mediada políticamente no existe una conexión directa con la posición de los sujetos dentro del proceso productivo.

La mediación política pone de manifiesto la contradicción entre la lógica racionalizadora del Estado y la anarquía de la producción capitalista (Offe, 1985). Dicha anarquía produce efectos desestabilizadores que hace necesario que el Estado realice actividades de carácter directivo, administrativo, distributivo y de planificación. En este sentido la economía capitalista se politiza por la imperiosa necesidad de resolver la crisis. Esto es: armonizar el interés privado de la economía capitalista con los procesos de socialización. Por ello la crisis del Estado de bienestar, según Claus Offe, se expresa como la imposibilidad para seguir armonizando los intereses del capital con el bienestar social.

No obstante, la importancia del análisis de Claus Offe radica precisamente en señalar la contradicción que resulta del cómo las instituciones estatales operan de una manera

compatible con las necesidades de reproducción del capital. En otras palabras, "...cómo un no capitalista-las instituciones estatales-, pueden llegar a operar de un modo compatible con los requerimientos de la reproducción del capital..." (Azuela y Duahau, 1987:50). Así, la crisis económica se expresa a nivel del aparato estatal como una imposibilidad para que el mismo pueda seguir apoyando la reproducción del capital. Por eso, la corriente neoliberal señala que el Estado de bienestar "ha interrumpido o distorciónado los mecanismos de precios y utilidades como medio primario de asignación de la demanda y la oferta de artículos. Al desafiar a este medio, el Estado genera tanto un déficit permanente del presupuesto como nuevas demandas que, en cierto sentido, ha sancionado por medio de sus acciones afirmativas" (Keane, 1992:44).

Por otro lado, la escuela derivacionista, siguiendo el planteamiento del inglés J. Hirsch (1978), señala que el Estado de bienestar se deriva "...de la caída de la tasa de ganancia en los momentos de crisis del capitalismo y por tanto de la necesidad de desarrollar contratendencias a esa caída. El Estado media las contradicciones inherentes al proceso acumulativo del capital" (Picó, 1990:19). La intervención estatal se debe a que el proceso de reproducción capitalista es resultado de que existen funciones sociales que no puede cumplir el capital privado relacionadas con los costos de reproducción del capital y de la fuerza de trabajo (Picó, 1990:20). Sin embargo, el Estado para cumplir esa función tiene que gozar de cierta autonomía para enfrentar tanto las reivindicaciones de la clase trabajadora como la de los sectores capitalistas. Entonces el Estado de bienestar nace por la "...lucha de clases dentro del contexto de las leyes generales de la economía capitalista. Por tanto, el intervencionismo del Estado deriva de su función, una función que resulta contradictoria puesto que en su empeño mediador se ha de enfrentar tanto al capital como al trabajo" (Picó, 1990:20).

El planteamiento de los derivacionistas introduce la noción de clase social y sus formas organizativas responden a la necesidad de presionar para la obtención de una respuesta satisfactoria a sus demandas, y el aparato estatal realiza la función de compatibilizar esas demandas con los imperativos de la acumulación de capital y la dominación política. Mientras en la propuesta de análisis de Claus Offe la noción de clase no es recuperada y, por tanto, no explica las funciones del Estado de bienestar como resultado de los requerimientos de mediar entre los intereses contradictorios del capital y los trabajadores. Sobre todo que los conflictos sociales involucran a una diversidad de actores sociales que no necesariamente tienen que ver con la identidad que se desprende del espacio productivo, es decir, de la relación contradictoria entre el capital y la fuerza laboral (Azuela y Duhau, 1987:47). Así, la acción estatal no solamente tiene una explicación economicista; sino, que muchas veces responde a una necesidad de legitimación que involucra los intereses colectivos de todos los miembros de una sociedad (Azuela y Duhau, 1987:48). En resumen, para Claus Offe la acción estatal, en el caso del Estado de bienestar, considera los intereses, necesidades y demandas provenientes de diversos sectores de la sociedad y, al mismo tiempo, la manera en que son procesados por las instituciones estatales (Azuela y Duhau, 1987:50).

Por otro lado, Claus Offe observa que en las sociedades más desarrolladas, el principal generador de ocupaciones no es el sector industrial, el relacionado con los procesos de valorización directa del capital, sino las actividades relacionadas con la administración y los servicios que se han transformado en los principales empleadores de fuerza de trabajo. Por tanto existen "...cantidades de plusvalía que, teniendo en cuenta el empleo que se les da, no constituyen capital sino renta" (Picó, 1990:58).

Al mismo tiempo, señala que lo anterior es una manifestación de la superación del modelo de la sociedad liberal capitalista donde la acción política coincidía con las fronteras de clase establecidas en el plano económico. Sin embargo, esas fronteras se diluyen en la medida en que el Estado tiene una mayor intervención tanto en los procesos sociales como económicos; además, que en la formación de la voluntad política se debe tener en cuenta la diversidad de intereses. Sobre todo que el Estado de bienestar funda su legitimación sobre el postulado "...de la participación universal en el proceso de formación de la voluntad política y sobre la posibilidad-independientemente de la clase a la que se pertenezca-de usufructuar las prestaciones del Estado y sus intervenciones de carácter regulador" (Picó, 1990:60).

Ahora bien, la desigualdad social generada en el contexto dominado por el Estado de bienestar, según Claus Offe, es resultado de la distribución funcional de los privilegios que se vinculan a las necesidades de legitimación y sobrevivencia del sistema político. Esto en parte es resultado de la existencia de una esfera que trasciende el consumo individual de los bienes, es decir, un ámbito de necesidades que son solamente satisfechas por medios institucionales, es decir, la educación, la seguridad social, sanidad, transporte, etc.

Las formas de socialización de carácter administrativo, cada vez más separadas de la producción de mercancías, no solamente cuestionan el carácter homogenizador de la relación asalariada; sino, que el conflicto social no tiene solamente como protagonistas a los trabajadores. Esto es resultado de que "...la reproducción material del sistema social se desarrolla cada vez más fuera de la esfera del mercado, puesto que el mismo proceso de valorización ya no puede ser canalizado en simples y puras categorías de intercambio..." (Picó, 1990:62).

De esta manera, el análisis de Offe al cuestionar el carácter homogenizador del trabajo industrial reconoce, al mismo tiempo, la segmentación del mercado de trabajo y la creciente heterogeneidad de la acción colectiva de los trabajadores y de los demás grupos sociales. "La identidad de los sujetos sociales (en) el capitalismo maduro está muy fraccionada y no monopolizada por las relaciones sociales de producción...las identidades colectivas...ahora aparecen vinculadas a paradigmas distributivos y reproductivos" (Picó, 1990:63).

El estudio que realiza Claus Offe del Estado de bienestar tiene la virtud de tomar en consideración la dinámica social, es decir, que esa forma estatal corresponde a una etapa de desarrollo del capitalismo (Villa, 1987). Por eso la extraordinaria bonanza que vivió la economía mundial, en los años cincuentas y sesentas, se le considera como un factor que permitió el surgimiento del Estado interventor y benefactor (González, 1994:28). Pero en los setenta, por lo menos en los países desarrollados, al mostrar signos de agotamiento esa forma estatal reactivó, a nivel ideológico, críticas desde las más diversas posiciones a las funciones económicas y sociales que el Estado de bienestar venía desarrollando. Dichas críticas las podemos resumir en dos: "...los que acusaban al (Estado de bienestar) 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 su funcionamiento saludable de la economía de mercado y, por el otro, la compensación de los efectos sociales del ejercicio del capitalismo...(la otra posición) señalaba la tendencia del Estado de bienestar a provocar sobreregulación, 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" (González, 1994:28-29).

Existe, sin embargo, un acontecimiento político, en la década de los ochenta, que además del desgaste de la funcionalidad económica y pertinencia política del Estado de bienestar, hizo que entrara en crisis la concepción del Estado de bienestar como un instrumento que venía a resolver la mayoría de los males sociales: el declive electoral de los partidos socialistas y socialdemócratas en Europa, lo cual se acompañó de la instrumentación de políticas económicas, inspiradas en los principios del libre mercado, por los grupos políticos que desplazaron a los socialdemócratas (González, 1994:33).

Cabe hacer una consideración, el declive electoral de la socialdemocracia y el desmantelamiento de algunos aparatos de bienestar, no necesariamente conduce a reducir el papel del Estado a un simple gendarme ya que, según Roberto A. Dahl, a pesar de su posición liberal, "...la búsqueda de soluciones a los problemas generados por una sociedad de capital predominante privado y orientada hacia el mercado ha sido y continuará siendo un elemento fundamental de la agenda política de los países democráticos" (Dahl, 1994:130).

La concepción liberal "radical" y sus partidarios, la que presenta como solución única a todos los problemas sociales al mercado, olvidan los cambios socioeconómicos que condujeron a que el Estado finalmente tuviera una mayor intervención tanto en el ámbito económico como en la esfera de la reproducción social (Marramao, 1982:24-25).

Recordando que el mecanismo del capitalismo liberal se caracterizó por el desarrollo de las fuerzas productivas, la preponderancia del sistema económico, lo cual permitió, a su vez, la consolidación de un nuevo tipo de racionalidad basada en la técnica y, al mismo tiempo, en la erosión de la anterior racionalidad, en otras palabras, la que se orientaba por

interpretaciones míticas y religiosas; pero el Estado capitalista liberal transformó también la injusticia, en parte de su legitimidad, al sostener que la forma más justa de repartir los bienes es el mercado donde comprador y vendedor resultan ser iguales al intercambiar equivalentes (Guerrero, 1986:13-14).

Empero, el mercado no pudo constituirse en la mejor manera de repartir los bienes y servicios, sobre todo que el intercambio provoca desequilibrios sociales porque la competencia elimina a productores y en muchas ocasiones favorece la presencia de monopolios, lo cual va en contra de los principios de equidad. Este problema históricamente han tratado de resolverlo las sociedades capitalistas mediante una mayor presencia de las instituciones públicas (González, 1994:33). Una presencia, empero, que se ha ido orientando en la época contemporánea por principios o valores de la democracia occidental (V:Bobbio, 1992). Paralelamente podemos señalar, sin abundar en el tema, que la burocratización de los procesos sociales, en otras palabras, la necesidad de la administración y planeación en las sociedades capitalistas, ha provocado que las instituciones públicas tengan un papel preponderante en la vida pública (CFR: Bazúa y Valenti, 1993).

Por otro lado, Niklas Luhmann realiza un análisis del Estado de bienestar en donde su visión de la política, como un manejo de recursos escasos, de fuerte inspiración microeconómica, le lleva a concluir que los recursos no se encuentran en situación de cubrir el constante incremento de las demandas de los diversos grupos sociales (Marramao, 1989:150). Además que para analizar al Estado de bienestar se debe de partir de dos conceptos fundamentales: sistema y autorreferencia (Luhmann, 1993:151). Define al sistema "...como todo lo que es capaz de mantenerse constante con respecto de un entorno altamente complejo" (Luhmann, 1993:151). Mientras que Autorreferencia "...se entiende la

condición de la vida, cuando no la condición de la materia en sí misma" (Luhmann, 1993:151).

Un problema que encontramos en esa perspectiva de análisis es el relacionado con la visión sistémica que adopta; es decir, considera al sistema como algo "neutral"; como un mecanismo de **input** y **output** donde el dinero y el derecho son considerados como las únicas formas de acción que dispone el Estado de bienestar o sistema político. Dichas formas, según su punto de vista, son usadas por el sistema político para obtener o inducir determinados comportamientos (Luhmann, 1993:153).

Por su parte, la autorreferencia del Estado de bienestar, recordando que es considerado como un sistema político, es la comunicación política, la cual provoca que "...la política (aprecie) en el sistema político lo que sea su entorno" (Luhmann, 1993:152). En este caso, el entorno del sistema puede ser la economía, la motivación de la población, etc., pero la importancia del entorno radica en que establece los límites a los cuales se debe de sujetar el sistema.

La recepción de informaciones que requiere el sistema político tiene que ver con la opinión pública, la cual es importante para la toma de decisiones y, al mismo tiempo, esto nos indica el nivel de complejidad que va adquiriendo el sistema en su búsqueda permanente de adaptación a su entorno (Luhmann, 1993:153); pero los medios de intervención del Estado de bienestar son el dinero y el derecho, los cuales "...muestran claros síntomas de una utilización excesiva" (Luhmann, 1993:154). Sobre todo en tareas relacionadas, según el autor, con la educación y la política social. Entonces la crisis del Estado de bienestar es interpretada como una sobrecarga que se manifiesta como un exceso de leyes o

reglamentos. así como el déficit financiero generado por la expansión de los presupuestos públicos.

Luhmann reduce la crisis del Estado de bienestar a una "sobrecarga de demandas" (Marramao, 1989:154), es decir, la imposibilidad del sistema para seguir respondiendo a las demandas que el mismo va planteando. Siguiendo su argumento, bajo sus propios términos, ciertas inconformidades pueden surgir porque "...el sistema almacena las demandas satisfechas en la forma de pretensiones duraderas. El registro de lo alcanzado en la forma de derecho y dinero es un proceso altamente transparente y productor de conciencia; y por esto precisamente, toda sospecha de empeoramiento y reestructuración de posiciones provoca amenazadores gruñidos y ladridos" (Luhmann, 1993:154).

La perspectiva de Luhmann no toma en cuenta una situación: las tendencias destructivas del mercado que se expresan como conflictos sociales, el desplazamiento de productores y en periodos de crisis económica los problemas de desempleo y subempleo, así como la contradicción que surge entre la economía capitalista y la organización política democrática (Offe, 1990:184).

Además dichas contradicciones se encuentran amenazando la reproducción del sistema capitalista y las funciones ideológicas y de legitimación del Estado¹⁰. Esto se relaciona con su función de "pacificador social". regular y restringir las acciones del capital y

¹⁰ El análisis de Luhmann no considera, según nuestro punto de vista, las lógicas diferentes que orientan la acción del capital y del Estado.

La primera se orienta por la ganancia, por la producción de plusvalor, mientras la segunda se dirige por la necesidad de generar valores de uso buscando la preservación del sistema social. Sin embargo, existe una conexión entre esas dos lógicas provocada por la socialización de los procesos productivos y las consecuencias que surgen cuando aparece la crisis económica(Offe, 1979:66).

de los diversos grupos sociales a través del aparato administrativo. Pero como ya señalamos, Luhmann solamente habla de sobrecargas al sistema, lo que provoca problemas para seguir produciendo las condiciones requeridas para responder a sus necesidades de reproducción, y no se detiene a analizar las causas que se encuentran incidiendo en dicha crisis y que responden, hasta cierto punto, a la misma dinámica del desarrollo del capitalismo.

Por otro lado, el Estado, lo cual queda fuera de la conceptualización sistémica de Luhmann, siguiendo a Claus Offe, es un conjunto de instituciones que tienen formas variadas, de ahí que se cuestione la supuesta unidad de las políticas estatales; mientras, el análisis sistémico considera la unidad de las partes para formar un todo, es decir, al sistema. Pero deja también de lado el hecho de que las actividades funcionales que se derivan de las políticas estatales con relación a la acumulación de capital resultan contradictorias. De este modo, no se reconoce lo problemático que resulta "...la complementaridad (de) las políticas estatales y la lógica capitalista" (Azuela y Duhau, 1987:65).

Pero el Estado es una parte constitutiva de la sociedad porque es garante de la reproducción de las relaciones sociales, que abarcan también a las relaciones de producción y, a su vez, tiene dos formas de objetivarse: las instituciones estatales y la misma normatividad (O'Donnell, 1978). Las instituciones estatales y la normatividad, el sistema jurídico, no pueden solamente reducirse a formas de actuación estatal, sino que cumplen funciones que permiten la reproducción de la sociedad capitalista. Al mismo tiempo, esas funciones se encuentran afectadas por las contradicciones que se desprenden de la lógica del capital y de la lógica estatal.

Más allá de una sobrecarga de demandas que, según Luhmann, provocó la crisis del Estado de bienestar, Claus Offe encuentra que la contradicción básica del capitalismo, producción social **versus** apropiación privada, no desaparece con la aparición del Estado de bienestar. Sobre todo que ahora esa contradicción se traslada al aparato estatal, a sus instituciones, porque las mismas se orientan a la generación de un conjunto de condiciones físicas y culturales que faciliten la reproducción de los trabajadores, un acceso mayor a un conjunto de valores de uso que no pueden seguir siendo producidos exclusivamente bajo los criterios de la ganancia, y que disminuyan los problemas sociales que pueden surgir durante el proceso de acumulación del capital, pero que vayan también cumpliendo funciones de integración social y en consecuencia de legitimidad¹¹.

Al mismo tiempo, Claus Offe establece que el obrero, o la fuerza de trabajo, no puede ser reducido a una simple mercancía. Es decir, existen diferencias, con respecto a las otras mercancías producidas en la fábrica, porque el obrero es una mercancía viva, dotada de voluntad, no desprendible de su propietario, que resulta funcional al proceso de acumulación de capital sí en su reproducción se toma en cuenta otros aspectos derivados de la integración social (Offe, 1985:311-312). En este caso vuelve a tocar el caso de la legitimidad política¹² para señalar que la situación de dependencia que generaron las instituciones estatales, al intervenir en el proceso de reproducción de la relación asalariada, se vincula con la introducción de elementos tutelares, autoritarios, de manipulación, desde las mismas

¹¹ La integración social se realiza mediante el acatamiento de las reglas por parte de todos los miembros de la sociedad. Además que existen condiciones materiales y subjetivas para actuar conforme a esas reglas. Cuando se dejan de acatar las reglas aparece la "ingobernabilidad" y el sistema social tiene problemas agudos para su reproducción (Offe, 1981a:1861).

¹² La legitimidad política la definimos como la producción de un cierto "...consenso que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza. Por lo tanto, todo poder trata de ganarse el consenso para que se le reconozca como legítimo, transformando la obediencia en adhesión" (Bobbio *et. al.* 1991:862).

instituciones estatales, como una forma de ampliar y conservar la base de apoyo social, en este caso de los trabajadores, hacia el Estado de bienestar (Offe, 1985:309); pero esos elementos tutelares y autoritarios, junto con la diversidad de intereses que se fueron produciendo entre las instituciones estatales y los obreros ligados a las mismas, por el intercambio de ciertos bienes y servicios, provocaron, según Offe, que las normas o marco jurídico perdiera su capacidad para programar la acción administrativa (Offe, 1985:308). En otras palabras, comenzaron a instrumentarse soluciones "extralegales", al margen del marco jurídico, relacionadas con la discrecionalidad en cuanto a la atención de las demandas de los diversos grupos sociales (Offe, 1985:310). Más que la "excesiva" reglamentación, en términos de Luhmann sobrecarga, fue precisamente la diversidad de intereses que tenían que ser procesados por las instituciones estatales, los que provocaron la pérdida de eficacia de las normas legales. Además que el Estado de bienestar interviene en la reproducción de la fuerza laboral mediante mecanismos productores de valores de uso, que no siguen la lógica de la ganancia, pero que posibilitan que la fuerza laboral se encuentre en condiciones para que sea utilizada por el capital (Harrison, 1984:20).

Cabe mencionar que la cantidad de recursos económicos, es decir, subsidios, junto con la abolición de ciertos pagos de impuestos, para los trabajadores organizados, respondió a las necesidades funcionales del proceso de acumulación de capital y de control social (Offe, 1981b:136-137), lo que no puede reducirse solamente a un incremento de las demandas sociales, olvidando con ello la dinámica socioeconómica.

La intervención del Estado de bienestar en la reproducción de la fuerza de trabajo, es decir, la relación asalariada, le permite a Offe identificar las causas de su crisis y, al mismo

tiempo, el tipo de estructura organizativa de los asalariados que surgió una vez que se vincularon, de una manera diversa, con las instituciones estatales.

Sin embargo, el norteamericano James O'Connor (1981), en los años 70s, realizó un estudio pionero acerca de la crisis del Estado de bienestar, teniendo como referente la experiencia de su país, centrando su atención en la causa estructural de dicha crisis, o sea, las contradicciones inherentes entre la acumulación de las cargas fiscales para financiar los gastos del Estado y lograr, al mismo tiempo, la legitimación de la acumulación del capital a través de la distribución de bienes y servicios entre las clases sociales. Por ello el Estado, según O'Connor, interviene, cuando reproduce la relación asalariada, para administrar el conflicto que puede surgir entre el capital y el trabajo "...entre el empleo y el desempleo, entre el gran capital y el pequeño capital, entre el capital en sectores de expansión y el capital en sectores recesivos" (Picó, 1990:26). Pero esa regulación resulta costosa porque los requerimientos para seguir con la acumulación de capital, de parte de los sectores más desarrollados, que coinciden con los grandes monopolios, se incrementan lo que finalmente provoca la crisis fiscal del Estado, en otras palabras, se ha desplazado la lucha de clases a la superestructura, a las instituciones estatales.

Coincide, en este caso O'Connor con Offe, en que existe una contradicción entre las funciones económicas y políticas del Estado. Las primeras siguen la lógica del capital, de la ganancia, mientras que las segundas tienen como propósito la legitimación, es decir, necesitan del apoyo estatal para alcanzar los objetivos de igualdad y justicia social. Así, O'Connor distingue la discrepancia entre los procesos controlados por la valorización del capital y los realizados por las instituciones estatales, no solamente en cuanto a la

generación de las condiciones que necesita el capital para su desarrollo, sino para responder a las diferentes demandas sociales.

La contradicción entre la lógica del capital y la estatal dio como resultado que parte de los recursos que el Estado controlaba, más que utilizarlos bajo los lineamientos de la lógica de la acumulación del capital, los utilizara para consolidar lazos de apoyo entre las diversas organizaciones de trabajadores (Offe, 1981:136-137). Con ello posibilitó una relación más estrecha entre los intereses grupales, en este caso de los trabajadores, con las estructuras decisionales del Estado (Helmes y Selvik, 1981:104). En consecuencia, esa relación transformó a las organizaciones obreras en parte de la estructura burocrática del Estado y los conflictos entre el capital y el trabajo tuvieron un procesamiento más directo a través de las instituciones. Así, surge otro fenómeno que ha sido, con diferentes modalidades, estudiado por la sociología política, y que ha sido englobado bajo el término de corporativismo¹³.

El acceso a ciertos bienes y servicios por medio de las instituciones estatales posibilita que las presiones de los trabajadores sobre el capital se reduzcan y, al mismo tiempo, la institucionalización de acuerdos que se sustentan en un intercambio entre las organizaciones laborales y el Estado (Offe, 1981b:140). En este caso, los intereses organizados de los trabajadores al encontrarse ligados al Estado, generaron una estructura política de integración de los mismos con el Estado (Offe, 1981b:136). Con ello el monopolio de la representación social, en este caso los sindicatos integrados a la estructura política del

¹³ El corporativismo se define como un conjunto de intereses "...organizados en un número limitado de categorías individuales, no competitivas, jerárquicamente ordenada y funcionalmente diferenciadas, reconocidas por el Estado a quienes concede un monopolio representativo deliberado a cambio de que obtenga un cierto control en la selección de sus líderes y en la articulación de sus reivindicaciones" (Picó, 1990:7).

Estado, se le confirió una funcionalidad, es decir, transferir sus demandas a un ámbito donde no peligrara la estabilidad social (Harrison, 1984:21).

Por su parte, las instituciones de bienestar social, teniendo presente que el corporativismo permite la cooptación de grupos de interés dentro de las decisiones gubernamentales, forman parte del proceso de incorporación de los grupos sociales a las estructuras decisionales del Estado para buscar, al mismo tiempo, "...el mantener los valores del orden y los intereses de los grupos poderosos...El corporativismo se relaciona con la dominación de clase" (Harrison, 1984:23).

La incorporación de algunos intereses a la estructura estatal y la exclusión de otros, es una característica del corporativismo; sin embargo, para el caso que nos ocupa señalaremos que el consumo organizado por las instituciones estatales reemplaza parcial o totalmente los mecanismos mercantiles por otros, los que provocan una elevación de las expectativas sociales y el aumento en la confianza del accionar de las instituciones estatales de bienestar (Harrison, 1984:27). "Este tipo de incorporación implicaría el reconocimiento de necesidades, estilos de vida, y el avance de ciertas ideologías asociadas con las formas de proveer los bienes..." (Harrison, 1984:27).

Cabe aclarar, sin embargo, que en este caso el tipo de corporativismo al que se hace alusión no es el que puede surgir "artificialmente", el creado desde arriba o mejor dicho por el Estado (Schmitter, 1992:47); sino, el corporativismo que surge por la vinculación de los grupos de interés, en este caso los obreros organizados, con el Estado a través de un intercambio de ciertos bienes y servicios que ha institucionalizado pactos políticos, que se traducen en un monopolio en cuanto a la representación de los intereses de los trabajadores

organizados y el acceso al consumo de esos bienes y servicios (Schmitter, 1992:48). Por tanto, las organizaciones sociales son mantenidas como órganos auxiliares y dependientes del Estado, al integrarse a su estructura, para fundamentar su legitimidad y alcanzar un funcionamiento mejor en sus acciones de bienestar (Schmitter, 1992:54).

Una mayor profundización del fenómeno del corporativismo, desde un punto de vista sociológico, es el realizado por Jürgen Habermas (1986), quien señaló que las funciones de legitimidad del Estado de bienestar provocaron que los obreros se transformaran en una clientela cuando los mismos percibían que sus derechos a ciertos bienes y servicios solamente podían realizarse por medio del aparato estatal (Habermas, 1986:122-123). Además resaltó que el Estado de bienestar encontró parte de su sustento ideológico en la idea, de acuerdo con ciertos reformistas sociales, que sostenía que los programas de bienestar del Estado conducirían finalmente a la realización de la utopía de la sociedad autoregulada por el trabajo, donde el mismo sería considerado como una liberación más que como una opresión (Habermas, 1986:120); pero lo que en realidad sucedió fue que el Estado de bienestar buscó siempre lograr la coexistencia del proceso de acumulación de capital con el mantenimiento de las condiciones vitales de reproducción de la fuerza de trabajo (Habermas, 1986:121).

De este modo, el sistema de trabajo asalariado se transformó en el principio organizacional del Estado de bienestar al garantizar, sobre todo, una serie de compensaciones por los riesgos que conllevaba el trabajo asalariado dentro de la sociedad capitalista (Held, 1984:182).

Para Pierson (1991), la evidencia de que el principio organizacional del Estado de bienestar era el trabajo asalariado implicó que sus funciones principales se orientaran hacia la generación de un conjunto de precondiciones o valores de uso, consumidos tanto por el capital como por los trabajadores, que provocaron, sin que proporcione dicho autor una explicación más amplia, problemas cuando los recursos estatales resultaron insuficientes para el financiamiento de la producción de esas precondiciones.

A nivel sociocultural, según Daniel Bell (1977), la crisis del Estado de bienestar se manifestó como una negación de los principios originales del capitalismo: la eficiencia, la maximización, la búsqueda de menores costos, la racionalidad funcional, para sustituirlos por el hedonismo y el derroche.

Pero rescatando la conceptualización que hace O'Connor de la crisis del Estado de bienestar, así como la de Claus Offe, podemos afirmar que dicha crisis es producto de dos tipos de déficits: el déficit fiscal y el déficit de legitimación. El déficit fiscal fue generado por la insuficiencia de recursos para atender, desde las instituciones estatales, las demandas sociales de reproducción. Mientras que el déficit de legitimación se relaciona con la pérdida de confianza de parte de la sociedad en las instituciones que la están gobernando (Held y Krieger, 1983:493). Ambos problemas o déficits se encuentran relacionados porque los recursos estatales tenían que cumplir funciones de reproducción social que, a su vez, permitieran mantener las bases de apoyo del Estado de bienestar.

Por otro lado, la teoría de mercado, sobre la cual se basa la corriente neoliberal, hace un diagnóstico diferente de la crisis del Estado de bienestar¹⁴: lo considera como el causante de reducir la libre competencia mercantil al introducir demasiadas reglamentaciones, generando, al mismo tiempo, un incremento en los costos de la producción. Sin embargo, una crítica a ese supuesto es que el proceso de burocratización y su consecuente traducción en una reglamentación de las actividades socioeconómicas es inherente al desarrollo del capitalismo; esta situación no solamente se debe a la masificación del consumo; sino, a que en la formación del interés público intervienen diferentes grupos sociales, mientras en el mercado entran en competencia solamente intereses particulares, es decir, lo importante en este caso es la realización del interés privado (Therborn, 1992:19).

Otro indicio que también se erige como crítica a esa teoría del mercado es la existencia de sindicatos de obreros que regulan la contratación de la fuerza de trabajo (Shumpeter, 1983:190-191), o sea, el libre juego de la oferta y la demanda no puede aplicarse en este caso tal cual es porque los trabajadores no son cosas ni mercancías sin vida ni emociones.

Al mismo tiempo, lo que tampoco toma en cuenta la teoría del mercado, es el surgimiento de monopolios, es decir, la "decadencia de la libre competencia", los cuales controlan la producción y distribución de bienes y servicios a medida que el capitalismo se consolida (Bell, 1989:87).

¹⁴ La crisis del Estado de bienestar es resultado de un incremento en las expectativas sociales que se basaron en el gasto estatal. Sin embargo, dicha creencia no considera la dimensión histórica del problema, es decir, los problemas de desempleo y de crisis económica, así como las movilizaciones sociales que van surgiendo y que hacen necesario el hacer compatible la acumulación de capital con la democracia (Sachs, 1982:152).

Por otro lado, esa teoría tampoco analiza los cambios que se han presentado en la estructura económica de los países más desarrollados, una transformación que se caracteriza por la orientación de la economía hacia la producción de servicios, o lo que es lo mismo, su terciarización y con ello la pérdida de importancia del trabajo industrial (Bell, 1989:30).

En resumen, la teoría del mercado sostiene que los costos del Estado de bienestar se tradujeron en altos impuestos para el capital, utilizados para financiar el aparato de seguridad social, sin seguir criterios de eficiencia económica, que finalmente desalentaron el ahorro privado. Esto provocó desinversión, inflación, especulación, desempleo, etc. (Aguilar Zinser, 1993:5).

Las propuestas para "corregir" esos "excesos", según esa perspectiva, son la privatización o introducción de los mecanismos mercantiles en los ámbitos de la producción y distribución controlados por las empresas estatales y, al mismo tiempo, reducir el gasto social del Estado para corregir su déficit fiscal (Meyer-Larsen, 1993:4). En términos ideológicos se habló de que el Estado de bienestar había "crecido" demasiado y por ello se hacía necesario su "redimensionamiento", su "adelgazamiento", para que cumpliera mejor su función: la de velar por el orden social (Aguilar Villanueva, 1992:29)

Con ello dicha perspectiva deja de lado las contradicciones en que cae el Estado de bienestar cuando intenta favorecer con su ayuda la actividad de las empresas privadas y hacerse cargo, a su vez, de las consecuencias sociales de sus actividades sobre la sociedad.

La crisis fiscal entonces es resultado de una "...acumulación de gastos no compensados por los ingresos, mientras que las empresas conservan la gestión de las ganancias aportadas, entre otras cosas, por la acción pública" (Badie y Bimbaum, 1994:193-194).

Por su parte, tampoco la teoría del mercado analiza el problema que se deriva de las dificultades que tiene el Estado de bienestar para satisfacer la diversidad de demandas sociales, muchas veces contradictorias y que en ciertos momentos pueden afectar al proceso de acumulación de capital. Sin embargo, como ya señalamos, una manera de hacerle frente a ese universo de demandas sociales ha sido mediante la generación de mecanismos de representación corporativos que favorecen a "...los grupos privados socioeconómicos capaces de controlar a sus mandatarios, disfrutando a cambio de privilegios propios. Por consiguiente, el corporativismo instaura en el centro del Estado una gestión casi privada de intereses públicos, una confusión creciente que acompaña a la interpenetración cada vez más importante de los ámbitos públicos y privados que ponen en peligro las fronteras del Estado y su existencia misma..."(Badie y Bimbaum, 1994:194).

Finalmente, con relación a la legitimidad, la teoría del mercado establece que, el mismo, al actuar como regulador de las fuerzas económicas se transforma en uno de los factores básicos de legitimación del orden social, pero cuando resulta menos eficiente, nuevamente señala que el principio de la eficiencia es violado por una mayor intervención estatal en la orientación de las fuerzas de mercado, se transforma en un factor de deslegitimación (Wnuk-Lipinski, 1994:221). En otras palabras, el mercado es considerado como una fuerza motriz que afecta a la esfera económica y a otras esferas de la vida

colectiva. De este modo se subordina los efectos sociales y políticos a lo que sucede en el mercado.

La intervención del Estado en la producción y distribución de bienes y servicios, lo que incluye por supuesto los servicios públicos existentes en las ciudades, ha dado como resultado que la misma teoría del mercado haya reconocido que debido al carácter social de ciertas necesidades se requiere que los satisfactores tengan esa dimensión (Titmus, 1959:40), es decir, que sean producidos por el Estado. Por tanto, el bienestar social, que involucra a un universo diferente de bienes y servicios, es una función que debe de cumplir el Estado por ser representante de los intereses de la colectividad. Así, la política social es una acción estatal que tiene como finalidad la generación de bienes públicos que satisfacen diferentes modalidades de bienestar, o sea, dependiendo de las necesidades del grupo social (Titmus, 1959:42). De este modo, las compensaciones que el Estado establece para el factor trabajo, que sirven a final de cuentas para la reproducción de la fuerza laboral, así como las acciones que desarrollan las instituciones de educación y salud, son englobadas bajo el término de bienestar social (Titmus, 1974:30-31).

Por otro lado, el financiamiento de los bienes y servicios públicos, para la teoría del mercado, se relaciona con las inversiones estatales. Sin embargo, dichos recursos al utilizarse para producir bienes públicos no siguen el principio del costo-beneficio, propio del mercado, sino que su manejo se encuentra subordinado a los objetivos de las instituciones estatales (Verbeke, 1988:104). Esta última aseveración le sirve a Verbeke para concluir que las inversiones públicas son "fondos perdidos" porque benefician a un universo difuso de

consumidores y, al mismo tiempo, sus efectos sobre el bienestar son difíciles de cuantificar con los criterios utilizados por las empresas privadas (Verbeke, 1988:105-108).

No queda claro, sin embargo, dentro de esa escuela del pensamiento económico, el por qué resulta fundamental la presencia del Estado en el ámbito de la producción y de la distribución de ciertos bienes y servicios que alcanzan a un universo amplio de consumidores. En este caso encontramos que la escuela francesa de la urbanización de la economía capitalista, a pesar de las insuficiencias señaladas por algunos autores (Azuela y Duhau, 1987:42-46), detectan las causas que hacen necesaria la presencia del Estado en la producción de los servicios urbanos: "...tienen el carácter de necesidad general;...requieren de inversiones a gran escala, muchas veces indivisibles;...su expansión responde al crecimiento económico y al proceso de urbanización;...son de baja rentabilidad y con lenta rotación del capital;...su valor de uso es colectivo;...no se pueden ofrecer en cantidades discretas;la mayoría de ellos son ofertados de manera monopólica por empresas públicas;...su demanda tiene poca elasticidad-precio, es decir, los cambios en los precios hacen variar muy poco el volumen consumido..." (Alegría y Ordoñez, 1991:3-4). En otras palabras, como no le resulta rentable al capital su producción, entonces le corresponde al Estado el producirlos (Castells, 1979:34).

Cabe mencionar que las características mencionadas resultan insuficientes para explicar el papel que cumplen los valores de uso, es decir, las condiciones generales de reproducción de la fuerza de trabajo concretizada en los servicios urbanos, en la generación, en un momento histórico del desarrollo del capitalismo, de situaciones de legitimidad que sean, a su vez, compatibles con la lógica de la ganancia (Picó, 1990:9).

VI. LA URBANIZACION DESPUES DE LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR

Por lo menos en los últimos veinte años se han registrado profundas transformaciones en los espacios englobados bajo el término de ciudades. En primer lugar, "...17 de las 20 ciudades más grandes del mundo se encuentran en países en vías de desarrollo" (Sassen, 1994:55). Asimismo, dicho crecimiento se ha acompañado de un deterioro físico de la infraestructura, así como la imposibilidad de dotar de servicios a todos sus habitantes.

En segundo lugar, "...tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo, se ha registrado una suburbanización y metropolización cada vez mayores" (Sassen, 1994:55). Al proceso de suburbanización en los países más desarrollados se le identificó con dos hechos: El surgimiento de nuevas residencias, alejadas de los centros urbanos, para alojar, sobre todo a la clase media, por un lado, y por el otro el desplazamiento de las actividades industriales hacia nuevos espacios, como consecuencia del incremento en los gastos de inversión en infraestructura urbana y servicios sociales que, a su vez, a los gobiernos locales se les convirtió en una crisis fiscal (Gough, 1982:59), pero esa relocalización de actividades industriales se debe también al cambio que se presenta en la estructura económica ya que las actividades realizadas por el sector de los servicios y del comercio comienzan a tener una mayor presencia. Estos cambios se presentan tanto en los países desarrollados como los que se encuentran en proceso de serlo (Tomaskovic-Devery y Miller, 1982:26). Mientras que la expansión urbana en los países subdesarrollados es resultado, en términos generales, de la ocupación paulatina de la periferia de las ciudades, por parte de grupos sociales pobres que no tienen acceso al mercado formal de la vivienda (V: Sánchez, 1991).

En tercer lugar, existe una mayor concentración de pobres, personas sin hogar y desempleados en las ciudades, localizadas en los países desarrollados y subdesarrollados (Sassen, 1994:55).

Los cambios señalados tienden a incrementar las desigualdades dentro de las ciudades y entre ciudades en los planos mundial, nacional y regional. Al mismo tiempo, la llamada globalización de la economía, es decir, la coordinación internacional y prestación de servicios a economías "...de carácter cada vez más transnacional" (Sassen, 1994:55), se encuentra replanteando el papel de las ciudades, como una parte fundamental de la organización del territorio nacional, para buscar la inserción de los Estados-nación a esa economía globalizada (Hiemaux, 1991b:2).

Sin embargo, la desigualdad urbana se ve afectada por los cambios que se presentaron a raíz de la crisis del Estado de bienestar. Por ejemplo, la necesidad de disminuir el déficit fiscal provocó que los gobiernos redujeran el monto de su gasto social, es decir, el destinado a mantener los servicios sociales (Adams y Freeman, 1982:75). Al mismo tiempo, como consecuencia de lo anterior, en la producción y distribución de algunos de los servicios públicos se evidenció una presencia mayor del sector privado, lo que replanteó, por otro lado, las relaciones entre el Estado y el sector privado (Coing, 1989a:166). Esto, según Coing, provocó que esas relaciones no se redujeran solamente a cuestiones ingenieriles o técnicas, ni tampoco al proceso de producción y de consumo, sino que las mismas se vinculan con procesos políticos y de legitimación (Coing, 1989a 167-168). Además, la manera en que se distribuyen las inversiones públicas o las concesiones para las empresas, en cuanto a la

producción de los servicios públicos, depende de los intereses que involucra, los cuales pueden ser económicos y políticos (Coing, 1989b:50).

En el caso del Estado de bienestar, al intentar hacer compatible la lógica de la ganancia con la de la legitimidad, generó que los servicios públicos se distribuyeran de acuerdo con criterios diferentes a los de la lógica del capital, es decir, se orientaran por la ideología solidaria de realización del bienestar de la sociedad a través del Estado (Cisneros, 1992:3).

Ahora con la crisis del Estado de bienestar se establece que la superación de la crisis económica, sobre todo entre los partidarios de la teoría del mercado, sería producto de un reconocimiento mayor de los principios del individualismo y del egoísmo, en este caso el Estado debería de ser su principal promotor, gracias a la realización de acciones que permitieran la introducción de los mecanismos mercantiles en las actividades antes desempeñadas por el Estado (Cisneros, 1992:7-8). Sin embargo, esa percepción sumamente ideologizada parte de un supuesto que resulta cuestionable: el mercado no es una entidad abstracta ni mucho menos autorregulatoria (Lechner, 1993:22); sino, que al ser parte de las relaciones sociales no puede ser un espacio de intercambio "neutral" o libre de conflictos (Lechner, 1993:23).

Empero, la transformación de la teoría del mercado en política económica, con la derrota electoral de la socialdemocracia y la llegada a los principales puestos de gobierno de sus partidarios, presentó al trabajo y ahorro como los únicos medios de bienestar individual ante la disminución de los beneficios generados por el Estado (Hirschman, 1991:51).

Considerando, al mismo tiempo, a los procedimientos formales de la democracia como los únicos válidos para solucionar los conflictos sociales (CFR:Rocard y Ricoeur, 1993:8).

A nivel territorial, la acción estatal tiene un impacto porque las estrategias establecidas para implantar un modelo de desarrollo orientado hacia la exportación, buscando con ello las divisas necesarias, para el pago de su deuda externa, como en el caso de los países subdesarrollados (V:Salama, 1993:32) ha creado, al mismo tiempo, las condiciones favorables para lograr una presencia mayor de la inversión extranjera directa de las empresas multinacionales; en términos generales, esto permitió la aparición del fenómeno de la "desconcentración-centralizada" (Hiemaux, 1991b:2). Es decir, no solamente mantuvo la metropolización de las ciudades principales, como efecto de la aparición de nuevos asentamientos en su periferia; sino, que aparecieron otras ciudades alternativas que se constituyeron en centros de atracción para el capital y los migrantes, debido al desarrollo de actividades turísticas o de tipo maquilador, en este caso industrias más orientadas a la exportación, que conformaron, a su vez, mercados de trabajo (Sassen, 1994:60). Esta descentralización para algunos autores (Hardoy y Satterthwaite, 1969, Kovarick, 1990) es resultado de la saturación de la capacidad de crecimiento de las principales ciudades, lo que se convierte en una limitación para seguir generando mejores condiciones de vida para los migrantes.

No obstante, esa descentralización no ha logrado acabar con las desigualdades observadas en los sistemas urbanos, ni tampoco ha podido reducir la primacía de las ciudades centrales (Smith, 1985). Algunas de las razones tienen que ver con la introducción de la agricultura comercial a gran escala que ha empobrecido al campesino, con ello se

transforma en un potencial migrante, además que los recursos institucionales se encuentran distribuidos espacialmente de una manera desigual (Sassen, 1994:61).

Pero la búsqueda incesante, de parte de los gobiernos de los países subdesarrollados, del equilibrio en las finanzas públicas, en otras palabras, la reducción del déficit fiscal de los gobiernos de los países subdesarrollados, a través de los llamados programas de ajuste (Sassen, 1994:62), ha favorecido la polarización espacial caracterizada por un déficit creciente de servicios urbanos, como resultado de la disminución de la inversión pública. Al mismo tiempo, cada vez más grupos sociales se encuentran adoptando estrategias de sobrevivencia propias del desempleo o de actividades realizadas por los sectores pobres (Pérez-Sainz, 1992).

El auge en las actividades industriales de exportación y de turismo refleja la importancia que ha adquirido en los países en vías de desarrollo las estrategias de internacionalización de la producción que las empresas multinacionales han adoptado como una forma de abaratar sus costos.

Lo anterior ha dado como resultado un auge de las importaciones, pero esa estrategia de desarrollo no ha podido reducir el empobrecimiento de la población de esos países subdesarrollados porque su efecto sobre la recuperación de su poder de compra es casi nula. Aunque a nivel espacial el auge de las importaciones favorezca a otros centros urbanos diferentes a las ciudades principales, sobre todo por los mercados de trabajo que se van configurando regionalmente, su sobrevivencia dependerá de factores externos, es decir, del

auge o recesión del mercado internacional, en otras palabras, de la dinámica de la economía de los países desarrollados (Sassen, 1994:52).

Con respecto a las ciudades de los países más desarrollados, en este caso las localizadas en el continente Europeo, "...la predominancia de las grandes ciudades se mantendrá, en parte porque la competencia entre las ciudades del viejo continente para obtener inversiones europeas y no europeas seguirá favoreciendo a las ciudades industriales con servicios de alta tecnología...." (Sassen, 1994:58), lo que provoca la polarización espacial porque el desarrollo de la infraestructura de transporte de alta velocidad unirá a los grandes centros urbanos sumamente especializados que resultan indispensables para el sistema económico moderno. En resumen, el Mercado Común Europeo tal vez beneficie a algunas ciudades pequeñas del viejo Continente (Lieja, Niza, Estrasburgo, etc.), pero a condición de que resulten indispensables para el desarrollo de las grandes regiones. "Es probable que los cambios en Europa oriental refuercen el papel de ciudades de Europa occidental que solían tener, antes de la Segunda Guerra Mundial, extensos vínculos interregionales, especialmente Hamburgo, Copenhague y Nueremberg..." (Sassen, 1994:58-59).

Por su parte, Castells (1994) encuentra que el proceso de desindustrialización, en otras palabras la terciarización de la economía de las ciudades, tiene lugar en las grandes urbes localizadas tanto en los Estados Unidos, como el caso de Nueva York, así como en las ciudades europeas, pero "...al mismo tiempo ocurre una ola de industrialización de proporciones históricas en China y en el Pacífico asiático" (Castells, 1994:19).

Mientras, la dualización urbana se expresa también como la existencia de espacios habitacionales deteriorados en donde habita una cantidad importante de inmigrantes extranjeros (Sassen, 1994:59).

La economía global se desarrolla a una escala amplia, planetaria, en "...donde el capital fluye, los mercados de trabajo, de bienes y servicios, de información, materias primas, la gerencia, y de organización son internacionalizados y completamente interdependientes..., de una forma asimétrica, caracterizada por una integración desigual dentro de un sistema global de áreas diferentes del mundo. Las principales funciones del sistema económico son completamente internacionalizadas e interdependientes..." (Castells, 1994:21-22). Esto va conformando una jerarquía que se estructura dependiendo de las funciones que realizan las diferentes ciudades para la economía globalizada. Pero existe una contradicción en ese proceso de globalización económica, según Castells, porque el mismo "...no abarca a todas las regiones y a toda la gente del planeta. En los hechos solamente una minoría de personas son verdaderamente integradas dentro de la economía global..." (Castells, 1994:22).

De este modo, el continente Europeo, incluyendo a los Estados Unidos, se han transformado, dentro de la economía globalizada, en islas de prosperidad, paz, democracia, cultura, ciencia, bienestar y derechos civiles. Sin embargo, para conservar ese paraíso los gobiernos han erigido barreras, muros reales o imaginarios, contra los migrantes provenientes de América latina, África y Asia. Sobre todo que los grandes centros urbanos europeos y estadounidenses, no solamente han llegado a ser los centros principales de la nueva economía global, sino que son centros de atracción para millones de personas "...quienes quieren compartir la paz, democracia, y prosperidad..." (Castells, 1994:23).

Empero, a pesar de que en Europa se ha ido conformando un organismo supranacional, con el Mercado Común Europeo, en los hechos esto es inseparable de la construcción de una identidad cultural que no ha podido dejar de lado el nacionalismo étnico, transformado, al mismo tiempo, en argumentos de ataque contra los inmigrantes extranjeros, lo cual contradice otra situación: las ciudades europeas que cumplen un papel importante, dentro de esa economía global, tienen como base a una sociedad multiétnica. Pero "...la marcha hacia una difusa supranacionalidad...provoca incertidumbre en la gente acerca de su destino y los coloca entre el individualismo (neo-liberalismo) o colectivismo (neo-nacionalismo). Por otro lado, el arribo de millones de inmigrantes y la consolidación de lo multi-étnico,..., confrontan a Europa con la realidad de una cultura no-homogénea..." (Castells, 1994:24). Existe entonces una crisis de la identidad cultural, marcada por el ascenso de olas de racismo y xenofobia, especialmente contra las minorías étnicas y los inmigrantes, que a nivel de la región, de la ciudad, del vecindario se expresan como localismos "excluyentes".

La ocupación del espacio urbano sigue marcada por la contradicción que se deriva entre la concentración de la riqueza y del poder en unos cuantos grupos sociales y la pobreza "...tolerada en **ghettos** donde la gente marginada le esta permitido permanecer...(su) presencia es notoria en la área central de las ciudades,'la gente de la calle'..." (Castells, 1994:25). Dedicada al desarrollo de actividades pertenecientes a la economía informal.

En síntesis, la economía global, lo cual resulta una generalización, conducida por los principales centros urbanos del planeta, ubicados tanto en Europa como en los Estados

Unidos, en términos sociales, ha generado que las ciudades centrales sean, al mismo tiempo, espacios donde se localizan las grandes firmas multinacionales dedicadas al procesamiento de información que se liga con la toma de decisiones que afectan a ese flujo de capital, así como el intercambio de bienes y servicios, en otras partes del mundo. Con ello se constituye una nueva élite política tecnocrática "...que crea exclusivos espacios, tan segregados como los de la burguesía de la sociedad industrial...áreas residenciales exclusivas que tienden a apropiarse de la cultura urbana y la historia, por localizarse en zonas rehabilitadas de la ciudad central, enfatizando un hecho básico, cuando la dominación es claramente establecida y reforzada, las élites no tienen que irse al exilio suburbano" (Castells, 1994:26). Pero la ciudad central es también el espacio de los **ghettos** donde los nuevos inmigrantes, dedicados a actividades económicas de baja remuneración o pertenecientes a la economía informal, desarrollan estrategias de sobrevivencia. "La concentración de inmigrantes en algunas áreas urbanas deterioradas de las ciudades europeas no es equivalente; sin embargo, a los **ghettos** norteamericanos (donde se concentran grandes "mafias" dedicadas sobre todo a actos criminales) porque la mayoría de las minorías étnicas de Europa son trabajadores, ganan para vivir y mantener a sus familias, así el soporte de sus **ghettos** es mayor, las comunidades se encuentran orientadas hacia sus familias..." (Castells, 1994:27).

Quizá la característica principal de las ciudades europeas, en un contexto de economía globalizada, es el impacto en el espacio urbano de la tecnología generadora de información que conlleva tres procesos simultáneos: El reforzamiento de la jerarquía metropolitana ejercida en el mundo por los principales centros urbanos, gracias a las nuevas tecnologías de comunicación, lo que se acompaña de la decadencia de las viejas regiones industriales. Esto ha provocado que "...la productividad y la competencia entre regiones y

ciudades este determinada por la manera en que se combina su capacidad informativa..... así como su conexión con los mayores centros metropolitanos tanto a nivel nacional como internacional" (Castells, 1994:29).

La nueva lógica espacial, según Castells, se encuentra conformada por un sistema de intercambios de información, capital, trabajo, y poder que estructura, a la vez, a la sociedad, a la economía y al mismo Estado. Y su materialidad espacial se relaciona con la localización de los centros de dirección en unas pocas áreas "selectas" también de unas cuantas localidades "...el sistema de telecomunicaciones, depende...de las facilidades y servicios que se encuentran distribuidos desigualmente en el espacio..." (Castells, 1994:29).

El otro proceso, lo que en el lenguaje de Castells se llama "ciudad global", tiene que ver con la manera en que se articulan las funciones de dirección de la economía global con la instrumentación de decisiones y los centros de procesamiento de información, lo cual tiene su impacto en los patrones de consumo y estilos de vida nacional e internacional.

El último proceso se relaciona con la aparición de la ciudad dual, es decir, la economía globalizada, posee una tendencia que fortalece a una estructura ocupacional polarizada, donde los grupos nativos ocupan los altos puestos, mientras los inmigrantes extranjeros realizan actividades de baja remuneración (Castells, 1994:30).

De este modo, la urbanización que conlleva la economía globalizada, con sus respectivas diferencias en los países desarrollados y subdesarrollados, ha mantenido las disparidades socioeconómicas, mientras la acción gubernamental no ha podido terminar con

ellas. Sobre todo que su legitimación se basó en un sistema de seguridad social subsidiado y en apoyos, en infraestructura y servicios a las empresas privadas, que finalmente le representó altos costos que se externalizaron como una crisis ecológica, una crisis en cuanto a la imposibilidad de seguir subsidiando los servicios de salud y, al mismo tiempo, cubriendo los costos del desarrollo de la ciencia (Wallerstein, 1994:15). Entonces el Estado como no puede seguir subsidiando a las empresas privadas ni al sistema de seguridad social existe la posibilidad de que la deslegitimación de las instituciones se acelere y conduzca al surgimiento de conflictos sociales por el "...incremento del sentimiento de inseguridad...causado por el hecho de que las contradicciones del sistema han llegado al punto en donde ninguno de los mecanismos para restaurar el funcionamiento normal del sistema puede trabajar efectivamente..." (Wallerstein, 1994:15).

Mientras, el término de "ciudad global", utilizado por Castells, se ha incorporado a la teoría del urbanismo para señalar "...que la formación de bloques regionales de comercio reforzará la concentración de las funciones de planificación estratégica, coordinación y prestación de servicios especializados en las grandes ciudades..." (Sassen, 1994:62). En el pasado, en los años 70's, las actividades comerciales y de servicios en las ciudades principales, se encontraban reglamentadas bajo una situación de baja inflación y tasas de crecimiento moderadas. Pero a fines de esa década y a principios de los 80's esa situación se modificó por la elevada inflación y la crisis de la deuda de los países en vías de desarrollo, lo que provocó que el sector financiero se reestructurara mediante una mayor diversificación de sus mercados, compitiendo por los mercados conformados por las ciudades de los países subdesarrollados, donde la no reglamentación de los mercados financieros, junto con el desarrollo de otros servicios especializados y el auge de las transacciones internacionales,

hasta cierto punto, beneficiaron a las capitales, o ciudades principales, de esos países (Sassen, 1994:63). A pesar de la reciente crisis financiera, dicha tendencia se espera que prosiga, es decir, que el centro urbano revitalizado¹⁵ siga formando una jerarquía que vincule a otras áreas y que se inserten, a su vez, en las jerarquías transnacionales, en otras palabras, que desarrolle lazos con el mercado mundial. Al mismo tiempo, las zonas que operan fuera del subsistema orientado al mercado internacional, se encuentran al margen reproduciendo la pobreza y las desventajas sociales (Sassen, 1994:68).

En suma, las grandes ciudades siguen teniendo un papel importante dentro de la economía globalizada, junto con otros centros urbanos que han logrado conformar una base exportadora; sin embargo, las desigualdades espaciales y sociales no han logrado superarse sobre todo cuando el bienestar social subsidiado por el Estado ha dejado de ser el referente obligado de la legitimidad. Además que el mercado se ha presentado, en términos ideológicos, como el único mecanismo capaz de generar bienestar para la sociedad.

¹⁵ Un ejemplo de ello es lo que sucedió durante la anterior administración del ahora ex presidente Carlos Salinas en la ciudad de México, según el entonces coordinador general de Reordenación Urbana y Vivienda del Departamento del Distrito Federal (DDF). Jorge Gamboa de Buen, al promover la regeneración urbana de la ciudad de México, su desarrollo se vería favorecido por la intervención creciente de las empresas inmobiliarias y financieras controladas principalmente por el capital extranjero y esto provocaría posteriormente que la ciudad, vista desde un punto de vista económico, tuviera un mayor valor (CFR:Gamboa, 1993).

VII. LA URBANIZACION Y EL ESTADO MEXICANO

Es un hecho reconocido que en América Latina y el Caribe su urbanización se ha caracterizado, en términos generales, por la ocupación paulatina de las periferias de sus respectivas ciudades capitales por parte de la mayoría de la población trabajadora, es decir, tanto por sectores sociales integrados a la economía formal como informal. Y esto sucede así porque dicho proceder se "...ha venido constituyendo (en) la única solución habitacional masiva...(Donde los) procesos de producción de la vivienda... basados en modalidades de acceso al suelo calificadas como irregulares y en formas de producción de la vivienda de carácter progresivo que generalmente implican la aplicación de fuerza de trabajo familiar (autoconstrucción)..." (Duhau, 1993b:19).

La obtención de un predio se realiza a través del fraccionamiento y la compra-venta ilegal o irregular del suelo localizada en las zonas que no han sido reconocidas, desde la parte gubernamental, como áreas de la ciudad central. Dicha apropiación es factible por la existencia de un mercado del suelo para los sectores populares; sin embargo, las formas de apropiación y de legitimación del suelo se encuentran inscritas "...en una trama de relaciones entre el Estado y los sectores populares..." (Duhau, 1993b:20).

Cabe aclarar que la irregularidad de los asentamientos urbanos populares en América Latina no se desprende de atributos físicos, sobre todo cuando se le relaciona con un conjunto de carencias materiales, como la falta de servicios urbanos, sino de las normas jurídicas y su interpretación para regular, a su vez, la propiedad del suelo y el proceso de urbanización (Duhau, 1993b:22). Por eso, la irregularidad se desprende de las formas a través de las cuales el Estado interviene o regula esos procesos de urbanización.

El distanciamiento de la normas que definen la urbanización legítima, es decir, pagar los costos de acceso al suelo y del acondicionamiento urbanístico, no implica que la obtención de un predio de una manera irregular sea gratuita; sino, que el mismo es resultado también de un procedimiento de compra-venta que garantiza la posesión (Duhau, 1993b:23). Sin embargo, el control que ejerce un sujeto o sujetos sobre el acceso del suelo, aunque contravenga la norma jurídica, se presenta como legítimo, es decir, no aparece como un poder sin nombre (Azuela, 1993a:12). "...en general tratan de presentarse a sí mismos como titulares de un derecho, o como capaces de "legalizar" la situación en un futuro no muy lejano. La fluidez de las relaciones sociales en torno a la apropiación del suelo depende en gran medida de que los demás (es decir, los pobladores y las autoridades locales) acepten en alguna medida la forma en que se legitiman quienes controlan la tierra" (Azuela, 1993a:13).

Dentro de esas formas de legitimación, según Azuela, se pueden detectar, de una manera general, tres tipos que bajo diferentes modalidades aparecen en la urbanización de América Latina. El primer tipo de legitimación es de carácter político, donde las autoridades permiten la ocupación a la que "...a veces acompañada de acuerdos con organizaciones políticas (que pueden ser o no partidos), que otorga a los organizadores de tomas o ventas de tierras una garantía suficiente para llevar adelante esas operaciones. El carácter normativo de esas actitudes suele ser sumamente difuso (en el sentido de que no está formalizado), pero llega a abarcar largos periodos y/o amplios sectores sociales" (Azuela, 1993a:15). El segundo tipo de legitimación, según el autor mencionado, tiene un carácter burocrático debido a que "...los pobladores comienzan a consolidar su posesión sobre la

tierra con el apoyo de órganos burocráticos dependientes del poder local..." (Azuela, 1993a:15).

El tercer tipo es de carácter comunitario y tiene que ver con la fuerza que ha adquirido la organización de los pobladores que le permite asumir funciones que ejerce el Estado sobre la propiedad (Azuela, 1993:a15). Estos tipos ideales de legitimación, de acuerdo con Azuela, en la realidad latinoamericana aparecen de una manera combinada; sin embargo, carecen de fuerza para ser consideradas como un orden jurídico que suple al estatal. De no ser así la demanda por la regularización de la tenencia de la tierra (es decir, transformar la posesión del predio en propiedad privada) no persistiría y precisamente esa persistencia es lo que indica que en América Latina existe una debilidad "...normativa de las formas de legitimación que provisionalmente resuelven los problemas de inseguridad de tenencia de la tierra (Azuela, 1993a:15).

Por su parte, Emilio Duhau (1993b) también distingue tres niveles generales de la acción pública, en otras palabras, de intervención del Estado con respecto a los asentamientos irregulares. El primero se relaciona con las respuestas que instrumenta el Estado frente a la ocupación y urbanización irregular del suelo, las formas de regulación de los lotes o fraccionamiento y el cumplimiento de las normas; el segundo nivel se relaciona con las formas de intervención con respecto a los asentamientos ya conformados. "Es decir, las políticas de erradicación de los habitantes de asentamientos irregulares, con o sin reubicación de los mismos..." (Duhau, 1993:b24); el tercer nivel corresponde "...a las políticas y programas orientados a regular los procesos de urbanización popular: constitución de

bolsas o reservas de suelo, programas de lotes con servicios, institucionalización de modalidades de loteo con requisitos mínimos..." (Duhau, 1993b:24).

Para Duhau los dos primeros niveles de acción estatal son los que predominan por lo común en América Latina y esto implica que la proliferación de los asentamientos irregulares adquiera un carácter masivo que desborda, en ciertos momentos, la capacidad de intervención del Estado. Sin embargo, lo que hay que destacar es que esas formas de intervención estatal suponen la aceptación de la discrepancia entre el orden urbano legítimo y la urbanización irregular y los efectos de dicha discrepancia se intentan remediar precisamente a través de ciertos programas estatales. Sobre todo que la irregularidad se acompaña de una carencia importante de servicios urbanos.

Pero esa situación de irregularidad "...tiende a otorgar a las autoridades gubernamentales una amplia capacidad de regulación y filtración de las demandas emergentes, así como la posibilidad de ejercer control sin necesidad, por lo general, de recurrir al ejercicio de la coacción física, y de conceder sin reconocer derechos" (Duhau, 1993b:25). En otras palabras, esto conforma un espacio de "semiinstitucionalización" de los problemas de los asentamientos populares por medio de la cual las respuestas estatales a las demandas de servicios son transformadas en objeto de intercambio político y clientelismo.

Pero en América Latina cuando el Estado intenta hacer más efectivo el control del desarrollo urbano, sobre todo en momentos en que no quiere afrontar los costos de la introducción de servicios porque los asentamientos irregulares se localizan en zonas inadecuadas (barrancas, cañadas, suelo fangoso, etc.) o porque quiere obligar con ello a los

fraccionadores a hacerse cargo de su introducción, o porque sus recursos económicos son reducidos. entre otras razones, establece mecanismos que impiden el surgimiento de ese tipo de asentamientos sin ofrecer, al mismo tiempo, una alternativa y lo que provoca entonces es "...el encarecimiento del suelo y, con ello, agudizan la problemática habitacional vivida por los sectores populares" (Duhau, 1993b:25).

La política de la urbanización de los asentamientos irregulares, es decir, las diversas formas de intervención pública que se instrumentan, lo cual se puede basar en las reglas formales (el orden jurídico) o informales (reglas no escritas que no tienen sustento en las normas), en América Latina se mueve entre la aplicación estricta de esa normatividad urbana para impedir el surgimiento de asentamientos irregulares y la permisividad para no aplicarlas y tolerar de este modo el surgimiento de esos asentamientos urbanos irregulares (Duhau, 1993b:26). Esto implica la ausencia de una institucionalización "...positiva, propositiva y articulada de los procesos de urbanización popular" (Duhau, 1993b:28).

Pero esa falta de institucionalización ha provocado el mantenimiento de una semiinstitucionalización que evita, a su vez, el reconocimiento público de que la ocupación de la periferia urbana es una solución masiva al problema habitacional. Sobre todo que los programas públicos de vivienda de interés social han beneficiado a sectores particulares de la clase obrera y a las clases medias. Además que se encuentran basados en formas de financiamiento a largo plazo sumamente caros

El acceso a una vivienda en propiedad por medio de la ocupación irregular de predios ha generado también una situación donde surgen pactos sociales no formalizados, lo que

provoca que en América Latina el Estado tenga la posibilidad de utilizar de una manera alternativa, dependiendo de la coyuntura, las normas vigentes o las no formales, las que pertenecen de acuerdo con Antonio Azuela al orden convencional, que terminan por conceder sin asumir obligaciones formales. A diferencia de los países desarrollados donde la intervención gubernamental en materia de vivienda forma parte de un pacto social que de acuerdo con determinada situación socioeconómica "...otorga derechos respecto al acceso a un conjunto de bienes y servicios, entre ellos la vivienda, a través de mecanismos de carácter público, dentro de un modelo que ha privilegiado la producción masiva de vivienda para arrendamiento y el acceso de la misma a través del subsidio directo de acuerdo con el nivel familiar de ingresos" (Duhau, 1993b:28). El acceso a la vivienda en los países desarrollados forma parte de un pacto social explícito, propio del Estado de bienestar, sustentado en la normatividad, que define derechos y obligaciones para el Estado. Esto no sucede en los países latinoamericanos donde los pactos sociales implícitos siguen presentes en las acciones gubernamentales que permiten los asentamientos irregulares.

En términos generales, los asentamientos irregulares son un elemento importante de la urbanización de América Latina, que al ser hasta cierto punto tolerados por el Estado, han provocado el surgimiento de situaciones que permiten la existencia de los pactos sociales implícitos, de acuerdo con Duhau, que, a su vez, benefician las acciones de discrecionalidad del poder público que se subordinan muchas veces a sus necesidades de reproducción. Es decir, las demandas de transformación de la posesión del lote en propiedad privada, lo mismo que la necesidad de servicios públicos, son convertidas en un intercambio político que genera por lo común una red de relaciones clientelares.

Para el caso mexicano observamos que la intervención estatal en la legalización de la tenencia de la tierra (la transformación de la posesión del suelo donde se ha erigido la vivienda en propiedad privada) ha sido un elemento importante en el mantenimiento de la estabilidad política de México. Además que una situación histórica, como lo fue la Revolución Mexicana de 1910, originó la aparición de una modalidad de propiedad privada del suelo sobre la cual se erigieron relaciones de tipo corporativo entre el campesino y el Estado. Pero más allá de esas relaciones corporativas, la importancia de esa modalidad de propiedad del suelo radica en el hecho de que las mismas han sido incorporadas al desarrollo urbano, es decir, sobre ellas se han erigido los asentamientos irregulares.

La modalidad de propiedad privada a la que nos referimos se le conoció, recordando que las reformas recientes al Artículo 27 Constitucional han borrado el término, con el nombre de tierras ejidales, las cuales resultaron ser una parte sustancial del reparto agrario en el México moderno. Sin embargo, esas tierras al constituirse en el mercado de suelo para los asentamientos irregulares han provocado lo que Azuela llama crisis del corporativismo mexicano "...que se caracteriza por el desequilibrio entre la población que ha recibido beneficios del Estado y la creciente población que no los ha recibido y además tiene que subsidiar a los primeros" (Varley, 1994:135). Esto sucede así porque los residentes de los asentamientos irregulares desembolsan una cantidad determinada de dinero por acceder a la posesión de un terreno o lote para edificar su vivienda. Pero posteriormente con el otorgamiento de títulos de propiedad tienen que pagar para que una parte del mismo se utilice para compensar a los fraccionadores o ejidatarios por la supuesta pérdida de sus tierras (Varley, 1994:136).

Cabe resaltar, por otro lado, que la importancia del Artículo 27 Constitucional en el contexto mexicano se deriva, según Azuela, del rescate que hace el constituyente de 1917 de la idea de que la propiedad privada debe de subordinarse al interés general (Azuela, 1989:29). Con ello, desde una perspectiva histórica, se legitima el proyecto agrario de la Revolución Mexicana. Esa legitimación parte de los siguientes postulados ideológicos: "... (la) crítica al latifundismo como forma de propiedad... (al mismo tiempo)... la exaltación de la pequeña propiedad como la forma óptima no sólo de distribuir la riqueza sino como base para el desarrollo económico del país... (finalmente el)...colocar al Estado por encima de las relaciones sociales de propiedad. Esto, que circunstancialmente encontró su fundamentación en la tesis de la propiedad originaria de la nación sobre el territorio, corresponde al proyecto político de la Revolución en el sentido de formar un Estado fuerte, ubicado por encima de las clases sociales..." (Azuela, 1989:30-31).

Con la exaltación de la pequeña propiedad se está reconociendo implícitamente la vigencia de la propiedad privada, es decir, no existe impugnación de la propiedad privada en general. De este modo, según Azuela y basándose en los planteamientos de C. B. Macpherson, "...la propiedad privada es el derecho de un individuo a "excluir a otros del uso o los beneficios de alguna cosa"..." (Azuela, 1989:15). Al hablar de exclusión se hace referencia a las relaciones sociales, los individuos se vinculan unos y otros, propietarios y no propietarios, a través de un objeto, en este caso el suelo, dentro del proceso de urbanización donde se desarrollan esas relaciones de propiedad (Azuela, 1989:16). Desde esta perspectiva, la existencia de tierras ejidales no es más que una modalidad de propiedad privada sancionada por la normatividad que existía al respecto. Veamos esto más de cerca, la propiedad ejidal se encontraba sujeta a reglas diferentes con respecto a las que regulaban,

por ejemplo, la llamada pequeña propiedad. Así, la propiedad comunal abarcaba tierras pertenecientes a los pueblos desde la época colonial y la reforma agraria las confirmó o restituyó si las habían perdido antes de la Revolución, mientras la propiedad ejidal se encontraba conformada por tierras que fueron dotadas a los campesinos como parte del reparto agrario inscrito también dentro de la reforma agraria; sin embargo, sus características distintivas se derivaron de una normatividad que les confirió un carácter imprescriptible, inalineable e inembargable. Esto ha llevado a pensar que esas tierras no son propiedad de los ejidatarios, pero el hecho de que el gobierno las expropie para cambiar su uso y para cambiar de propietario "...es suficiente para apreciar que no le pertenecen a él sino al núcleo ejidal" (Azuela, 1989:110). Además que, a pesar de haber estado prohibida su venta, dichas tierras rápidamente se constituyeron en parte del mercado de suelo para la demanda no solvente, es decir, fueron objeto de una transacción monetaria. Otra evidencia de que a pesar de esa restricción el suelo ejidal era considerado por los ejidatarios como propiedad privada, pero la imprescriptibilidad de la propiedad ejidal y comunal la convierte en privada porque, de acuerdo con Azuela, no importa cuánto tiempo vivan los pobladores urbanos en esas tierras, nunca podrán reclamar la prescripción y se conformarán con seguir siendo meros poseedores de una tierra que le pertenece al núcleo ejidal.

La importancia de las tierras ejidales y comunales en la expansión urbana, sobre las cuales han surgido los asentamientos irregulares, ha sido tal que para 1992, estimaciones oficiales, señalan que "...más de dos terceras partes del crecimiento de los centros urbanos ocupa terrenos de núcleos agrarios y se calcula que más de doce millones de personas viven en asentamientos urbanos surgidos en ese tipo de terrenos" (Azuela, 1992a:2), lo que resulta

ser la expresión territorial más importante para México en el sentido de que una gran parte de sus pobladores se encontraran habitando zonas urbanas.

El sistema corporativo mexicano, es decir, el encuadre de las organizaciones de obreros y campesinos en una jerarquía asimétrica, que forma parte del Estado, nos permite clasificarlo, según Schmitter (1992), como un corporativismo estatal que se caracteriza por su autoritarismo, así como por ser poco competitivo, con restricciones a la alternancia en el poder y al pluripartidismo. Con ello "...el Estado garantiza a las corporaciones el monopolio de la representación, por medio de restricciones...para la creación o el reconocimiento de organizaciones...se establecen mecanismos para la incorporación forzada de los miembros de las asociaciones; hay una continua mediación estatal y un control estatal de los liderazgos y la articulación de los intereses" (De la Garza, 1993:14). Mientras que el corporativismo societal (Schmitter, 1992:58) surge en un contexto dominado por sistemas políticos competitivos, con alternancia en el poder y donde la existencia de un sistema de seguridad social permitió el surgimiento de los Estados de bienestar en los países desarrollados. Recordando, en este caso, que ese sistema de seguridad social, basado principalmente en la normatividad explícita o vigente, permitió la formación de pactos sociales entre el capital y el trabajo (De la Garza, 1993:12).

La existencia de la figura jurídica de los núcleos ejidales se encuentra reproduciendo la estructura corporativa del sistema político mexicano. Sobre todo porque "...Ese 'núcleo' no es otra cosa que una corporación, esto es, una entidad jurídica formada por cierto número de miembros, pero constituida como un sujeto distinto a ellos, puesto que es titular de un conjunto separado de derechos y obligaciones (mientras que el núcleo es propietario de las

tierras. los campesinos que lo forman son titulares de una serie de 'derechos individuales)' " (Azuela, 1989:111). Pero la urbanización de los ejidos ha puesto de manifiesto lo siguiente: la estructura corporativa de los ejidatarios es en realidad un encuadre institucional que utiliza una minoría, con pretensiones de ser mayoría, y que canaliza a su favor los beneficios de una mayoría que no tiene acceso al mercado formal de la vivienda (Azuela, 1992b:229). Además, esto también ha provocado el predominio de las instituciones agrarias en el proceso urbano, en otras palabras, "...la urbanización de los ejidos ha estado regida por las instituciones agrarias (Azuela, 1992a:5). Como la tierra pertenece a los núcleos ejidales en virtud de la reforma agraria la impunidad de quienes realizan las ventas se encuentra protegida por las autoridades agrarias. Mientras, los colonos no tienen derecho a la protección estatal de la posesión de su predio en donde han construido su vivienda. A pesar de que a ellos, la mayoría de las veces, les han vendido la tierra; y precisamente esos vendedores son los que han infringido la norma jurídica y el discurso gubernamental, por su parte, los presenta como ocupantes "ilegales" de la tierra. De este modo, el régimen agrario se ha erigido en un obstáculo para que los colonos urbanos tengan derechos de propiedad sobre los predios que ocupan. "Mientras no llega la regularización (...) la carencia de derechos de los colonos no es otra cosa que la vigencia de los derechos de los ejidatarios. Esto se debe sobre todo al carácter imprescriptible de la propiedad ejidal y comunal" (Azuela, 1992a:6).

Desde una perspectiva histórica, existe de parte del sistema político mexicano, la necesidad de incorporar a la estructura corporativa a esa población urbana que ocupa los terrenos ejidales. Sin embargo, no ha sido posible aunque a principios de los años cuarenta, el gobierno del entonces presidente Avila Camacho, intento establecer mecanismos

institucionales que permitieran la integración corporativa de los colonos (Varley, 1994:136). Por ello se pone en marcha una figura jurídica, el llamado Patrimonio Familiar, como política urbana, sancionada por el Reglamento de Asociaciones Pro mejoramiento de las colonias del Distrito Federal (Azuela y Cruz Rodríguez, 1989:124). Ese reglamento buscaba incidir en lo relativo a la propiedad del suelo y a las formas de organización de los colonos. De este modo, en cuanto a la propiedad se señalaba que el titular original de los bienes que constituyen el patrimonio era el jefe de familia y dichos bienes eran inalienables y no sujetos a gravámen alguno ni a embargo (Azuela y Cruz Rodríguez, 1989:125). Dicho de otra manera, restringía el derecho de propiedad y los asentamientos urbanos regularizados durante ese período; mediante los decretos de expropiación, se entregaban bajo el régimen del patrimonio familiar¹⁶. Ahora con respecto a la organización de los colonos o pobladores, el reglamento de las Asociaciones Pro Mejoramiento tenía como objetivo su organización bajo esa modalidad, que le permitiría la conformación de interlocutores permanentes entre el gobierno y la masa que habitaba los asentamientos irregulares "...la primera regla de las Asociaciones (decía): sólo se reconocería una por cada colonia..." (Azuela y Cruz Rodríguez, 1989: 126). Pero en la lectura que hacen Azuela y Cruz del Reglamento encuentran indicios que hacen suponer la presencia del corporativismo estatal, descrito en párrafos anteriores, en esa forma de organización de los colonos promovida por el Estado porque se declaró "...ilegal la existencia de cualquier otra ocupación no autorizada por el Departamento del Distrito Federal, que pretende realizar los mismos fines a que están destinadas las Asociaciones... (...En consecuencia toda asociación no autorizada sería "inmediatamente disuelta"...)" (Azuela y Cruz Rodríguez, 1989:127). El reconocimiento o no de las organizaciones de los

¹⁶ La figura de "patrimonio familiar" se encuentra sancionada por el Código Civil desde 1928 y ahí se señala que los terrenos propiedad del gobierno federal, o del Departamento del Distrito Federal que no estén destinados a un servicio público se venderían a las personas que así lo requirieran, es decir, a las familias de escasos recursos (Azuela, 1988:45).

pobladores de los asentamientos irregulares, bajo las Asociaciones Pro Mejoramiento, se transformó posteriormente en la acción principal de las autoridades urbanas. Sin entrar a mayores detalles, el intento burocrático antes descrito para incorporar a las masas urbanas a la estructura corporativa, no logró su objetivo porque dichas masas fueron vistas como trabajadores (los cuales se encontraban ya organizados de una manera corporativa) por ello sus asentamientos recibieron el nombre de "colonias proletarias" que define a sus residentes como obreros más que como sujetos pertenecientes a una categoría social distinta (Azuela y Cruz Rodríguez, 1989:128). Además a esto se le debe de agregar la siguiente consideración: que quizá la población urbana en términos numéricos era poco significativa "...y que la mayor parte de la gente pobre urbana era todavía inquilina en el centro, lo que habría hecho un tanto prematuro el intento de crear una base territorial para su organización política corporativista" (Varley, 1994:137).

Pero la masividad de la urbanización de la periferia urbana, en los años setenta, así como las dificultades para incorporar a las organizaciones de colonos al sector popular de la estructura corporativa (Legorreta y Sil, 1985-86), llamada Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) y comandada por el Partido gubernamental, provocó el surgimiento de diversas organizaciones de colonos independientes del partido oficial (Duhau, 1991:148). Esto surge, sin embargo, en un contexto de deterioro económico que, a raíz de los acontecimientos del movimiento estudiantil de 1968, favorecieron la proliferación de activistas estudiantiles que trataron de involucrarse en los movimientos emergentes de las colonias populares (Varley, 1994:142). De esta manera, las peticiones de los colonos que habitaban los asentamientos irregulares, que iban desde los servicios públicos hasta la legalización de sus predios, se convirtieron en una amenaza para el sistema político

mexicano. Sobre todo para un sistema corporativo como el mexicano que había perdido su capacidad de integración social por la crisis económica y la falta de credibilidad en las políticas gubernamentales de atención a los reclamos sociales, lo que ponía en evidencia la poca eficacia que tenía la CNOP como canal para procesar y dar una respuesta adecuada a las demandas de las masas urbanas, frente al surgimiento de un nuevo actor como lo fue el movimiento popular urbano (Varley, 1994:145).

Por eso, la irregularidad de los asentamientos fue visualizada, desde la parte gubernamental, como un problema que requería de una incorporación urgente a la agenda de la política urbana a través de la legalización (Duhau, 1991: 148).

Sin embargo, la regularización o legalización se subordinó a la lógica agraria porque la institución que surgió para cumplir con dicho objetivo, es decir, para expedir títulos de propiedad, fue la Comisión regularizadora de la tenencia de la tierra (Corett), creada en 1973, que dependía de la Secretaría de la Reforma Agraria (Varley, 1994:152). Así, la regularización se convirtió en la única forma de legitimar legalmente la posesión del pedazo de tierra al transformar a su ocupante en propietario, lo que se lleva a cabo mediante un acto administrativo realizado por las autoridades a través de la expropiación que no solamente desconoce los derechos de posesión, es decir, las transacciones realizadas para adquirir el predio; sino, que al basarse esa acción en una ficción jurídica que se desprendía de la misma reglamentación ejidal, la cual consideraba a esas tierras como agrícolas, negaba a los ejidatarios o campesinos, a pesar de recibir una indemnización, los beneficios que se derivaban de la incorporación de sus tierras a la urbanización. Esto se debe a que el acto de

expropiación al reconocer solamente los derechos de los ejidatarios sus indemnizaciones se calculan con base a los valores agrícolas de la tierra (Azuela, 1992a:8).

La legalización de los predios irregulares, gracias a la intervención de Corett, rápidamente se transformó en un elemento de desmovilización de los movimientos populares urbanos (Varley, 1994:149). Dicho mecanismo favoreció finalmente la estabilidad política. Aunque se ha introducido la planeación urbana, basada en la Ley General de los Asentamientos Humanos (LGAH)¹⁷, para crear una racionalidad tecnocrática, en el accionar de la burocracia, con la finalidad de hacer prevalecer el orden legal que conduzca el desarrollo urbano, pero en realidad ha sido más una estrategia, en términos generales, que busca la eficiencia en la entrega de recursos relacionados con la legalización o introducción de los servicios urbanos (Varley, 1994:150). Esto implica que los intentos por formalizar y "tecnocratizar" las relaciones que surgen de la interacción entre el gobierno y los colonos siga mostrando limitaciones porque la regularización de la posesión de sus predios sigue guiada por la racionalidad agraria, en otras palabras, la regularización de la tenencia de la tierra sigue regida por la política agraria. Dicha situación, a nivel de las instituciones, ha provocado que las funciones de Corett se reduzcan solamente a la regularización de la tenencia de la tierra (Varley, 1994:152).

Las atribuciones de Corett en un principio hacían referencia al fomento de nuevos fraccionamientos, el mejoramiento de las colonias populares y el manejo de reservas territoriales para un crecimiento urbano planeado (Diano Oficial, 8 de septiembre de 1974).

¹⁷ Dicha ley fue expedida en 1976 y su importancia radica en que otorgó un estatuto obligatorio a los planes de centros de población, donde se definían las áreas susceptibles de ser urbanizadas, así como disposiciones en los códigos penales estatales para castigar a los sujetos que realizaran fraccionamiento sin licencia o que habiéndola obtenido no introdujeran los servicios urbanos que por ley son obligatorios.

Posteriormente su función relacionada con la conformación de reservas territoriales fue transferida hacia otra institución como lo fue la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), hoy Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que buscaba expropiar tierras para ir formando las reservas territoriales sobre las cuales deberían de surgir los futuros asentamientos humanos, desde la perspectiva de la planeación urbana (Varley, 1994:153). Sin embargo, en la realidad la expropiación fue utilizada por Corett como un mecanismo para regularizar la tenencia de la tierra y no para la creación de reservas territoriales. En otras palabras, la expropiación se constituyó en un mecanismo indispensable para la solución del problema de la irregularidad, desde un punto de vista jurídico, dejando de lado una posible articulación con los objetivos de la planeación urbana.

Para el sector agrario, que incluye a los ejidatarios, integrado al partido oficial, a través de la Confederación Nacional Campesina (CNC), la expropiación les representa no solamente la pérdida de control sobre sus tierras; sino, la posibilidad de seguir lucrando con ellas. Por eso, en más de una ocasión, los ejidatarios se han transformado en un obstáculo para que el proceso de regularización se lleve a cabo. "Los ejidatarios saben defender sus intereses como se observa en su costumbre de ampararse en contra de una posible expropiación...Aun cuando los ejidatarios pierdan el caso en la corte (lo cual no es necesariamente inevitable), pueden llegar a suspender por varios años la legalización..." (Varley, 1994:154).

La regularización de la tenencia de la tierra es una estrategia reaccionaria, según Varley, porque "...se logra la despolitización de las demandas, pero se hace no mediante la sustitución de prácticas clientelistas superadas sino a través de su conservación y

renovación..." (Varley, 1994:154). Por ello concluye que el partido oficial no reduce sus oportunidades de intervención en el proceso de regularización, con la aparición de Corett, sino, que sus prácticas clientelistas se ven renovadas.

El objetivo, sin embargo, del régimen de propiedad ejidal y comunal fue la de garantizar al núcleo de campesinos su tierra frente a las fuerzas de mercado de ahí que dichos derechos, antes de la reforma de 1992¹⁸, fueran inalienables e imprescriptibles. En realidad esas tierras se integraron a un mercado de suelo para un amplio sector de la sociedad mexicana bajo cierta tolerancia de parte de las autoridades y como no podía lucrarse con ese tipo de tierras, desde un punto de vista legal, los fraccionadores no estaban obligados a dotar a sus pobladores de servicios urbanos. Mientras para el Estado mexicano "...la urbanización de los ejidos ha resultado providencial, ya que involucra a un tipo de propietario que no es objeto de una reprobación social si fracciona y vende lotes sin servicios, como sucede con el fraccionador privado clandestino". (Azuela, 1993b:156). Al mismo tiempo, el convertir la posesión del lote en propiedad gracias al procedimiento de regularización, basado en la expropiación, es decir, en declarar inexistente la compraventa anterior de los lotes, para volver a comprar los lotes al organismo público regulador, a pesar

¹⁸ El proyecto de reforma al Artículo 27 Constitucional fue aprobado en diciembre de 1991 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992. Donde, en términos generales, se estableció que los ejidatarios tenían plenos derechos sobre sus parcelas y que estos podían transmitir sus derechos a otras personas, incluidas las sociedades mercantiles.

La reforma al Artículo 27 Constitucional incluyó la instalación de tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores. Esto, según David Chacón, es un intento por transformar la manera en que las autoridades han impartido justicia en el campo, es decir, "...la impartición de la justicia fue más bien administrativa para mantener controlado y corporativizado a este sector..." (Chacón, 1994:58).

Sin embargo, cabe aclarar que antes de las reformas, la renta o venta selectiva de parcelas ejidales era un hecho, pero ahora las reformas indudablemente aceleraron ese proceso y las consecuencias se manifestaron de una manera desigual en el país. "Es más acelerado en las ricas tierras de riego del Noroeste (donde los otros orgullosos agricultores privados se han dedicado no a comprar tierras sino a venderlas), en los terrenos turísticos y en las propiedades ejidales que rodean las ciudades" (Hernández, 1994:55).

de los costos económicos que les representa, es la única opción de acceso a un pedazo de suelo necesario para la edificación de vivienda que demandan los sectores populares de México. En otras palabras, la urbanización de los ejidos, en términos generales, presenta un elemento común, según Azuela, "...lo que legitima la posesión de los habitantes es haber obtenido la posesión de un propietario anterior. Para convertir a los ocupantes en propietarios, la acción estatal implica el reconocimiento de un propietario previo. A pesar de que los propietarios de la tierra actúan en contra de la ley al vender lotes urbanos, la base para la constitución de los nuevos propietarios son sus derechos de propiedad" (Azuela, 1993b:157).

En resumen, la situación de irregularidad o ilegalidad de los asentamientos humanos se encuentra definida a partir de la existencia de una normatividad que regula las relaciones sociales y que, a su vez, depende del Estado porque el mismo interviene en la reproducción de esas relaciones sociales. La irregularidad no es un atributo físico sino que tiene que ver con la normatividad vigente que se expresa en las prácticas sociales. "La manera en que los pobladores y sus dirigentes perciben el acceso a la tierra implica siempre una definición jurídica...Es a través de la interiorización de esa definición que se presenta en la realidad el problema de la irregularidad" (Azuela, 1993b:160). Es decir, depende de un conjunto de representaciones normativas que permite a los actores reconocer su situación en una relación social. Así, la posesión de la tierra combina elementos que reflejan el poder real de quien controla la tierra, con elementos del orden jurídico estatal.

La utilización ideológica del calificativo irregular, según Azuela, ha servido para legitimar la negativa de las autoridades urbanas para la atención de las demandas de

servicios de esos asentamientos populares, presentando tanto a compradores como vendedores en la misma categoría, es decir, sujetos que han transgredido la normatividad, cuando en realidad son los vendedores quienes han realizado una acción punible, lo cual refuerza la estigmatización de sus habitantes y el trato diferencial reflejado en la dotación de servicios urbanos (Azuela, 1993b:159).

El proceso de regularización de la tenencia de la tierra ha sido un factor importante para mantener la estabilidad política del México urbano, como solución a la problemática habitacional y como reproductora de las relaciones clientelistas, sin embargo, la reducida capacidad financiera del Estado, provocada por los problemas económicos del país, junto con la instrumentación de medidas de política económica orientadas por los principios del libre mercado, no solamente reduce sus posibilidades de atención a las demandas de servicios urbanos de los asentamientos irregulares; sino, que la iniciativa del crecimiento urbano sea ahora más una responsabilidad de otros agentes en donde se incluye por supuesto a los empresarios y colonos. Así para estos últimos los costos que les representa la irregularidad pueden manifestarse como una degradación mayor de sus condiciones de vida porque los "sacrificios" o costos se pueden multiplicar en un contexto donde sus ingresos se mantienen estancados (Varley, 1994:159). Entonces la función política del Estado mexicano, es decir, su capacidad para satisfacer las demandas crecientes de la población urbana, se ve limitada por la falta de recursos y, al mismo tiempo, la estructura corporativa utilizada como reguladora de las relaciones sociales, en este caso de los obreros y campesinos, se ha convertido en un elemento de rigidez que impacta de una manera negativa la productividad e incrementa los costos salariales (De la Garza, 1993:15).

La reestructuración del Estado mexicano, que se inicia con la crisis económica de 1982, desde un punto de vista económico, se concreta a políticas de ajuste, que dan preferencia al combate a la inflación, el ajuste al déficit público, desregulaciones económicas y privatizaciones, que tienen su fundamento en el mito de la movilidad individual logrado por medio del esfuerzo propio.

En síntesis, dicha reestructuración del Estado mexicano se caracteriza por "...la tendencia a la negociación fraccionada por grupos de interés, por políticas salariales restrictivas, por reducción de beneficios sociales y por la flexibilización de las relaciones industriales (De la Garza, 1993:15).

En el ámbito urbano, la reestructuración del Estado mexicano se manifestó de la siguiente manera: como una modificación del régimen de propiedad ejidal y comunal, reformas al Artículo 27 Constitucional, las cuales establecen que el núcleo ejidal puede comerciar con ella sin ninguna restricción, lo cual puede impactar de una forma negativa el mercado de suelo para los sectores populares. Es decir, puede provocar una excesiva pulverización de la propiedad, un conjunto de ejidatarios que ahora convertidos en pequeños propietarios pueden especular más y evitar que la tierra forme parte del mercado de suelo que atiende tradicionalmente las demandas de los sectores populares, así como la concentración de la misma que podría encarecer los precios del suelo en perjuicio de la población demandante (Azuela, 1992a:10)

Por otro lado, el mercado no puede funcionar al margen de las instituciones estatales. Sobre todo que tanto el mercado como el régimen de propiedad privada son instituciones que

adquieren sentido y límites por un pacto social y político que les da fundamento. Por eso la misma urbanización "...ha obligado a la mayor parte de los países con economía de mercado a establecer mecanismos de intervención estatal en el mercado del suelo a fin de asegurar la oferta de tierra y el crecimiento ordenado de los centros urbanos. Sin una orientación estatal, la libre operación del mercado del suelo trae consigo no sólo exclusión social sino también ineficiencia en los procesos urbanos" (Azuela, 1992a:14). Sin embargo, en México el liberalismo poco informado ha creído en la ilusión de que las fuerzas del mercado lo resuelven todo, junto con la acción del sector privado empresarial, además de que puede funcionar al margen de las instituciones estatales. En otras palabras, ese punto de vista no toma en cuenta que el libre juego de la oferta y la demanda provoca desigualdad social que a nivel espacial se expresa como una segregación.

VIII. EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD Y EL DESARROLLO URBANO

El Estado mexicano, después del movimiento armado de 1910, se fue consolidando en la medida en que se institucionalizaban las organizaciones de campesinos y obreros, es decir, conforme esas organizaciones se incorporaban al aparato del Estado (De la Garza, 1988:32). De este modo, dichas organizaciones se transformaron en sujetos o mediadores entre el Estado y las clases sociales. Al mismo tiempo, la institucionalización no es más que "...(la) legalización y...monopolización de la representación. Esa institucionalización tiene que constituirse a través de organizaciones legítimas y monopolizadoras de la representación y a través de la creación de otras instituciones que permitan el funcionamiento regular de las organizaciones representativas..." (De la Garza, 1988:33). En este sentido, la acción de las organizaciones corporativas se reduce al diseño y gestión de las políticas estatales, y se presenta a nivel ideológico como una manera de hacer prevalecer los intereses generales sobre los intereses particulares o sectoriales. Es una cooperación que, en términos generales, como el caso de los sindicatos de trabajadores, se formalizó entre el Estado y los empresarios.

En suma, el corporativismo mexicano se expresa como una coparticipación de las organizaciones (de obreros, campesinos y otros sectores sociales) en las "...grandes decisiones de la política nacional, al lado y dentro del Estado..." (De la Garza, 1988:34). Pero esta situación es resultado de un proceso histórico que culminó como una compenetración entre organizaciones, que integran la estructura corporativa, y el Estado. Es decir, la compenetración entre sindicato y Estado, como el caso de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), tiene como origen el pacto celebrado entre esa central y el presidente

Lázaro Cárdenas para vencer a las fuerzas que se oponían a la reforma cardenista "...está en la conformación del Comité de Defensa Popular, en la fundación de la CTM y del Partido de la Revolución Mexicana..." (De la Garza, 1988:34). Así, el sindicalismo oficial o corporativo se concibió como representante, además de los intereses de la clase obrera, de los intereses nacionales y por tal motivo pudo influir, desde el Estado, en la definición del rumbo del país hasta antes de la crisis económica de la década de los ochenta.

El corporativismo mexicano reproduce las prácticas del sistema político: es poco democrático, muy centralizado en el Ejecutivo y por tal motivo "...es un corporativismo autoritario" (De la Garza, 1988:35).

Por otro lado, De la Garza encuentra que el carácter social del Estado mexicano se expresó en la Constitución política de 1917 que, a su vez, es producto de la participación de las clases sociales subalternas en la Revolución Mexicana de 1910. Pero ese carácter se introduce entre 1917 y 1935, período de transición del Estado mexicano, cuando entran en pugna, en un contexto de amplia movilización de las masas obreras, dos polos del bloque en el poder "...aquellos que impulsaban la cristalización del Estado social como estrategia del desarrollo del país, y los que seguían privilegiando una concepción de trato autoritario hacia las clases subalternas" (De la Garza, 1988:28). De esta manera, es durante la presidencia de Lázaro Cárdenas que se consolida el Estado social mexicano, es decir, lo social cobra vigencia por el reconocimiento jurídico de las necesidades de las clases subalternas "...social en cuanto política de concesiones hacia los dominados, regida en ese momento por las necesidades de la alianza con el proletariado y campesinado, que permitió la derrota de la parte estatal que impulsaba el proyecto no social" (De la Garza, 1988:28). Una vez derrotada la fracción estatal que sostenía el proyecto no social, el mismo desarrollo económico imponía

una limitación a las concesiones materiales, antes que la acumulación de capital sufriera un mayor quebranto, por ello en 1938 se frenaron las oleadas de huelgas y el reparto agrario.

Cabe hacer, sin embargo, una consideración, en México se habían establecido las bases jurídicas para el desarrollo del aspecto social, pero sin una base material suficientemente desarrollada. Esta situación ponía límites al desarrollo del aspecto social del Estado mexicano. Mientras, en los países más desarrollados, con una base material superior, su aspecto social encontró un desenvolvimiento mayor porque la capacidad de concesiones de sus Estados respectivos era mucho mayor.

Así el atraso económico, junto con la necesidad de impulsar la acumulación de capital, para el contexto mexicano, favoreció el autoritarismo "...Estado social autoritario no significa otra cosa que Estado social incompleto, incapaz de basarse en las concesiones a los dominados y en la institucionalización de la lucha de clases" (De la Garza, 1988:29). Un autoritarismo expresado como un control organizacional y jurídico de las agrupaciones de obreros y campesinos, que nace en el sexenio presidencial de Cárdenas, bajo una situación que permitió una amplia alianza de clases.

El insuficiente desarrollo capitalista de México se convierte en un obstáculo para la consolidación de un Estado social, donde las concesiones alcancen cada vez más a amplias capas de la sociedad. Pero entre 1940-1955 la acumulación de capital se basó en la reducción del salario real de los trabajadores (De la Garza, 1988:29). Esto quiere decir que el control autoritario de la masas obreras se impone como una necesidad para evitar el surgimiento de graves conflictos.

En los años sesenta la acumulación de capital no se basaba en la reducción del salario real, sino en el incremento de la productividad vía la introducción de maquinaria y equipo en los procesos productivos. El control autoritario deja de ser una necesidad económica, pero es un requerimiento político para un Estado que nació autoritario porque el control organizacional es parte de la reproducción de su dominación.

Lo anterior trae como consecuencia que solamente a través del Estado se pueda realizar política "legal" y los componentes del bloque dominante, lo que no implica la ausencia de contradicciones dentro de la clase política, se presentan como un bloque todopoderoso, articulado y sincronizado en todas sus partes (De la Garza, 1988:30). Pero esto no quiere decir que el Estado social autoritario no sufriera crisis, la primera se derivó del movimiento estudiantil de 1968, que obligó a la administración del presidente Luis Echeverría, en los años setenta, a revitalizar la base consensual del Estado a través de concesiones a las clases populares, el llamado "desarrollo compartido" que, finalmente, la crisis económica de 1976 frustró. Entonces se abrió un período de reestructuración política y económica que hasta el día de hoy no ha podido culminar.

Pero la debilidad del Estado social autoritario mexicano se debe a que el control que ejerce sobre las instituciones y organizaciones sociales provoca que cualquier conflicto social o político lo afecte. En otras palabras, su rigidez derivada del control autoritario no permite que las instituciones, a semejanza de las existentes en los países desarrollados, sean un instrumento para la institucionalización del conflicto social (Dahrendorf, 1988).

La crisis del Estado social autoritario en México se debe a la existencia de una contradicción que se desprende de su incapacidad para seguir satisfaciendo las necesidades

de las clases subalternas y, al mismo tiempo, favorecer la acumulación de capital (De la Garza, 1988:30). Esta crisis es semejante a la que se presentó en los Estados de bienestar existentes en los países desarrollados, pero esto se debe a que la contradicción capitalista fundamental, producción social **versus** apropiación privada, es universal, es decir, se presenta en cualquier sistema económico dominado por el modo de producción capitalista. Sin embargo, la peculiaridad, en este caso, surge del hecho de que el Estado al articular esa contradicción mediante sus instituciones provoca que la misma se manifieste como una incapacidad de parte de los aparatos estatales para seguir garantizando la reproducción del sistema económico y social.

En el caso del Estado social autoritario mexicano, lo social se refiere a lo institucional, es decir, a su capacidad de mediar, de generar consensos, gracias a su capacidad material. Pero lo autoritario "...quiere decir exclusivista en lo político, coercitivo y limitado en cuanto a extensas concesiones materiales. La expresión mexicana de lo autoritario es el control organizacional" (De la Garza, 1988:31). Por eso, la lucha de las clases subalternas, en diferentes momentos históricos, se ha manifestado como una lucha por la independencia de su organización frente al tutelaje estatal. En otras palabras, una lucha de las organizaciones sociales por independizarse del control ejercido por el Estado.

Ahora bien, el Estado social mexicano, también llamado Estado corporativo, cuyo puntal es la existencia de un partido gubernamental, deja de funcionar cuando se excluyen del espacio de la negociación estatal a las corporaciones de masas. Pero esa exclusión se debe a que su capacidad material se ha reducido, lo cual se aceleró con la crisis económica de principios de los años ochenta, y a la necesidad no solamente de introducir reformas al sistema económico; sino, a que al interior del bloque dominante surgen cambios con la

llegada de una clase política más identificada con los intereses financieros nacionales e internacionales (Guillén, 1984:54).

Además, el Estado mexicano utilizó las finanzas públicas como la principal fuente de financiamiento del desarrollo económico, lo que favoreció a la acumulación de capital. De este modo, una crisis económica como la de principios de los ochenta, paralizó casi a la economía y favoreció, al mismo tiempo, la aparición de situaciones de especulación y "fuga" de divisas (Guillén, 1984:25). Dicha situación, según Zemeño (1983) y Lemer (1983), significó la debacle de la ideología populista del Estado mexicano no solamente por la disminución del gasto social, sino, por la llegada a la presidencia de un candidato formado en la administración pública, identificado con el proyecto económico neoliberal, y que no había ocupado previamente ningún puesto de elección popular.

La administración de Miguel de la Madrid, entre 1982-1988, se caracterizó por la adopción del punto de vista de la burguesía financiera, es decir, su programa de reordenación económica no solamente implicaba la reducción del déficit en las finanzas públicas, sobre todo mediante la disminución del gasto social, sino la privatización de las **empresas públicas** y el **regreso de la banca nacionalizada a la burguesía financiera**¹⁹ y continuar con el pago de la deuda externa²⁰. Pero la credibilidad en el sistema político

¹⁹ La nacionalización de la banca y el control de cambios fue al final del sexenio del entonces presidente José López Portillo un acto de reafirmación de la autoridad presidencial, ante la falta de credibilidad provocada por el deterioro económico, sin embargo, fue también de las últimas acciones que desarrolló una parte de la clase política identificada con el modelo de desarrollo proteccionista sustentado en el nacionalismo revolucionario (CFR: Zaid, 1990).

²⁰ La crisis económica de 1982 a nivel internacional se expresó como una imposibilidad, por parte de los países subdesarrollados, para seguir pagando sus adeudos a la banca internacional. Esto significó que el desarrollo económico de dichos países dependiera del financiamiento externo y por eso en el diseño de sus políticas económicas se refleja la influencia del Fondo Monetario Internacional (FMI). En la reestructuración de sus pagos se les impuso un programa económico caracterizado por una

mexicano, durante el periodo de referencia, se intentó reconstruir sobre bases motivacionales y normativas que tenían como referencia valores como la eficiencia administrativa, la participación social y la democracia, en un intento por contrarrestar la imagen de corrupción y demagogia heredada por la administración anterior (Gil Villegas, 1984:199-200).

En resumen, durante los años ochenta, al interior del bloque gobernante surgió una "ruptura" generacional e ideológica caracterizada por un proyecto económico más vinculado con el exterior, con una menor participación estatal, y basado en una concepción eficientista de la administración pública, que evitara la discrecionalidad y la corrupción (González, 1994:90).

Sin embargo, el peso excesivo de la deuda externa, que en 1988 llegó a representar el 6 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), frente al rechazo desde el círculo gubernamental para optar por la moratoria, restó recursos para atender las demandas sociales y promover el desarrollo económico. La reconversión del aparato industrial fue postergada y en cambio las actividades especulativas tuvieron un auge que desembocó en 1987 en un **crack** bursatil (González, 1994:92).

Por su parte, la contracción salarial, la reducción del gasto público, la inflación inercial, evitó que la anhelada estabilidad de precios se alcanzara y por tal motivo el Estado retomó su papel de árbitro entre las clases, dentro de la tradición corporativa, propiciando la firma de un Pacto de Solidaridad Económica. Dicho pacto buscaba garantizar compromisos

disminución del Estado en la actividad económica con un consecuente recorte, para alcanzar el "equilibrio" en sus finanzas, de sus gastos (Aguilar *et.al*, 1993:4-5).

"...específicos de cada uno de los sectores para promover la certidumbre de los agentes económicos y abatir las alzas anárquicas" (González, 1994:93).

El objetivo principal de la política económica de la administración de Miguel de la Madrid fue el contener la inflación, mediante la puesta en marcha de un programa de austeridad económica que afectó el nivel de empleo y la asistencia social (Loaeza, 1993:56). Sin embargo, ese programa también afectó negativamente el nivel de vida de las clases medias y la pequeña burguesía sin que surgieran grandes estallidos sociales (Loaeza, 1993:66).

Pero al interior del partido oficial, Partido Revolucionario Institucional (PRI), surgieron una serie de divisiones. El gobierno de Miguel de la Madrid había dado un viraje ideológico cuando hizo énfasis en la necesidad de la globalización, es decir, permitir una mayor apertura de la economía nacional, lo que provocó resistencias de parte de algunos grupos que integraban el partido gubernamental. "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" (González, 1994:95).

Esta situación culminó con la salida de militantes del PRI que posteriormente se coaligaron en un heterogéneo frente de partidos y movimientos urbanos, que propusieron a Cuauhtémoc Cárdenas como su candidato a la presidencia, un ex militante "distinguido" del PRI, que al mismo tiempo logró conformar un movimiento opositor fuerte que cuestionó seriamente el triunfo del candidato del PRI. Esto se debe a que en el sexenio de Miguel de la

Madrid los cambios económicos provocaron la pérdida de la base política de sustentación del régimen, sin embargo, no se preocupó por la construcción de nuevos consensos y formulaciones ideológicas acerca de las bondades del nuevo modelo de desarrollo (Villa, 1990:63).

En cuanto al gasto social, palanca importante de la política social, se contrajo de 17 por ciento entre 1983 y 1985, al mismo tiempo, el gobierno suprimió los programas de asistencia social como COPLAMAR y SAM (Pardo, 1993:444-458).

Por otro lado, el presupuesto educativo descendió de 5.5 por ciento con respecto al PIB en 1982 a 3.3 por ciento en 1988 (Pérez y Romero:1990, 298) lo que impidió cumplir las metas de la reforma educativa del sexenio de la Madrid.

En el rubro de salud y seguridad social, aunque se elevó a rango constitucional el derecho a la salud y se estableció, al mismo tiempo, un esquema de coordinación entre las diversas instituciones prestadoras de servicios de salud, encontramos que en 1982 la proporción de médicos con respecto a la población total era de uno por cada 1,325.6 habitantes, mientras en 1988 era de uno por cada 1,155 (González, 1994:99).

En el ámbito de vivienda y servicios públicos se puede inferir, debido a la contracción de la industria de la construcción, que sufrieron un retroceso importante; sin embargo, los sismos de 1985, junto con la movilización de los damnificados, crearon una situación donde el problema de la reconstrucción de la vivienda fue objeto de una especial atención de parte del gobierno y de los organismos de asistencia social internacionales.

En el medio rural, la crisis propició la descapitalización del campo debido a que la participación de la inversión pública sufrió un grave retroceso, entre 1980 y 1988, se redujo de 18.9 por ciento a 6 por ciento (González, 1994:100).

Mientras en la comercialización de ciertos bienes, la empresa estatal Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) reemplazó la mayoría de los subsidios por cupones para una distribución selectiva de artículos como leche o tortillas. Además redujo su participación en el mercado de granos básicos, gracias a la creación de los llamados Comités Mixtos de Compras Participativas que permitieron una mayor intervención del sector privado (González, 1994:101).

Para observar los efectos negativos de la política económica del sexenio de Miguel de la Madrid el investigador Enrique Hernández Laos (1993), tomando como base la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE)²¹, señala: "...al finalizar la década de los ochenta, el país mostraba niveles de pobreza semejantes a los alcanzados en 1977" (Hémandez, 1993:43). De este modo, según Hernández Laos, "...Los efectos de la crisis a principios de los ochenta revirtieron de manera drámatica las favorables tendencias registradas durante el auge petrolero. Así, sólo entre 1981 y 1984, el número de personas en condiciones de pobreza absoluta se incrementó entre 10 y 13 millones, y en 4 millones más en los siguientes años, para alcanzar en 1988 un total de entre 48 y 50 millones de mexicanos en condiciones de pobreza absoluta" (Hernández, 1992:110). Entre 1981 y 1988, el número de pobres se incrementó entre 14 y 17 millones de personas lo que "...significa que

²¹ La CNSE incluye los rubros de alimentación, vivienda, salud e higiene, cultura y recreación, transporte y comunicaciones, vestido y calzado, presentación personal y otros que se adquieren a través del mercado o por autoproducción.

el crecimiento de la pobreza fue entre 25 y 50% más elevado que el crecimiento natural de la población en esos años" (Hernández, 1992:111). Mientras que la población con carencias extremas "...fue del orden de entre 2.5 y 4.6 millones de personas, el cual representó entre el 22 y el 41% del aumento natural de la población registrada en el país entre 1981 y 1988" (Hernández, 1992:112).

De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Ingreso-gasto del INEGI, correspondiente a 1984 y 1988, en 1984 las familias del decil más alto del ingreso obtenían 32.77 por ciento del ingreso nacional; mientras las familias del decil más bajo solamente recibían el 1.72 por ciento. En 1989 las familias localizadas en el decil más alto recibían el 37.9 del ingreso nacional y las familias del decil más bajo solamente obtenían el 1.58 por ciento (González, 1994:102).

Con respecto a la pobreza en las áreas urbanas y rurales, según Hernández Laos, en términos absolutos es mayor en las primeras áreas que en las segundas. Esto es resultado de cuatro décadas de corrientes migratorias del campo a la ciudad; pero como en los últimos treinta años el estancamiento económico del campo fue una constante, la población rural se encuentra en una situación de pobreza absoluta, lo que provocó que alcanzara en 1984 el 76.1% (Hernández, 1992:121), mientras "...la intensidad de la pobreza urbana disminuyó paulatinamente en el largo plazo, al pasar de 73% en 1963, al 62.1% en 1968 y al 45.6% en 1977, para acrecentarse durante la primera mitad de los ochenta y alcanzar el 49.6% en 1984..." (Hernández, 1992:120). Esto implicó que la década de los ochenta, en términos generales, se caracterizara por una disminución paulatina del nivel de vida tanto de la población urbana como rural.

Los hogares que se encuentran en una situación de pobreza extrema, los que no alcanzan a cubrir el costo monetario de la Canasta Submínima (CSM)²², se han incrementado más en las áreas rurales que en las urbanas. Sobre todo que una proporción importante de la población rural se encontraba afectada por el estancamiento económico del campo, al mismo tiempo, la crisis de los ochenta, incrementó las carencias de la población radicada en esas zonas. Sin embargo, el hecho de que la mayor parte de la población mexicana radica en espacios urbanos, cerca del 60% de la población mexicana, el problema de la pobreza alcanza más una dimensión urbana (Hernández, 1992:122).

En suma, durante los años ochenta, la pobreza absoluta, es decir, la población que no alcanza a cubrir el costo de la CNSE, tuvo una mayor concentración en las áreas urbanas, pero en las zonas rurales se manifestó como un incremento de la población en condiciones de pobreza extrema, o sea, la que no alcanza a cubrir el costo de la CSM.

En el contexto antes descrito se desarrolla la candidatura de Carlos Salinas la cual resultaba, poco atractiva para la población depauperada. Además de que enfrentaba la animadversión de algunos sectores del partido oficial, porque se le asociaba con la política económica aplicada por su antecesor, que tuvo efectos regresivos sobre el nivel de vida de la mayoría de la población mexicana.

Por eso, el candidato Salinas buscó la conformación de formas alternativas de identificación simbólica que permitieran, a su vez, continuar con el programa de apertura de la economía mexicana iniciado por su antecesor (González, 1994:103). Así, la propuesta

²² La Canasta Submínima (CSM) se encuentra conformada por los rubros de alimentación, vivienda, salud e higiene y educación.

salinista se caracterizó, de una manera general, por el reconocimiento de la pluralidad política de la sociedad mexicana y, al mismo tiempo, por la búsqueda de mecanismos que garantizaran la integración de la economía nacional al mercado internacional y, finalmente, el transformar las formas de procesamiento y gestión de las demandas sociales para asegurar la igualdad de oportunidades entre los ciudadanos (González, 1994:104).

Sin embargo, el triunfo electoral de Salinas fue poco creíble, lo cual generó una movilización ciudadana y electoral importante gracias a la presencia del candidato opositor Cárdenas que se convirtió, a su vez, en el símbolo a través del cual se expresó la protesta y frustración de una población que tenía pocas expectativas económicas.

La búsqueda de la restauración de la imagen pública del presidente electo, Carlos Salinas, no solamente se basó en el encarcelamiento del entonces líder de los trabajadores petroleros (Joaquín Hernández Galicia), incluyendo por supuesto el del empresario Legorreta; sino, en el acercamiento con los empresarios y algunas fracciones de la izquierda que habían apoyado la candidatura de Cárdenas (González, 1994: 105).

Sin embargo, el continuar con la política económica de saneamiento de las finanzas públicas, de control del proceso inflacionario, así como la búsqueda de fórmulas para eliminar los efectos de el "sobreendeudamiento externo" y atraer con ello capitales, promoviendo la privatización y la desregulación, beneficiaron a los grupos que tenían más ventajas para aprovechar las situaciones que surgían con esa política económica. En otras palabras, los beneficios de la modernización económica, que culminaron con un acuerdo de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos y Canadá, no se habían extendido a todos los grupos sociales;

además, que los recortes en el gasto público obligaban a una redefinición de la intervención pública en los rubros de salud, educación, etc.

De este modo, el compromiso del Estado con el bienestar social, durante la administración salinista, se reiteró pero ahora bajo la argumentación que hacía referencia a la poca efectividad de los anteriores instrumentos distributivos, basados en el reparto agrario y en los subsidios. El discurso social salinista condenó las promesas del populismo que se sustentaban, según su perspectiva, en un Estado "propietario", poseedor de empresas y de bienes, los cuales eran repartidos de una manera poco eficiente, además que contribuían a la generación de crisis económicas, y por tal motivo propuso la constitución de un Estado "solidario", es decir, un Estado que catalizara las iniciativas sociales, en un marco de pluralismo y corresponsabilidad²³.

Así, el discurso social salinista se vinculaba con la tendencia mundial que señalaba la necesidad de sustituir la provisión del bienestar social a través del Estado, por el establecimiento de nuevas modalidades distributivas donde otros grupos sociales tuvieran una mayor participación (V: Starr, 1993).

La búsqueda de instrumentos que incidieran, por un lado, sobre la desigualdad social, y por el otro, que garantizaran la continuidad de la política económica neoliberal, provocaron que la administración salinista promoviera la participación comunitaria en proyectos de desarrollo que reflejaran sus opiniones y necesidades, para que asumieran los costos de las

²³ Este giro lo propuso Carlos Salinas siendo candidato a la presidencia durante un discurso que pronunció en el valle de Chalco, Estado de México, el 16 de mayo de 1988 intitulado: "El reto de la justicia".

obras que se llevarían a cabo gracias a la realización de esos proyectos (González, 1994:124). Desde esta perspectiva, la descentralización no solamente fue una estrategia del gobierno federal para transferir funciones a los estados y municipios; sino, que la cobertura en la distribución de los servicios públicos dejara su carácter universal, para que disminuyeran los costos administrativos y de gestión, a cambio de una mayor eficiencia en la satisfacción de las demandas locales.

En suma, la administración salinista consideró que la provisión de bienes y servicios, entendida como un derecho universal, atentaba contra la estabilidad fiscal del Estado y no garantizaba tampoco los apoyos políticos que requería el sistema político ante los cambios introducidos en la economía mexicana para lograr mayores vínculos con el exterior.

El compromiso social de los gobiernos de la década de los setenta, que incluye al de Luis Echeverría y de López Portillo, en términos generales, sirvió para reforzar el corporativismo y consolidar con ello apoyos hacia el sistema político. Sin embargo, durante la administración de Miguel de la Madrid, la misma situación de crisis económica, así como las medidas económicas adoptadas para buscar soluciones, provocaron que los compromisos sociales fueran olvidados. Esto en parte activó el movimiento de oposición cardenista que en las elecciones de 1988, se encargó de hacer más evidente el olvido gubernamental de sus obligaciones con respecto a las demandas sociales.

El gobierno salinista, dadas las limitaciones financieras, el rechazo ideológico, a mantener la intervención del Estado en la economía y en la generación del bienestar social, elaboró un programa que le permitiera mostrar a la oposición que era posible retomar, dentro de un contexto de reformas económicas, el compromiso social. Así surge el Programa

Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que retomó hasta cierto punto los compromisos sociales plasmados en la Constitución de 1917, sin embargo, entre sus objetivos se encontraba el elevar la eficiencia administrativa y el obtener, a su vez, un usufructo político a través de mostrar un carácter inclusivo, es decir, ser receptivo a todas las demandas sociales que no estuvieran organizadas dentro de la estructura corporativa (González, 1994:139).

Sin embargo, no se debe de perder de vista que el efecto pauperizador que la crisis económica de los ochenta provocó en diversos países subdesarrollados, así como los programas de ajuste, transformaron a la pobreza en un tema relevante para las agendas tanto de los organismos internacionales como de los gobiernos. Se reconoció que durante la reestructuración de las economías de esos países los desequilibrios sociales se agudizarían y por tal motivo era necesario el establecimiento de programas temporales de asistencia social. El Banco Mundial, por ejemplo, impulsó políticas que tuvieran como objetivo la descentralización del gasto, la participación popular y la selectividad de los beneficiados (Moguel, 1993b:5).

En suma, el agotamiento de la legitimidad que provenía del nacionalismo revolucionario, junto con el decaimiento de las alianzas corporativas, así como los problemas económicos, obligaron a la administración salinista a utilizar el gasto social siguiendo criterios de eficiencia económica y política que, a su vez, permitieran renovar los canales de procesamiento de las demandas sociales, disminuyendo la responsabilidad estatal y favoreciendo el surgimiento de nuevos liderazgos más representativos.

En el esquema de Salinas sobresalía la importancia de los agentes gubernamentales, tanto para la instrumentación de los programas sociales como para la promoción de la

organización colectiva, que llevara a resultados satisfactorios, en otras palabras, el agente gubernamental debería de favorecer la organización y coordinación de esfuerzos, detectando los liderazgos naturales, buscando aprovechar las organizaciones existentes en la comunidad y con ello estimular su participación.

Una vez siendo presidente del país Carlos Salinas puso en marcha el esquema antes descrito a través el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Dicho programa señalaba como sus objetivos, el alcanzar los mínimos de bienestar social, así como la búsqueda de un desarrollo regional más equilibrado a partir de los siguientes principios: respeto a la voluntad comunitaria, participación social, corresponsabilidad y transparencia en el manejo de los recursos (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994:58). Al mismo tiempo, se establecía los estratos sociales a quienes se dirigía el programa: los pueblos indígenas, los marginados rurales y los grupos populares urbanos. Por otro lado, los rubros que abarcó el programa fueron: alimentación, regularización de la tenencia de la tierra, vivienda, procuración de justicia, educación, salud, una mayor cobertura de servicios, infraestructura agropecuaria y la preservación de los recursos naturales (González, 1994:153).

Pero el 6 de diciembre de 1988 en el Diario Oficial de la Federación se dió a conocer un acuerdo que permitió crear la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad. Esa Comisión tendría como función la coordinación y definición de las políticas del PRONASOL, la cual fue presidida por el presidente Salinas y en donde participaron los secretarios del gabinete económico y social, así como el Jefe del Departamento del Distrito Federal. Sin embargo, esa Comisión se apoyaría en un Consejo Consultivo integrado por personalidades del medio académico y ex militantes de la izquierda, acompañados de algunos

representantes de la iniciativa privada (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994:4).

El PRONASOL, siendo un programa federal, se extendió por todo el país. La manera en que operó fue como sigue: En los Convenios Unicos de Desarrollo, que suscriben el gobierno federal y el estatal para formalizar acuerdos y compromisos de inversión, ahí se definía un apartado especial donde se establecían los montos de recursos que aportaría el gobierno federal, estatal y municipal, con la participación de las comunidades, en cuanto a las obras a realizar (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994:144-1445).

Dentro del programa se señalaba la viabilidad de una nueva gestión de la demanda social, es decir, el tener "...interlocutores sociales verdaderamente representativos de la demanda y de la participación de las comunidades, no interlocutores que sustituyan y medren con la necesidad social" (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994:138). De este modo, el Comité de Solidaridad, desde la perspectiva salinista, era no solamente el medio que encauzaba la participación local, sino el que respetaba las formas organizativas existentes. En otras palabras, los Comités de Solidaridad se convirtieron en el medio organizativo de las comunidades porque abandonaba la lógica clintelar, es decir, no trabajaba con partidos "...sino con ciudadanos, sin distinciones de ninguna índole..." (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994:139). Sin embargo, esos Comités de Solidaridad se formaron siguiendo un criterio corporativo, se integraron por un presidente, un secretario, un tesorero, un vocal de control y vigilancia y diversos vocales que, de acuerdo con los proyectos a desarrollar, la misma comunidad decidía elegir.

La reproducción de la tendencia corporativa del Estado mexicano en las iniciativas organizativas dirigidas a ciertos estratos de la sociedad tienen que ver con el carácter autoritario del mismo y con la necesidad de renovar mecanismos de control social que no cambiaran lo sustancial del mismo, es decir, el utilizar ciertas concesiones materiales²⁴ para alcanzar el consenso en un escenario sociopolítico alterado, en un primer momento, por la crisis económica y, en un segundo momento, por las reformas económicas neoliberales (De la Garza, 1988:175).

Sin embargo, el querer mostrar el carácter "apartidista" de los Comités de Solidaridad responde a la necesidad de crear una imagen pública, de parte de Salinas, que se vinculara más con la eficiencia en el manejo de las demandas sociales, ante la crisis de las mediaciones sociales, (como por ejemplo, el partido oficial) que han mostrado su incapacidad para atender los reclamos sociales de los grupos emergentes (Morales, 1993:164), es decir, se trata de una incapacidad material y política de dirección del conjunto de la sociedad, provocada en parte por la política económica neoliberal, que se buscó subsanar mediante el reconocimiento de organizaciones o interlocutores, que no tenían lazos con el partido oficial, pero que aceptaban transformarse en Comités de Solidaridad (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994:138).

Por otro lado, los Comités de Solidaridad deberían de realizar propuestas de obra social o de proyecto productivo tanto a los promotores del programa como a las autoridades de los ayuntamientos. Las peticiones se dirigían a los COPLADES (Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados) y a las delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social

²⁴ A nivel ideológico se presentaron como una forma de mantener el compromiso social heredado de la Revolución de 1910.

(Sedesol) para su evaluación. Una vez aprobados los programas se proporcionaban los recursos requeridos a los agentes encargados de ejecutarlos, instituciones federales, ayuntamientos, municipios, y finalmente los propios Comités de Solidaridad.

Los diversos programas que componen el Pronasol se agrupan de la siguiente manera: Solidaridad para el Bienestar Social, que atiende la falta de servicios como salud, abasto, educación, vivienda y tenencia de la tierra; Solidaridad para la Producción, que apoya el desarrollo de microempresas como una forma de generar oportunidades de empleo; Solidaridad para el Desarrollo Regional, que promueve obras de infraestructura con un impacto geográfico, así como programas de desarrollo en regiones particulares. Entre 1989 y 1990, el programa que concentró los mayores recursos fue el de Solidaridad para el Bienestar Social, cerca del 60 por ciento (Antología de la Planeación en México. T.24, 1994:375).

Lo anterior se debe a que en dicho programa las obras realizadas, desde la perspectiva salinista, tenían un alto impacto social. En materia educativa, por ejemplo, el programa buscaba incrementar la cobertura educativa en el medio rural y en los asentamientos urbanos populares, así como la rehabilitación de los espacios educativos, surge el programa Solidaridad para una Escuela Digna. En este caso, los Comités de Solidaridad se componían de padres de familia, maestros, asociaciones de profesionistas y alumnos que aportaban su esfuerzo conjunto, incluyendo materiales, para realizar las labores de mejoramiento de las condiciones físicas de los planteles educativos. A su vez, el Programa Niños en Solidaridad otorgaba becas y despensas a niños seleccionados por los Comités de Solidaridad. Mientras, el Programa Nacional de Apoyo al Servicio Social buscaba

vincular a los egresados de las escuelas técnicas y superiores con las necesidades de las comunidades.

Con respecto al rubro de salud, el cual forma parte del Programa de Solidaridad para el Bienestar Social, el propósito era la ampliación de los servicios de salud, sobre todo en comunidades rurales, no solamente mediante el mejoramiento físico de las instalaciones; sino construyendo nuevas unidades y, al mismo tiempo, asegurando el cuadro básico de medicinas en todo el país. Es por ello que se creó el programa IMSS-Solidaridad, que absorbió al programa anterior IMSS-Coplamar, para atender a diversos estratos de la población rural. Por otro lado, el Programa Hospital Digno permitió el mejoramiento de la infraestructura hospitalaria existente.

Por su parte, los Comités de Solidaridad realizaron campañas de vacunación y de orientación para la población en temas referentes a la planificación familiar y nutrición (González, 1994:157).

En cuanto a los servicios públicos e infraestructura carretera, con participación de instituciones como la Comisión Nacional del Agua, la Comisión Federal de Electricidad y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se buscó la ampliación y renovación de la red de agua potable y alcantarillado, la electrificación y la generación de nuevos caminos rurales, financiados por el gobierno federal, estatal, municipal, con aportaciones de la banca de desarrollo y del trabajo comunitario organizado bajo los Comités de Solidaridad.

En el rubro de la vivienda, Solidaridad, coordinó acciones con Fonhapo (Fondo Nacional de Habitaciones Populares) y con organizaciones vecinales, para desarrollar

programas de autoconstrucción y otorgar créditos. Asimismo, se realizaron acciones diversas tendientes a la regularización de la tenencia de la tierra mediante, según el punto de vista salinista, el otorgamiento entre 1989 y 1994 de "...450 mil títulos de propiedad en colonias populares de los estados de México, Morelos, Jalisco, Tamaulipas, Veracruz y en las ciudades de Acapulco, Irapuato, Reynosa, Gómez Palacio, Lerdo, Juárez, valle de Chalco y en las zonas metropolitanas de Guadalajara y el Distrito Federal" (Antología de la Planeación en México. T.24, 1994:378).

En ecología se promovió el mejoramiento ambiental de poblados y áreas urbanas mediante el uso de mecanismo de reciclamiento productivo de los desechos y a través de la reforestación, sin embargo, sobresalen en este rubro las siguientes obras: el Parque Ecológico de la Presa de Osorio en Guadalajara, la tercera laguna de oxidación en la Cuenca Alta del Río Lerma, las plantas de tratamiento de Acapulco, Mérida y Apizaco, así como las acciones realizadas para desazolvar el Río Hondo en Naucalpan (Antología de la Planeación en México, T.24, 1994:378).

En alimentación y abasto, se coordinaron acciones con la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y la institución encargada del Desarrollo Integral de la Familia (DIF), para ampliar la cobertura en cuanto a la distribución de productos básicos en las áreas marginadas, al mismo tiempo, se instalaron cocinas comunitarias o populares para abatir costos, es decir, para que el ingreso de las familias marginadas no sufiera mayores mermas (Antología de la Planeación en México, T.24, 1994:379).

En el caso de los grupos indígenas, las acciones de Solidaridad, se coordinaron con el Instituto Nacional Indigenista (INI), para mejorar la procuración de justicia en el ámbito penal y agrario, buscando también la ampliación de los servicios educativos y de salud.

En el Programa de Solidaridad para la Producción se encuentran agrupados numerosos y variados programas. Los Fondos de Solidaridad para la Producción se crearon para apoyar actividades económicas del sector primario o rural que presentaban alto riesgo y baja productividad. Así surge el llamado "crédito a la palabra" para apoyar a los productores temporaleros y minifundistas, es decir, a los campesinos de bajos ingresos que trabajan en zonas temporaleras y de alta siniestralidad y que por tal motivo no recibían apoyo de las instituciones financieras.

En ese programa el presidente municipal tenía la responsabilidad del control y la distribución de los recursos, pero para que no existieran "desvíos" de recursos se integraba un Comité de Validación y Seguimiento formado por las autoridades del ayuntamiento y los representantes de los campesinos. Sin embargo, el apoyo económico otorgado debería de reintegrarse al final de la comercialización de las cosechas para formar, posteriormente, un fondo revolvente que sirviera para la realización de obras comunitarias. El Programa de Solidaridad para la Producción participaba en la solución de la cartera vencida de BANRURAL (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994:195).

Por otro lado, el Programa de Solidaridad para la Producción, también se encontraba integrado por programas más específicos, como el de apoyo a los cafecultores, a los pescadores ribereños, a la pequeña minería y a los productores forestales (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994:196-199).

Mientras, el Programa llamado Fondos para Empresas de Solidaridad buscaba la creación de microempresas que fueran, a su vez, autosuficientes y competitivas, lo cual estimularía la creación de empleos que en el largo plazo ayudarían a elevar el nivel de vida de los mexicanos marginados. En este caso el programa solamente sería de apoyo temporal a empresas viables, en otras palabras, empresas que pudieran integrarse al desarrollo económico, lo cual evitaría que los subsidios o estímulos estatales fueran permanentes (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994:200).

Otro programa de fomento a la producción es el llamado Fondos Municipales de Solidaridad, que entre sus objetivos buscaba la realización de "...obras y acciones productivas en beneficio de las comunidades de los municipios de más bajos ingresos del país" (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994:203). El carácter organizativo del programa se encontraba en la conformación de un Consejo Municipal de Solidaridad, el cual también reproduce el corporativismo, que se integra con el presidente y el tesorero municipal, un representante del gobierno estatal y un vocal de control y vigilancia. Dentro de sus funciones se encontraba la promoción organizativa de comités de solidaridad en cada una de las comunidades del municipio; al mismo tiempo, la revisión de las propuestas comunitarias, así como la coordinación y vigilancia en la realización de acciones.

En cuanto a la distribución de recursos, el programa los debería de haber asignado de la siguiente manera: 25 por ciento a la cabecera municipal y no menos del 75 por ciento al resto de las comunidades, en el caso de que el 60 por ciento de la población total se concentre en la cabecera, la participación aumenta hasta el 40 por ciento y solamente en el

caso de que la totalidad de la población se concentre en la cabecera municipal, su porcentaje es de 100 por ciento (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994:204).

Finalmente, los Programas de Desarrollo Regional se caracterizaban por abarcar a varios municipios e incluso más de un estado que tenían problemas comunes. Dichos programas involucraban la coordinación y participación conjunta de los comités y coordinadoras de solidaridad con las autoridades federales y estatales, para la planeación y ejecución de las obras y proyectos. Entre sus objetivos se buscaba el aprovechamiento óptimo de los recursos naturales, humanos y físicos existentes en cada parte del territorio nacional (Antología de la Planeación en México, T.24, 1994:382)

El discurso salinista cuando hablaba acerca del manejo de recursos a través de Solidaridad hacía énfasis en la necesidad de que dicho manejo fuera "transparente", lo cual se lograría con una amplia participación comunitaria pero también con la instrumentación de programas de vigilancia sobre la distribución de los recursos. Por tal motivo en 1991 puso en marcha el Programa de Contraloría Social para Solidaridad, que operaba con vocales de control y vigilancia para los proyectos, quienes eran capacitados por la Contraloría de la Federación.

Desde una perspectiva académica encontramos opiniones diferentes acerca de los efectos del PRONASOL sobre el nivel de vida de la población en extrema pobreza. Por ejemplo, para el economista José Luis Calva (1994) los efectos del PRONASOL sobre el bienestar social de los mexicanos es nulo ante los enormes costos sociales que representó la instrumentación de políticas económicas neoliberales. Para hacer tal aseveración toma en cuenta no solamente la disminución del poder de compra del salario mínimo; sino, su

reducida participación en el Producto Interno Bruto (PIB) "...del 37.1 por ciento del PIB, en el período 1970-1982, al 25.5 por ciento durante los últimos cinco años, lo cual significa que los asalariados tuvieron una pérdida acumulada de 252,503.5 millones de dólares entre 1983 y 1993" (Calva, 1994:138). Y agrega que en 1993 los salarios mínimos representaron menos de la mitad (47.5 por ciento) del poder adquisitivo que tenían en 1982.

Señala que el gasto público ejercido mediante el Programa de Desarrollo Regional, que integra el PRONASOL, entre 1989-1993, fue de 4,898.7 millones de dólares, pero la pérdida para los asalariados fue de 165,871 millones de dólares (Calva, 1994:139). Concluye que los efectos del PRONASOL han sido más a nivel ideológico y propagandístico, lo que se vió reflejado en la publicidad televisiva y radial de la que fue objeto dicho programa salinista.

Por su parte, Asa Cristina Laurell (1994) argumenta que entre 1983-1992, la distribución del ingreso entre las familias fue reversiva "...el 10% más rico de las familias incrementó su participación en el ingreso del 32,77% en 1984, al 37,93% en 1989 y al 38,16% en 1992 mientras que la parte del 10% más pobre bajó del 1,72%, al 1,58%, (y) al 1,55% en los mismos años" (Laurell, 1994:158). Y por tal motivo no se puede afirmar, según la autora, que el PRONASOL haya revertido esa tendencia. Sobre todo que su presupuesto en 1989 solamente representó el 0,32 por ciento del PIB y en 1990 no era más que 0,69 por ciento del PIB. "En términos absolutos esto significa que PRONASOL dispuso en el último año de 160 nuevos pesos, o 12 días de salario mínimo, por persona pobre" (Laurell, 1994:164). En cuanto a la compensación que se puede derivar del PRONASOL, comparándola con la pérdida del poder adquisitivo del salario, solamente "...representan entre el 2,8% y 5,7% de la pérdida salarial en el período 1989-1992. O expresado de manera

distinta, en 1992 PRONASOL sólo añadió un 2,8% a la masa salarial global" (Laurell, 1994:164).

Pero para Laurell el PRONASOL, específicamente el programa de Empresas en Solidaridad, solamente en 1992 generó un total de 42,000 empleos frente al millón de nuevos empleos requeridos anualmente y el déficit acumulado de 9 millones (Laurell, 1994:165). Y concluye que el PRONASOL no se le puede considerar como un programa que pueda establecer las bases para la recuperación del bienestar social afectado por la política económica neoliberal. Al mismo tiempo señala que el PRONASOL, en términos reales, sus efectos han sido bastante nulos, pero a nivel publicitario ha sido todo un éxito. Sobre todo que fortaleció la imagen salinista porque la población identificaba el programa con el presidente (Laurell, 1994:167).

Desde una perspectiva política califica al PRONASOL como un programa que fortaleció la discrecionalidad del entonces presidente Carlos Salinas y por medio de los Comités de Solidaridad pudo ejercer un control más eficiente (Laurell, 1994:168). Sobre todo que los recursos estaban condicionados a la formación de un Comité de Solidaridad, que se debería de registrar ante las autoridades locales y la Sedesol. Finalmente, para la autora el fracaso de la XVI Asamblea General del Partido oficial (PRI) en 1993, donde se debatió la posibilidad de que dicho partido cambiara de nombre por Partido de la Solidaridad, es explicable porque los Comités de Solidaridad tenían una naturaleza efímera, es decir, se formaban para resolver problemas específicos y se disolvían una vez realizada su tarea (Laurell, 1994:170). Entonces se puede deducir, teniendo como base el punto de vista de Laurell, que el apoyo que podría generarse a través de esos Comités de Solidaridad era solamente para continuar con la reforma económica, en otras palabras, era una medida

transitoria, sexenal, que al entonces presidente Carlos Salinas le serviría para obtener una mayor credibilidad, la que no logró en los comicios de 1988, y, al mismo tiempo, para mantener el principio ideológico del Estado mexicano de comprometerse con el bienestar de los grupos sociales más pobres frente a una situación de deterioro del nivel de vida.

Sin embargo, realizando una lectura más política del hecho, la institucionalización del PRONASOL, es decir, la transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) en Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), donde su titular fue después candidato a la presidencia del país, Luis Donaldo Colosio Murrieta, posteriormente asesinado, podría interpretarse como un éxito para el PRONASOL; sin embargo, esa acción salinista respondió a la necesidad de garantizar la continuidad del proyecto económico y con ello la misma sobrevivencia del grupo gobernante (Alarcón, 1995, p.12). El llamado "relevo generacional", es decir, la sustitución en los principales puesto gubernamentales del sector nacionalista tradicional por la tecnocracia, a raíz de la crisis económica de los años 80, obligaron a la tecnocracia, en este caso a Salinas, a realizar nuevas alianzas, entre ellas se cuentan las realizadas con el sector empresarial y el Partido Acción Nacional (PAN), ante los obstáculos que se siguen presentando para la democratización de la estructura interna del partido oficial, ya que dicho partido no puede "...escapar a su excesivo patronazgo clientelar..." (Alarcón, 1995:41).

Entonces el fracaso, de acuerdo a lo anterior, para transformar el partido oficial en Partido de la Solidaridad responde más a las oposiciones que se presentaron al interior del partido, lo que finalmente obligó a Salinas a recurrir a los mecanismos tradicionales (clientelismo, autoritarismo, etc.) en cuanto al intercambio de bienes y servicios para mantener hasta cierto punto al PRI en el poder. Pero en esto radica una contradicción, el

desgaste electoral del PRI hacía imposible para Salinas el seguirse apoyando en el mismo para gobernar a una sociedad más plural y movilizada (Alarcón, 1995:39).

Para Molinar y Weldon (1994) el PRONASOL refleja consideraciones políticas y electorales, en otras palabras, la asignación de sus recursos "...no corresponde a la distribución que se haría si se siguieran las indicaciones de los más elaborados índices de pobreza, pero sí coincide con el reparto que aconsejarían ciertos criterios electorales" (Molinar y Weldon, 1994:156).

Dichos autores realizan un modelo de regresión múltiple donde cruzan variables que miden la marginación con resultados electorales²⁵ para demostrar empíricamente que el PRONASOL no presenta una naturaleza apolítica, de acuerdo con el discurso salinista, en cuanto a la asignación de sus gastos.

Las conclusiones a las que llegan son que en los estados que realizaron elecciones estatales simultáneas con las federales recibieron recursos adicionales. Esto implica que quienes toman las decisiones centrales no son neutrales, sino que demuestran sus

²⁵ En este caso los autores construyen una función que se encuentra, a su vez, integrada por la variable pobreza, capacidad económica y política electoral. En cuanto a la variable pobreza utilizan dos indicadores: el índice de marginación en los niveles municipales y estatales que produjo el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el segundo indicador es el porcentaje de individuos de un estado que hablan alguna lengua indígena. Estos dos indicadores se encuentran moderadamente correlacionados.

En cuanto a la variable capacidad económica utilizan el Producto Interno Bruto (PIB) estatal de 1988. Finalmente, las variables político-electorales que incluyeron fueron: la votación para el PRI entre votación total en las elecciones federales para diputados de 1988, suma de las votaciones de los partidos que postularon a Cuauhtémoc Cárdenas entre el total de votación en la elección de diputados federales de 1988, votación del PAN entre votación total en las elecciones federales para diputados de 1988, variable dummy (dicotómica), igual a cero en los estados donde no hubo comicios estatales en 1991 (además de las federales) e igual a uno en caso de que sí hubo una elección estatal concurrente con la federal de 1991 (Molinar y Weldon, 1994: 158-160).

preferencias políticas y electorales (Molinar y Weldon, 1994:176). Pero esto también es resultado, según los autores, del hecho de que en los casos de elecciones los partidos se disputan más puestos políticos y por ello dedican mayores esfuerzos a la organización provocando una situación favorable para la formación de Comités de Solidaridad y creando, a su vez, condiciones para mayores erogaciones (Molinar y Weldon, 1994:177).

Encuentran también que existe una intención de parte del partido oficial de recuperar electoralmente los estados que fueron bastiones cardenistas más que los que fueron bastiones panistas. Esto se debe, según los autores, a que las clientelas cardenistas son muy parecidas a las clientelas priístas, mientras que las del PAN poseen un perfil diferente. Sin embargo, esta situación los lleva, desde un punto de vista más normativo, a plantear el siguiente dilema: esa politización de los programas de asistencia social tienen su contribución a la democratización del país, o fortalecen el autoritarismo. Para ellos "...el hecho de que las elecciones sean las señales que los planeadores centrales siguen para distribuir recursos públicos (explicación de planeación), o de que la organización política electoral tenga efectos en las asignación presupuestaria (explicación organizativa) es un signo de creciente competitividad electoral" (Molinar y Weldon, 1994:178). Así, la conducta de los electores representa cierta descentralización porque ellos, en una situación de creciente competencia electoral, influyen en la lógica organizativa como en la organizacional.

Por otro lado, consideran que la importancia de los Comités de Solidaridad radica en su capacidad para vigilar el gasto público, lo que es positivo porque instituciones centralizadas que atienden a un grupo tan diverso como son los pobres, desde un punto de vista más individualizado, siguen sus propios criterios de conveniencia y los supuestos beneficiarios no tienen manera de conocer "...si les correspondía recibir beneficios

específicos, ni en qué cuantía. En particular, los beneficiarios potenciales no tienen manera de saber que tenían derecho a alguna asignación que no fue realizada" (Molinar y Weldon, 1994:179).

En suma, el PRONASOL no es apolítico porque los políticos toman en cuenta los costos y beneficios electorales de sus actos; sin embargo, a pesar de que los procesos de elecciones siguen plagados de deficiencias que los alejan de las normas democráticas, según los autores, una nueva "sensibilidad" electoral está sucediendo en México ante la presencia de la alternancia partidista en las elecciones locales (Molinar y Weldon, 1994:180).

De acuerdo con lo anterior, las elecciones federales de 1988, sirvieron para que el candidato Carlos Salinas se diera cuenta de la necesidad de rehacer apoyos sociales para seguir con las reformas de la economía mexicana y, al mismo tiempo, que atendiera los reclamos sociales de una manera eficiente. Para tal efecto se recurrió a la capacidad organizativa de los posibles beneficiarios del PRONASOL, recordando, desde la perspectiva de Mancur Olson (1965), que dicha capacidad es un recurso distribuido inequitativamente en la sociedad. Para Olson los grandes grupos con pocos recursos tienen una capacidad reducida para organizarse y por tanto para realizar acciones de beneficio colectivo. Esto implica que en los grupos pequeños su capacidad organizativa es mucho mayor en un contexto donde existen pocos recursos.

Partiendo entonces del supuesto de que la capacidad organizativa es un recurso que depende de las habilidades individuales para realizar acciones autónomas y como los pobres no las poseen entonces necesitan de un mecanismo organizativo que les genere las

condiciones que requieren para desarrollarlas (Molinar y Weldon, 1994:176). Esto es en realidad el principio organizativo que existe detrás de los Comités de Solidaridad.

Para Dresser (1991) el PRONASOL tiene un carácter político que refuerza el autoritarismo, porque se dirige a la reestructuración de las élites de poderes locales y regionales; pero también buscó debilitar a la oposición de izquierda que tuvo un ascenso importante en las elecciones federales de 1988 (Dresser, 1991:2). Por ello, según la autora, dicho programa le sirvió a Salinas para que el partido oficial se recuperara en los siguientes comicios (Dresser, 1991:3).

Sin embargo, según Dresser, el PRONASOL no presentó nada nuevo porque muchas estrategias que desarrolló fueron una versión del viejo populismo. "La recurrencia de tales programas populistas en México responde a una lógica política tradicional: la necesidad de incorporar grupos emergentes o insatisfechos dentro de la política nacional" (Dresser, 1991:15). Sin embargo, encuentra la siguiente diferencia con respecto a los programas pasados de asistencia social, la captura de apoyos para el partido oficial en un contexto donde se ha incrementado la competencia partidista.

En el plano ideológico el equipo salinista presentó la venta de empresas paraestatales como una manera de obtener recursos para financiar el PRONASOL (Dresser, 1991:16). En otras palabras, buscó con ello combinar la privatización con los objetivos de bienestar del PRONASOL.

Dresser considera que la politización del PRONASOL tiene que ver con la discrecionalidad y su orientación electoral, sobre todo que las medidas económicas no han

dado como resultado el mejoramiento del nivel de vida de la población mexicana (Dresser, 1991:17).

El PRONASOL al tener como estrategia la "coparticipación" no hace más que reflejar la intención salinista de lograr la concertación con grupos independientes, es decir, que no pertenecen al partido oficial. Al mismo tiempo, al promover el financiamiento y la asistencia técnica a través de acuerdos de concertación, dicho programa adquirió una identidad propia relacionada con el sector social y con el respeto a las decisiones de las comunidades (Dresser, 1991:21).

Por eso el PRONASOL estableció relaciones de trabajo con organizaciones afiliadas a la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas (UNORCA) por medio de los Fondos de Solidaridad para la Producción y el programa regional de La Nueva Laguna y con ciertas organizaciones que pertenecen a la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP). Esto, según Dresser, ha provocado divisiones en los movimientos populares porque su grado de independencia se ha ido perdiendo. Sobre todo que PRONASOL conlleva "...una subordinación política a través de la intervención externa en las decisiones internas (de las organizaciones sociales)" (Dresser, 1991:22).

Por su parte, Pedro Moctezuma (1993) considera que las organizaciones urbanas que pertenecen a la CONAMUP tuvieron una participación amplia en las movilizaciones convocadas por el entonces candidato opositor a la presidencia del país Cuauhtémoc Cárdenas en 1988; sin embargo, posteriormente aparece una crisis en su seno porque algunas de las organizaciones urbanas afiliadas a la CONAMUP renuncian a un proyecto

más global de lucha contra la pobreza y deciden competir por los recursos gubernamentales canalizados a través del PRONASOL (Moctezuma, 1993:3).

Esa renuncia a los proyectos globales o de transformación radical de la sociedad, se han visto desplazados por proyectos que buscan la solución a problemáticas más particulares, inmediatas, que tienen más relación con el ámbito cotidiano. Esto es resultado de la crisis del modelo cultural organizacional basado en la relación salarial y de las formas de organización propias del Estado de bienestar. Por eso los nuevos movimientos sociales se caracterizan "...por el abandono de los mitos sociales, defensa y extensión de espacios sociales autónomos, autocomplacientes y que luchan en nombre de la autonomía, la pluralidad la diferencia y redefinen constantemente sus valores" (Valenzuela, 1993:188); lo cual quiere decir que las demandas de esos nuevos movimientos sociales son tan diversas que trascienden lo que sucede, por ejemplo, en el mercado laboral (Valenzuela, 1993:190):

Pero las transformaciones que se han presentado en el ámbito económico y político, como la crisis de las ideologías colectivistas de corte socialista y el triunfo del punto de vista mercantil, es decir, el mercado como el único mecanismo regulador de la actividad económica, tienen un impacto en las estrategias de lucha de los diferentes movimientos sociales porque la urgencia de soluciones a sus demandas, en un contexto de deterioro socioeconómico, ha provocado que se coloquen en una posición más defensiva y de aceptación, por tanto, de la ayuda estatal. Sin embargo, esto no quiere decir que las organizaciones se encuentren en crisis; sino, que las estrategias de lucha adoptadas en el pasado se han agotado y ahora se requiere adecuar los objetivos de la organización a las necesidades particulares de sus integrantes y, al mismo tiempo, buscar su realización a través de los medios públicos existentes y para tal efecto deben ser democráticos (Moguel,

1992:3). Pero como el Estado mexicano no se ha democratizado y la tendencia autoritaria sobrevive, las sospechas de aceptar la ayuda gubernamental implican la cooptación y el apoyo explícito o implícito al sistema. Esta percepción es la que subyace en el punto de vista de Pedro Moctezuma y Denise Dresser.

En resumen, para Dresser el PRONASOL es un programa que ha capitalizado la incapacidad de la oposición para conservar su influencia en diversos sectores sociales. "La lógica que existe detrás de las acciones de PRONASOL es el seleccionar áreas en que el programa atiende las principales necesidades de la población en una forma en que la oposición no puede" (Dresser, 1991:20).

Por otro lado, desde el análisis de los movimientos populares urbanos, Paul Lawrence Haber (1990) señala que a diferencia de la administración de Miguel de la Madrid, la administración salinista se mostró interesada en el establecimiento de relaciones funcionales con los movimientos populares (Lawrence, 1990:221). Por eso el establecimiento del PRONASOL fue motivada, en parte, por un imperativo político. Es decir, la necesidad de mostrar que la administración salinista, a pesar de la modernización del país, no ignoraba a los pobres (Lawrence, 1990:222).

El vínculo de la administración salinista con algunos movimientos urbanos de importancia se cristalizó mediante la firma de un convenio entre el Comité de Defensa Popular (CDP) de Durango y la administración salinista para aceptar la ayuda del PRONASOL. A pesar de que después de las elecciones federales de julio de 1988 el CDP y los líderes cardenistas llegaron a un acuerdo para no negociar con Carlos Salinas (Lawrence, 1990:237).

Sin embargo, esa posición no tenía en cuenta que las necesidades de un movimiento social son diferentes a las de un partido político. Sobre todo que el CDP tenía que competir con otras organizaciones sociales por los beneficios materiales para sus representados y, en última instancia, por su misma sobrevivencia. Además que la administración salinista, a través del PRONASOL, controlaba los recursos necesarios para la provisión de servicios y por tal motivo el CDP tenía que negociar directamente con la administración (Lawrence, 1990:238).

Resulta entonces comprensible que el CDP no siendo un partido político aceptara por un largo tiempo la estrategia de no negociar con la administración salinista. Además de que para una gran parte de los movimientos sociales urbanos no existen todavía mecanismos de financiamiento alternativos, domésticos o internacionales, a los oficiales. De este modo, el 13 de febrero de 1989 el CDP decidió firmar un acuerdo con la administración salinista para poder tener acceso a los beneficios del PRONASOL.

Las críticas a esa decisión del CDP fueran realizadas por organizaciones como la Asamblea de Barrios en la ciudad de México y la Unión de Colonias Populares, argumentando de que los movimientos populares deberían de unir fuerzas para oponerse al Estado y al partido oficial y en particular a la administración salinista. Por su parte, el CDP respondió "...que los movimientos dentro o cerca de la ciudad de México no necesitan firmar convenios con el presidente, porque ellos pueden tratar directamente con los organismos federales centrales y utilizar los vastos recursos de la oposición disponibles sólo en la capital" (Lawrence, 1990:240).

El convenio firmado señalaba que los recursos federales, estatales, municipales y del CDP se combinarían para la realización de obras públicas y también para la creación de empresas propiedad del CDP. Sin embargo, esa firma no representó un flujo rápido de recursos ya que el "tortuguismo" provino tanto de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) de Durango como del mismo gobernador y del presidente municipal que declinó firmar el convenio porque se encontraba finalizando su período de gobierno.

Sin embargo, para evitar que el CDP llegara a tener mayor presencia en la entidad, durante una visita de Salinas de Gortari a la misma, firmó el 13 de febrero de 1989 otro convenio con la CNOP, el sector "popular" del PRI, pero la misma desorganización de la CNOP impidió que pudieran hacer uso de los recursos en los tiempos convenidos (Lawrence, 1990:242).

Otra consecuencia de la firma del convenio fue la ruptura del Partido de la Revolución Democrática (PRD) con el CDP y por eso dicha organización decidió registrar a su candidato para las elecciones a presidente municipal de la localidad de "Nombre de Dios", culminando con un triunfo (Lawrence, 1990:248).

En suma, según Lawrence, la firma de convenios con las organizaciones populares representan espacios políticos para introducir cambios en la política del Estado mexicano; sin embargo, organizaciones como la Asamblea de Barrios, durante la primera Convención Nacional Popular, realizada del 2 al 3 de diciembre de 1989, calificó el PRONASOL como una forma de cooptar y manipular demandas sin atender las causas de la pobreza (Lawrence, 1990:252).

Lo anterior mostró la existencia de una división en el movimiento urbano que benefició a Salinas de Gortari, pero que mostró que Cuauhtémoc Cárdenas ya no contaba con el apoyo total del movimiento urbano popular de México y que su estrategia por atraer a más organizaciones sociales para integrarlas a su partido, el PRD, era sumamente limitada porque no diferenció entre las necesidades de un partido político y las de un movimiento popular.

Para Lawrence (1992a) el partido que fundó Cárdenas, Partido de la Revolución Democrática (PRD), no podía ofrecer apoyos ni concesiones materiales que requerían los movimientos populares para seguir sobreviviendo. Así, movimientos urbanos como el de la Asamblea de Barrios (AB) que siguieron la línea de la no negociación con Salinas, además de mantener fuertes vínculos con el PRD, han entrado en confrontación con el CDP que optó por negociar con Salinas y aceptar la ayuda del PRONASOL. Esto para algunos dirigentes del PRD representó un obstáculo para formar un solo frente, un partido fuerte, que adquiriera una dimensión nacional para luchar contra el autoritarismo (Lawrence, 1992a:422).

Por otro lado, Lawrence concluye que el sector popular del partido oficial (PRI), la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), que cambió su nombre a UNE (Ciudadanos en Movimiento), durante los años ochenta, su influencia en el movimiento urbano disminuyó considerablemente, entre otras causas por la crisis económica y la falta de representatividad de los intereses de los pobres urbanos a través de ese sector popular del PRI (Lawrence, 1992a:426). Sin embargo, "...la migración rural hacia la ciudad ha creado una reserva para la lucha de los pobres urbanos los cuales recluta y organiza rápidamente el movimiento urbano popular" (Lawrence, 1992a:427). Esto de acuerdo con Lawrence es lo que ha provocado que los movimientos urbanos populares sigan teniendo una presencia importante en México a pesar de la desaparición de la coalición cardenista, el Frente

Democrático Nacional (FDN), pero la coyuntura de las elecciones presidenciales de julio de 1988, se vió acompañada por la inhabilidad del régimen para controlar a la oposición social ante una política económica que había introducido cambios en el nivel de vida de la población, es decir, un mayor empobrecimiento.

En suma, la habilidad de Salinas para, por medio del PRONASOL, controlar a la oposición social, no debe verse, según Lawrence, como una situación definitiva; sino, como una necesidad del movimiento urbano, en particular, y en general de las movilizaciones sociales, por encontrar nuevos caminos de solución a sus demandas particulares. Recordando, además, que el FDN era una alianza muy heterogénea de organizaciones sociales con objetivos vagos que no implicaban negociaciones que les podían representar sacrificios y compromisos (Lawrence, 1992a:427).

Desde una perspectiva más cuantitativa, el investigador Miguel Székely Pardo (1995) señala que durante el período de liberalización, que abarca la administración de Salinas (1988-94), caracterizada por un control de la inflación, así como la aceleración de la apertura comercial gracias al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCN), la distribución del ingreso siguió sin mostrar cambios. Entre 1989 y 1992, se elevó el ingreso de los más ricos que representaron el 10 por ciento de la población mexicana (Székely, 1995:16).

Pero dividiendo la población en cuatro grupos socioeconómicos (pobres extremos, pobres moderados, clases medias y ricos) Székely Pardo encuentra que la proporción de ingreso correspondiente a los pobres extremos en el período comprendido entre 1989-1992, caracterizado por un crecimiento positivo del PIB y baja inflación, sufrió un incremento de

15.9 por ciento que fue mayor al reportado por los otros grupos. Por ejemplo, el incremento para los grupos clasificados como pobres moderados fue de 12.3 por ciento, clases medias 12.0 por ciento y para los ricos fue solamente de 5.5 por ciento (Székely, 1995:22). Sin embargo, "...entre 1984 y 1992, la proporción de individuos en pobreza extrema aumentó en 5% en un contexto donde se elevó el ingreso real promedio... (pero) en esos años la población total se expandió alrededor del 15%, esto tiene como resultado un incremento en el número de individuos quienes no tienen suficiente ingreso para adquirir la canasta de alimentos, de 7,839,444 a 9,033,473, lo cual implica un incremento absoluto de 1,194,029 de individuos en extrema pobreza" (Székely, 1995:23). Esto quiere decir que el crecimiento económico no garantiza por sí mismo una disminución de la pobreza, sobre todo si sus beneficios no alcanzan a todos los sectores de la población. Además que el modelo económico, entre 1984-1992, favoreció más el incremento en el nivel de vida de la población más rica del país.

Para el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que acostumbran relacionar crecimiento económico con reducción de la desigualdad social, en los noventa, la pobreza y la desigualdad social no creció de manera significativa en México. Pero entre 1984 y 1992, la redefinición del papel del Estado que se expresa como una reducción en el número de mecanismos redistributivos, con un mayor énfasis en el mercado, lo que conduce a una eficiencia en cuanto a la obtención de las ganancias, no conlleva a que las fuerzas del mercado distribuyan necesariamente los recursos de una forma tal que favorezca más a los individuos que se encuentran en una situación de pobreza. Por tal motivo, en el período antes señalado, el ingreso de los pobres extremos y moderados no sufrió grandes cambios, en otras palabras, su deterioro se detuvo pero eso no implicó mejoría (Székely, 1995:24-25).

El nuevo modelo económico en México tuvo, durante la administración salinista, una característica distintiva en cuanto a la redefinición de una estrategia de combate a la pobreza, la aparición del PRONASOL (Székely, 1995:31). Para Székely el PRONASOL presenta las siguientes características: En primer lugar, incluye una amplia variedad de mecanismos, los cuales no tenían relaciones entre sí, lo que hace imposible su evaluación por la diversidad de objetivos que persigue; en segundo lugar, el PRONASOL asigna sus recursos a los gobiernos de los estados y de los municipios, los cuales se encargan de distribuir sus beneficios a la población, lo cual se supone que sustituye el centralismo del pasado; en tercer lugar, incorpora los beneficiarios del programa dentro de sus operaciones, lo que significa un abandono mayor del Estado de su obligación de generar beneficios para los sectores sociales pobres. En suma, "...la creación de PRONASOL ha marcado un claro desplazamiento de los tradicionales mecanismos de asignación para combatir la pobreza tales como el subsidio al crédito, el establecimiento de precios de garantía para la producción del maíz, y subsidios al consumo. Este programa ha sido sustituido por la creación de fondos crediticios manejados por las comunidades beneficiadas..." (Székely, 1995:31-32).

El autor mencionado señala que las evaluaciones realizadas al PRONASOL en términos económicos, una hecha por El Colegio de México (1993) y otra por Santiago Levy (1994), coinciden en que la distribución de recursos a través de ese programa no han llegado a las regiones más pobres del país ni han cubierto las necesidades más urgentes de los grupos sociales pobres. Sin embargo, esto quiere decir que se requiere una evaluación más comprensiva para establecer la magnitud de los beneficios recibidos por los individuos que se encuentran en una situación de desventaja social.

Por ello Székely clasifica a cada región del país de acuerdo con su participación en el total de la pobreza multiplicándolo por el valor del índice de FGT (2)²⁶, y por el promedio de población de 1984, 1989 y 1992 de cada región. Los estados que componen al país fueron clasificados de acuerdo a las siguientes regiones: Noroeste, Noreste, Norte, Centro-Oeste, Central, Sur, Sureste, Suroeste y Distrito Federal²⁷.

Los resultados que obtuvo son: que el 32 por ciento de los recursos de PRONASOL se concentraron en las dos regiones que cuentan al menos con el 50 por ciento de la pobreza del país (la región Central y Sureste); mientras que el 18.5 por ciento de la pobreza se encontraba concentrada en la región Centro-Oeste. Pero en el otro extremo, al Distrito Federal no se le asignó ningún recurso quizá porque representa solamente el 1.2 por ciento de la pobreza. Pero también se le asignó una proporción baja de recursos a las regiones Noroeste y Noreste que concentran solamente el 5.9 por ciento de la pobreza. "Los dos casos en los cuales la participación de la pobreza no corresponde a la distribución de los gastos de PRONASOL, son el Sur, el cual recibe una proporción relativamente baja para su nivel de pobreza, y el Sureste, el cual recibe una parte desproporcionada porque solamente participa con el 2.8% en el total de la pobreza" (Székely, 1995:33).

Encuentra, sin embargo, otro resultado importante: Las regiones Central-Oeste, Central y Sureste, que incluyen el 50 por ciento de la población del país, solamente

²⁶ El índice de Foster, Greer y Thorbecke (FGT) (2) es un grupo de índices que utiliza un parámetro que mide la aversión a la desigualdad social (Székely, 1995:8-9).

²⁷ La región Noroeste se encuentra conformada por los siguientes estados: Baja California, Baja California Sur, Sinaloa, Sonora y Nayarit; la Noreste por Tamaulipas y Nuevo León; la Norte por Coahuila, Chihuahua, San Luis Potosí, Zacatecas y Durango; la Central-oeste por Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco y Michoacán; la Central por Hidalgo, Querétaro, Tlaxcala, México, Morelos y Puebla; la Sur por Tabasco y Veracruz; Suroeste por Chiapas, Guerrero y Oaxaca; finalmente, la Sureste por Campeche, Quintana Roo y Yucatán.

concentraron el 68 por ciento de la pobreza del país. Mientras que el Noroeste, Noreste y Sureste, que incluye el 17.6 por ciento de la población, solamente el 8.7 por ciento. En resumen, "...esto indica las enormes disparidades regionales que existen en México, las cuales...se han expandido desde 1984" (Székely, 1995:34).

En resumen, considerando el período de 1989-1992, Székely llega a una conclusión importante: "...a través de PRONASOL se ha favorecido a la región Sureste (la cual incluye los estados de Oaxaca, Guerrero y Chiapas considerados como los estados más pobres en el país), más que ninguna otra, esta es la región en la cual se ha observado un dramático incremento en la pobreza" (Székely, 1995:35). Dicha evidencia empírica, sin embargo, fue utilizada también por la administración salinista para justificar la existencia del PRONASOL, es decir, sin el PRONASOL la pobreza se hubiera incrementado en una cantidad mucho mayor, pero esto también puede interpretarse como una evidencia de las limitaciones del PRONASOL para solucionar el problema de la pobreza.

Pero en los casos donde el gasto del PRONASOL coincide con los cambios observados en la disminución de la pobreza son las regiones del Norte y Central-Oeste, "...en las cuales las considerables declinaciones en la pobreza entre 1984 y 1992 fueron acompañadas por proporciones amplias de recursos del programa, sin embargo, esto parece ser una excepción y no la regla" (Székely, 1995:35).

Una proporción menor de recursos de PRONASOL fue registrada en las regiones Noreste, Sur y el Distrito Federal entre 1989 y 1992 en donde, de acuerdo con el índice FGT(2), registraron bajos niveles de pobreza (Székely, 1995:34).

En términos generales, el análisis realizado por Székely encuentra que la distribución de los recursos de PRONASOL coincide con el nivel de pobreza mostrado en cada región, sin embargo, "... el impacto de PRONASOL durante sus primeros 4 años de operación debe de haber sido relativamente bajo o prácticamente imperceptible en algunos casos" (Székely, 1995:36). Sobre todo por la magnitud de los rezagos sociales y el bajo crecimiento de la economía que por sí mismo no fue capaz de favorecer una mejor distribución del ingreso.

IX. LA EXPANSION URBANA DE LA CIUDAD DE MEXICO EN LOS AÑOS 80

Partiendo del supuesto que define a la urbanización como un proceso de transformación de las estructuras rurales en urbanas, Gustavo Garza y Virgilio Partida (1988) enumeran una serie de características que acompañan la consolidación de ese proceso: "...el desarrollo incesante de la división social del trabajo, que transfiere la fuerza laboral agrícola hacia actividades secundarias y terciarias; el cambio del proceso de producción; la creciente diferenciación política y social entre los sectores rural y urbano; y por dar origen a la ciudad estimulando su multiplicación y aumento de tamaño" (Garza y Partida, 1988:11). Pero la movilización de población, es decir, la migración campo-ciudad se convierte en un elemento importante para que surja la urbanización. Sobre todo que la población tiende a concentrarse paulatinamente en los centros urbanos.

Por tal motivo, en México va apareciendo un número importante de ciudades a lo largo del siglo XX. "...en 1900 solamente existían 33 ciudades-localidades de 15 mil y más habitantes-para 1960 se elevan a 119. En los diez años siguientes surgen 47 nuevas ciudades para constituir una jerarquía urbana de 166 ciudades en 1970, que al aumentar a razón de 6.3 anuales entre 1970 y 1980 totalizan 229 en este último año" (Garza y Partida, 1988:11-12).

Sin embargo, la característica principal del desarrollo urbano nacional, según Garza y Partida, es su carácter metropolitano, en otras palabras, la elevada concentración de población en la Ciudad de México y unas cuantas ciudades. En este último caso destacan:

"...Guadalajara, Monterrey, Puebla, León y Torreón. El carácter metropolitano de un número cada vez mayor de ciudades mexicanas se refleja en el aumento del número de las ciudades que se pueden definir como grandes urbes" (Garza y Partida, 1988:12). Las grandes urbes concentran más de 500 mil habitantes, para 1960 el 20 por ciento de la población total se localizaba solamente en tres ciudades, en 1970 el número de ciudades se eleva a cuatro con una participación del 25.6 por ciento de la población total, en 1980 ocho localidades representan al 32.6% y para 1988 cerca de 14 localidades concentraban 41.4 por ciento de la población total nacional (Garza y Partida, 1988:12).

El carácter metropolitano del desarrollo urbano de México conlleva una serie de problemáticas que se relacionan con la generación y distribución de la infraestructura y servicios urbanos, que se encuentran vinculados con la vivienda y el uso del suelo (Garza y Damián, 1991:21). Es decir, las grandes aglomeraciones no solamente ponen en evidencia las desigualdades regionales; sino, los problemas que existen para producir un complejo conjunto de obras que requiere la producción económica y, que demandaban, sus habitantes para su reproducción cotidiana.

Para el caso de la Ciudad de México, su desarrollo metropolitano se inicia en los años cuarenta, cuando formalmente empieza la industrialización del México postrevolucionario, sobre todo que crece y expande su influencia hacia zonas periféricas integradas funcionalmente a la vida urbana. En otras palabras, se inicia una expansión física de la Ciudad de México a través de la anexión paulatina de unidades político-administrativas aledañas²⁸.

²⁸ La Zona Metropolitana de la Ciudad de México se encuentra conformada por las unidades administrativas del Distrito Federal, es decir, las 16 delegaciones, así como 27 municipios del Estado de México. Las 16 delegaciones son las siguientes: Alvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez,

La alta concentración de población en la Ciudad de México, producto de las migraciones rurales, inicialmente se relaciona con la elevada concentración de empleo y actividad económica. Después se inicia un proceso ecológico, el cual tiene que ver con su expansión física hacia la periferia y que responde, al mismo tiempo, a las transformaciones en los usos del suelo estimulados por los grupos socioeconómicos con ingresos altos que abandonaron el centro de la ciudad de México. "Los migrantes rurales que de manera tradicional llegaban al centro, se reacomodaron posteriormente en fraccionamientos de nuevo desarrollo o en colonias populares, muchas de ellas de origen ilegal, cada vez más alejadas del centro" (Negrete, Graizbord, Ruiz, 1993:14).

Entre 1950 y 1970, la expansión física de la ciudad de México provocó que sus límites rebasaran su parte central²⁹. "En 1950 Tlalnepantla se incorporó a la ZMCM y en 1960 lo hicieron Naucalpan, Chimalhuacán y Ecatepec...Sin embargo, en esos momentos el factor más relevante fue la localización en su territorio de gran parte de las nuevas empresas industriales, que seguían un patrón de desconcentración industrial del centro de la Ciudad de México hacia su periferia norte" (Garza y Damián, 1991:26).

Coyoacán, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza, Xochimilco. Mientras los 27 municipios considerados son: Acolpan, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Iztapaluca, Jaltenco, Melchor Ocampo, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Nextlalpan, Nicolás Romero, La Paz, Tecamac, Teoloyucan, Tepotzotlán, Texcoco, Tlalnepantla, Tultepec, Tultitlán, Zumpango y Cuautitlán Izcalli (Negrete, Graizbord y Ruiz, 1993:42).

²⁹ En este caso esa parte central o ciudad central se encontraba conformada por las delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Benito Juárez.

De este modo, incentivos económicos y acciones prohibitivas del gobierno de la Ciudad de México, tales como la promulgación de leyes que no permitían el surgimiento de nuevos fraccionamientos en el Distrito Federal (DF), se combinaron para favorecer un crecimiento demográfico de los municipios del Estado de México constituyendo la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). La ZMCM para 1990 tenía "...poco más de 15 millones de habitantes. De su población 55% vive en el Distrito Federal y el restante 45% en los municipios metropolitanos del estado de México" (Negrete, Graizbord y Ruiz, 1993:15).

Al mismo tiempo, a medida que se sucedía la expansión física de la Ciudad de México, en su interior se conformó un espacio fragmentado y heterogéneo en lo social, lo político y lo administrativo. En cuanto a lo social encontramos una población que poseía diferentes características relacionadas con el ingreso, la fecundidad, la mortalidad, escolaridad, etc. En lo espacial las densidades, usos y valores de uso, presentaban altas densidades y valores del suelo en el centro de la Ciudad de México y muy bajas densidades en la periferia. Por su parte, en el aspecto político, los gobiernos municipales, localizados en el interior del Estado de México, y las delegaciones, unidades administrativas del DF, tienen diferentes bases legales y jurídicas que regulan el desarrollo urbano de una manera poco parecida. "Pero, además, el gobernador del estado, los presidentes municipales y el congreso estatal (diputados locales), son elegidos directamente por los ciudadanos, mientras que en el D.F., el regente y los delegados son nombrados por el ejecutivo federal" (Negrete, Graizbord, Ruiz, 1991:15).

Finalmente, la oferta de bienes y servicios públicos es diferencia entre ambas entidades debido "...a que las fuentes de financiamiento, las capacidades para generar ingresos fiscales, la organización administrativa y la práctica en la gestión local poseen

características distintas entre el D.F. y el estado de México, entre delegaciones y municipios y aun entre municipios más o menos residenciales, más o menos industrializados, más o menos poblados, con mayores o menores ingresos, etcétera" (Negrete, Graizbord, Ruiz, 1991:16).

Las diferencias en cuanto a la distribución y consumo de servicios urbanos entre el DF y el Estado de México ha incrementado las desigualdades sociales entre ambas entidades. Por ejemplo, "...el precio pagado bimestral, en 1988, por consumo de hasta 50 metros cubicos para el Distrito Federal era de 1,116 pesos y para el Estado de México era de 8,415 pesos...En 1990 en una zona residencial del poniente de la ciudad (de México) el precio por litro era de 1.02, mientras que en las zonas donde no llegan las redes de distribución, y que son abastecidas por medio de pipas, cuando éstas son del Programa de Solidaridad cada litro de agua tiene un costo aproximado de 2.5 pesos..." (Damián, 1991:263).

La metropolización de la Ciudad de México ha provocado que los equipamientos urbanos, como el abasto, educación y salud, se encuentren subutilizados porque algunas zonas están sobreequipadas, mientras otras muestran déficits importantes. Asimismo, en 1987 el 76 por ciento de los equipamientos urbanos se localizaban en el Distrito Federal y el 24 por ciento en el Estado de México (Damián, 1991:267).

Sin embargo, a pesar de esa distribución desigual de los equipamientos urbanos entre ambas entidades, la movilidad de la población en el espacio metropolitano es enorme, lo que hasta cierto punto favorece, la expansión urbana. Esto es producto de los siguientes hechos: cambios en el uso del suelo, en la oferta y demanda de bienes y servicios públicos,

de vivienda, transporte, etcétera. Además que las áreas centrales de la Ciudad de México se han transformado en espacios donde el uso habitacional ha sido sustituido por el comercial y de oficinas (Negrete, Graizbord, Ruiz, 1993:21). En otras palabras, son zonas que han perdido población residente, o lo que resulta equivalente: el desplazamiento de la población del centro hacia la periferia urbana, lo que es conocido también con el nombre de suburbanización (Negrete, Graizbord, Ruiz, 1993:23).

Lo anterior encuentra una comprobación empírica ya que, de acuerdo con los datos del Censo General de Población y Vivienda de 1990, "... de la población que llegó al estado de México metropolitano durante los últimos cinco años, 71% proviene del Distrito Federal. Por su parte, de los que llegaron a este último, sólo 27% vivía en el estado de México. En términos de volumen, la población que se movió entre ambas áreas geográficas fue de una persona procedente del estado de México hacia el D.F. por cada 6.3 personas desde éste hacia aquél" (Negrete, Graizbord, Ruiz, 1993:23).

La suburbanización o la expansión urbana hacia la periferia de la Ciudad de México, ahora conformada por los municipios conurbados del Estado de México, se explica por el surgimiento de amplias zonas habitacionales y, a su vez, por el desplazamiento de fuentes de empleo hacia esos municipios conurbados.

Para Partida (1994) el descenso en la tasa de crecimiento poblacional de la ZMCM, reportada en el Censo de población de 1990, se debe a los siguientes factores: "Primero, dentro de la fuerte disminución que experimentó la fecundidad en toda la nación, la ZMCM-tradicionalmente con el nivel más bajo de crecimiento natural-presentó uno de los mayores descensos. Segundo, la importante reducción de los años sesenta a los setenta, en la tasa

de crecimiento social a menos de la tercera parte, y posteriormente una pérdida en los años ochenta, casi de la misma magnitud (0.37%) que la ganancia (0.5%) del decenio anterior" (Partida, 1994:14). Esto último implicó que la ZMCM resultó, menos atractiva para la población de otros estados del país, durante los años ochenta.

Pero esa pérdida de atractividad de la ZMCM en los ochenta para los migrantes del interior del país, de acuerdo con Partida, se debió a lo siguiente: En primer término, la política gubernamental de descentralización de empresas públicas y privadas, y de restricción-prácticamente de prohibición-de nuevas industrias en el Valle de México, que claramente se refleja en la pérdida neta de 218 empleos en el sector secundario en la metrópoli entre 1980 y 1990. En segundo lugar, (coincide con Negrete, Graizbord y Ruiz) el surgimiento de problemas atribuibles a un acelerado crecimiento urbano, que paulatinamente se han convertido en factores de rechazo para los habitantes de la metrópoli (como la contaminación ambiental, falta de seguridad pública, etc.)...Finalmente, en el aspecto coyuntural...el éxodo que pudo haber provocado el temor que infundieron los sismos de 1985" (Partida, 1994:14).

Por su parte, Ruiz (1993) también encuentra que la velocidad de concentración demográfica en la ZMCM, entre 1970 y 1990, ha disminuido ya que su crecimiento medio anual se ubicó en 2.6 por ciento en comparación con el registrado entre 1950-1970 que fue de 5.1 por ciento. A pesar de ello la expansión física de la Ciudad de México no se interrumpió. "En 1950 los municipios del Estado de México constituyeron 9% de la zona metropolitana, en 1970 representaron 23.7% y en 1990 significaron 45.3%." (Ruiz, 1993:714).

La desaceleración del crecimiento poblacional de la Ciudad de México, según Ruiz, no sólo se debe a la menor atracción para los migrantes del país, sino a la emigración de

habitantes del DF a otras ciudades del interior del país, dando lugar a un nuevo tipo de migración metropolitano-urbano (Ruiz, 1993:715). Esto quiere decir que otras ciudades pueden ir adquiriendo mayor importancia para el desarrollo urbano del país, sobre todo por el crecimiento acelerado de su población, como el caso de las ciudades fronterizas del norte del país (Mexicali, Tijuana, Ciudad Juárez) y algunas ciudades turísticas como Acapulco (Ruiz, 1993:716).

Por otro lado, la crisis económica de los años ochenta provocó que la Ciudad de México mostrara un menor dinamismo en su desarrollo económico "...entre 1970 y 1980 creció a un ritmo de 4.4%, retrocedió hasta 0.7% en la década posterior (1980-1990)" (Garza y Rivera, 1993:192). En términos generales, la ZMCM perdió "...37 738 plazas, motivo por cual su participación en la PEA industrial se desplomó del 41.0% a 32.1% en 1985...(mientras) la participación del terciario en la ZMCM según el PIB nacional del sector, descendió del 48.2% en 1980 al 43.7% en 1988" (Garza y Rivera, 1993:188). Esto quiere decir que la recesión de los años ochenta generó una situación poco propicia para que la ZMCM siguiera siendo un centro de atracción para la población del resto del país. Sin embargo, como la ZMCM posee una estructura económica sumamente especializada, resulta más afectada durante los periodos de recesión económica (Garza y Rivera, 1993:193).

Al mismo tiempo, en otra investigación Garza y Rivera (1994), señalan que durante los años ochenta al parecer ocurrió un punto de inflexión en la urbanización en México, "...cuya característica más sobresaliente es la brusca desaceleración del proceso mismo..." (Garza y Rivera, 1994:16).

Sin embargo, esa desaceleración del proceso de desarrollo urbano se relaciona no solamente con la crisis económica; sino, también con las transformaciones que sufren los

centros metropolitanos cuya tendencia es a especializarse en actividades de servicios y, a su vez, la periferia urbana gana más en el rubro de las actividades manufactureras (Garza y Rivera, 1994:48). En este caso se encuentra la ZMCM cuyo centro metropolitano, constituido por la Ciudad de México, se ha especializado en las actividades de servicios, mientras que la periferia metropolitana ha desarrollado fuertes vínculos de complementariedad con ese centro a través del desarrollo de las actividades industriales. Pero, a nivel nacional, durante la década de los años 80, se detectaron espacios urbanos emergentes de elevada especialización en servicios como las actividades de turismo desarrolladas en los estados de Quintana Roo y Guerrero o actividades relacionadas con los servicios profesionales que tienen lugar en los estados de Jalisco y Baja California (Garza y Rivera, 1994:43).

Otros cambios que se suceden en el desarrollo urbano del país, en términos generales, se relacionan con la reducción de la importancia de las actividades manufactureras en las tres principales metrópolis del país: La Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara. "La Capital de la República reduce su participación en la manufactura nacional del 37.5% en 1970 al 33.7% en 1990, mientras que Guadalajara disminuye de 4.8% al 4.3% (...). Aunque Monterrey eleva su participación entre 1970-1990 del 7.4% al 9.1%, en realidad ve reducida su importancia en la década 1980-1990 pues en el primero de estos años representaban casi 11% de la industria nacional, cifra que se reduce significativamente para 1990..." (Garza y Rivera, 1994:58,62). Por tal motivo, la reducción de la importancia industrial de la Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara se suele interpretar como resultado de un proceso de descentralización de las manufacturas, pero en realidad se trata de una reasignación de roles económicos en el subsistema urbano y la expansión de la influencia de la ciudad central hacia su periferia (Garza y Rivera, 1994:62).

En suma, los cambios provocados por la recesión económica de los años 80 en el desarrollo urbano del país, así como en la ZMCM, no solamente han redefinido el papel de la jerarquía urbana del país, sino que las desigualdades regionales tienden a incrementarse. Sobre todo porque los estados del sur y sureste han venido disminuyendo su participación en el PIB y en la población urbana (Garza y Rivera:1994:49). Esto se debe a que sus actividades son predominantemente agrícolas y ganaderas, además de presentar una baja productividad, y su población es más rural que urbana.

Sin embargo, la asociación entre industrialización y la urbanización, en los años 80 resultó ser menos clara. Esto se debió a que en varios estados del país las actividades terciarias fueron más importantes para explicar el proceso de urbanización "...observándose que aquellos con mayores ingresos per cápita y niveles de urbanización, presentan más altas participaciones del sector terciario en el producto interno total. De esta suerte, con el desplazamiento de las manufacturas desde los principales núcleos metropolitanos hacia las localidades de su periferia, el poder explicativo de la industria sobre la urbanización declina" (Garza y Rivera, 1994:97-98). Pero el fenómeno de la concentración terciaria de los servicios modernos, según Garza y Rivera, tiende a orientarse hacia las metrópolis y estados más desarrollados.

Por otro lado, entre el DF y el Estado de México existe una diferencia en cuanto a la captación de recursos públicos que favorecen, a su vez, la reproducción de la pobreza de los municipios que resultan ser menos favorecidos con esa distribución de los recursos. Para visualizar esto Emilio Duhau (1993a) compara los presupuestos de egresos de los municipios conurbados del Estado de México con los correspondientes a las delegaciones políticas del DF. Sin embargo, aclara que tanto el municipio como la delegación son dos unidades

administrativas que tienen una naturaleza política diferente, en el primer caso las autoridades eligen las autoridades y en el segundo no lo pueden hacer, aunque poseen funciones semejantes. Sin embargo, observa Duhau una desproporción entre la dotación de recursos económicos entre los municipios que se han conformado en amplias zonas habitacionales, los llamados municipios "dormitorios", y las delegaciones que conservan un cierto carácter agrario. "Así, y a título de ejemplo, la Delegación Gustavo A. Madero, ..., con una población de 1,268,068 habitantes en 1990, contó en 1989 con un presupuesto de 93,263 millones de viejos pesos, en tanto que el municipio de Naucalpan, un municipio aledaño al D.F., con una importante base industrial que opera como espacio central para el norponiente de la aglomeración con una población de 786,551 habitantes en 1990, contó con un presupuesto de 95,446 millones de viejos pesos en 1989, es decir superior en términos absolutos y relativos al de la Delegación G.A. Madero. Por otro lado, en tanto que la Delegación Milpa Alta, un espacio periférico y todavía agrario en gran medida, con una población de 63,654 habitantes en 1990, contó en 1989 con un presupuesto de 23,515 millones de viejos pesos; el municipio de Chalco, en parte todavía un espacio agrario, pero al mismo tiempo ciudad popular dormitorio, con una población de 282,940 habitantes en 1990, contó con un presupuesto de sólo 6,283.9 millones de viejos pesos en 1989, es decir menos de la tercera parte del correspondiente a la (delegación) Milpa Alta en el mismo año" (Duhau, 1993a:45). Esta situación implica que la pobreza de algunos municipios se reproduzca por medio de los mecanismos de distribución de las participaciones municipales, lo que se agrava por la existencia de una desigual capacidad de recaudación de ingresos propios.

En el Estado de México, los municipios que cuentan con más recursos para hacerle frente a sus problemáticas urbanas son Naucalpan y Tlalnepantla. Ambos son municipios que se caracterizan por un desarrollo económico elevado, así como por la localización de

fraccionamientos habitacionales de personas de ingresos altos, debido a una concentración importante de actividades secundarias y terciarias. En 1990 el municipio de Naucalpan concentraba una población de 786,551 habitantes y contó con un presupuesto en 1989 de 95,466 millones de viejos pesos, mientras que el municipio de Tlalnepantla con una población de 702,807 habitantes, en 1990 contaba solamente con 90,602 millones de nuevos en 1989 (Duhau, 1993a:46). Por su parte, municipios que sufren los efectos de una rápida urbanización, es decir, una ocupación irregular de predios y lotes por parte de una población que no tiene acceso a los programas oficiales de vivienda, cuentan con menores recursos. Por ejemplo, el municipio de Ecatepec que en 1990 contaba con 1,218,135 habitantes, solamente tenía 55,654 millones de viejos pesos en 1989 (Duhau, 1993a:46).

La insuficiencia de recursos locales para atender la demanda de servicios urbanos generada por la urbanización irregular o periférica, a su vez, alimentada por una demanda no solvente, es decir, que no tiene acceso al mercado formal del suelo y de la vivienda, en un contexto de crisis económica, al parecer seguirá siendo la vía para que los 100,000 nuevos matrimonios formados en la Ciudad de México puedan encontrar una solución a su problema de vivienda (Coulomb, 1993:47).

A nivel del crecimiento poblacional en la última década municipios como Chimalhuacán, Coacalco, Atizapán de Zaragoza y Chalco muestran tasas superiores al 10% en promedio anual (Esquivel, 1993:99), lo cual tiene relación con la anteriormente señalado, es decir, la movilización de la población hacia la periferia urbana, constituida por los municipios del Estado de México, como una forma de solucionar su problema habitacional. Al mismo tiempo, como las familias de reciente formación se localizan en esa periferia urbana, provocan que la población que tiene entre 0 y 14 años sufra un incremento; lo que genera, a

su vez, una mayor presión sobre la oferta de servicios. "...tenemos que mientras la ciudad central,-que es la zona mejor dotada de infraestructura escolar-tiene una débil demanda del servicio,...(en los municipios periféricos), la presión por escuelas y maestros va en aumento y se ha hecho necesaria la inversión para construir nuevos planteles escolares..." (Esquivel, 1993:101). Ese crecimiento poblacional se puede observar al analizar las tasa de crecimiento de hogares. Dichas tasas entre 1980 y 1985 en el DF eran de 3.5% y de 7.2% en el Estado de México, mientras que "...El censo de 1990 señalaba la existencia de poco más de 3 millones de hogares con un promedio de 4.7 miembros por hogar, de los cuales el 57.3% radicaban en el Distrito Federal...Sin embargo, en los municipios conurbados el peso de los hogares de más de 5 miembros alcanza el 53%, es decir existen hogares de mayor tamaño en la periferia metropolitana, lo cual posiblemente se relaciona con las estrategias de sobrevivencia que desplegara la población ante la agudización de la crisis de los años ochenta" (Esquivel, 1993:102).

Finalmente, Esquivel señala que al constituirse la urbanización de la periferia en una opción habitacional para la demanda no solvente, aunque el ritmo de crecimiento demográfico disminuya, la expansión urbana de la ciudad hacia los municipios mexiquenses continuará, lo cual provocaría que, en la década de los 90, la mayor parte de la población de la ZMCM residiera en territorio perteneciente al Estado de México (Esquivel, 1993:109).

Cabe destacar que el área consolidada de la ZMCM se encuentra saturada desde el punto de vista industrial y urbano. Dicha área "...incluye la parte centro y norte del Distrito Federal y los municipios de Naucalpan, Tlalnepantla, Coacalco...y Nezahualcóyotl, del Estado de México (Ramírez, 1993:279). Pero también existen zonas mixtas que se caracterizan porque la agricultura es todavía una actividad importante para algunos municipios "...variando

la generación del PIB en el sector primario entre 15% y 30% mezclando con un peso de más del 50% en el sector secundario. Tal es el caso de los municipios de Chalco, Amecameca, Chicoloapan, Chimalhuacán, Zumpango, Melchor Ocampo y Tultepec; y de Xochimilco, Tláhuac, Tlalpan y Milpa Alta en el Distrito Federal" (Ramírez, 1993:279). Esta situación también implica la especialización de los espacios que conforman la ZMCM, lo que tiene que ver con la función económica que desempeñan para la reproducción de la gran metrópoli, lo cual conlleva la existencia de una diferenciación interna entre las mismas áreas urbanas de la ZMCM (Ramírez, 1993:278).

X. POBREZA URBANA EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO EN LOS AÑOS 80

La década de los 80 es considerada como una década pérdida para el desarrollo socioeconómico de México. Sobre todo porque la crisis económica tuvo efectos negativos en varios aspectos que forman parte de las condiciones de vida de su población: vivienda, alimentación, salud, educación, etcétera. Por tal motivo se hace necesario revisar algunas investigaciones que muestran que el nivel de vida de la población que habita la ZMCM disminuyó a pesar de las acciones salinistas para combatir algunos aspectos de la pobreza. En este caso la investigación de Francisco Rodríguez Hernández (1994) tiene la virtud de relacionar el deterioro de las condiciones de vida de la población a nivel de la mínima unidad administrativa, es decir, el municipio. Mientras otras investigaciones (Boltvinik, 1993), que tienen también como propósito medir la pobreza de la ZMCM, toman como unidad de análisis a dicha zona sin considerar el nivel municipal. Sobre todo porque necesitamos visualizar la magnitud del deterioro del bienestar social de los municipios que forman parte de la ZMCM.

Una forma de cuantificar el deterioro de las condiciones de vida de la población es mediante la construcción de índices socioeconómicos o indicadores que permiten, a su vez, acercarse al conocimiento de fenómenos como la pobreza y la desigualdad social (Rodríguez, 1994:13). En el caso del Estado de México al verse afectado por la aparición de un número importante de asentamientos urbanos localizados en sus diferentes municipios ha provocado que los problemas de servicios públicos tiendan a agudizarse. Sobre todo por los efectos de la crisis económica de los años 80. Rodríguez construye el Índice del Nivel de Vida Relativo (INV) para identificar aquellos municipios del Estado de México que mejoraron; los que se mantuvieron en un nivel determinado; y los que declinaron en sus condiciones de vida. Para

efectos de comparabilidad el autor tomó los años de 1960. 1970 y 1980 (Rodríguez, 1994:15).

Sin embargo, para la presente tesis solamente observaremos el comportamiento de las condiciones de vida de los municipios que han sido considerados como parte de la ZMCM (ver la nota de pie de página número 28).

El INV es un promedio, una medida agregada a nivel municipal de un conjunto de elementos que caracterizan el nivel de vida de la población que se encuentra habitando los municipios. Esos elementos tienen que ver con las condiciones de vivienda y sus servicios básicos, nivel educativo, salud y los servicios destinados a su conservación. En el caso de la vivienda y sus servicios, Rodríguez tomó los siguientes porcentajes: Porcentaje de viviendas con materiales duraderos (adobe, tabique, block de cemento y similares), representativa de la calidad de la vivienda; porcentaje de viviendas en propiedad; porcentaje de viviendas con agua entubada, representativa de los servicios con que cuenta la vivienda; finalmente, el índice de no-hacinamiento, igual a 2 menos el promedio de ocupantes por cuarto en viviendas de uno a 3 cuartos. Representa el grado de hacinamiento en la vivienda a nivel municipal. En el nivel educativo consideró el porcentaje de población de 15 y más años de edad que es alfabeto, que sabe leer y escribir, y los años de escolaridad en promedio, de la población de 15 y más años de edad.

En salud y servicios de salud integró el número de médicos por cada mil habitantes, representativa de los servicios de salud. Así como la tasa general de sobrevivencia (número de sobrevivientes en el año por cada mil habitantes), también la tasa de sobrevivencia infantil

(número de sobrevivientes menores de un año por cada mil nacidos vivos) (Rodríguez, 1994:16).

Posteriormente una serie de cálculos a través de correlaciones (Rodríguez, 1994:17-22) le permite establecer los rangos del INV o niveles de bienestar que define así: Nivel alto, valores iguales a 1.00 y mayores, nivel medio-alto, valores iguales a 0.00 y menores a 1.00, nivel medio-bajo, valores menores a 0.00 y mayores a -1.00, nivel bajo, valores iguales a -1.00 y menores. Los dos primeros rangos al incluir valores positivos son mayores a la media, mientras los dos últimos rangos comprenden valores negativos o inferiores a la media (Rodríguez, 1994:24).

De acuerdo con los resultados del INV el nivel de bienestar de los municipios metropolitanos en 1990, ver cuadro 1, fue el siguiente: El municipio de Nezahualcóyotl, Naucalpan, Coacalco, Tlalnepantla, Cuautitlán Izcalli, Melchor Ocampo, Tultepec, Jaltenco tenían un nivel de bienestar alto debido a que su respectivo INV es mayor de uno (1.30, 1.26, 1.20, 1.14, 1.13, 1.03, 1.01, 1.17). Mientras que los municipios de Chicoloapan, Ecatepec, Tultitlán, Atenco, La Paz, Atizapán de Zaragoza, Cuautitlán, Chimalhuacán, Iztapaluca, Texcoco, Acolman, Tecámac, Nextlalpan, Zumpango, Teoloyucan, Tepetzotlán, Nicolás Romero, Huixquilucan su índice es medio alto (0.99, 0.97, 0.97, 0.84, 0.84, 0.74, 0.64, 0.33, 0.26, 0.98, 0.91, 0.91, 0.87, 0.85, 0.75, 0.62, 0.61, 0.58 respectivamente). Finalmente, el INV para el municipio de Chalco fue de -0.75, lo que lo ubica en un nivel medio bajo (Rodríguez, 1994:25-26).

Cuadro 1
Indice del Nivel de Vida Relativo y Nivel de Vida
de Bienestar por Municipios, 1990
Estado de México

Municipio	Lugar	Nivel de Bienestar	INV
Nezahualcóyotl	1	A	1.30
Naucalpan de Juárez	2	A	1.26
Coacalco	3	A	1.20
Tlalnepantla	7	A	1.14
Cuautitlán Izcalli	8	A	1.13
Melchor Ocampo	11	A	1.03
Tultepec	12	A	1.01
Chicoloapan	14	MA	0.99
Ecatepec	16	MA	0.97
Tultitlán	17	MA	0.97
Atenco	28	MA	0.84
La Paz	29	MA	0.84
Atizapán de Zaragoza	39	MA	0.74
Cuautitlán	41	MA	0.64
Chimalhuacán	60	MA	0.33
Ixtapaluca	63	MA	0.26
Chalco	93	MB	-0.75
Jaltenco	4	A	1.17
Texcoco	15	MA	0.98
Acolman	19	MA	0.91
Tecámac	20	MA	0.91
Nextlalpan	23	MA	0.87
Zumpango	27	MA	0.85
Teoloyucan	37	MA	0.75
Tepotzotlán	43	MA	0.62
Nicolás Romero	44	MA	0.61
Huixquilucan	49	MA	0.58

Fuente: Rodríguez, 1994:28-29.

A=Alto, MA=Medio Alto, MB=Medio Bajo, B=Bajo.

INV=Indice del Nivel de Vida Relativo.

Por otro lado, Rodríguez agrupa los municipios en regiones que llama demoeconómicas definidas "...con base en el concepto de potencial de población, que es una medida del potencial de interacción económica de los municipios (empleo, comercio y servicios, producción) en terminos de probabilidad, en función del tamaño de su población y su ubicación geográfica respecto al conjunto del estado" (Rodríguez, 1994:29). Así la distribución del INV por regiones demoeconómicas, los niveles de bienestar altos y medios se localizan en el área metropolitana, en la contigua a la metropolitana, en las intermedias del norte y este y centro del Estado de México. Mientras, los niveles de bienestar medio-bajo y bajo se encuentran en las regiones intermedias del oeste y sur, así como periféricas del norte y sur. De este modo, la relación entre la ubicación regional de los municipios y el valor del INV es alta "...con un coeficiente de correlación que asciende a 0.73" (Rodríguez, 1994:30).

Cuadro 2
Estado de México, municipios con cambios en su
Nivel de Bienestar y su Lugar Jerárquico, 1980-90

Región Metropolitana	Municipio	1980 INV L N	1990 INV L N	Variación INV L
	Chicoloapan	0.03 69 MA	0.99 14 MA	0.96 55
	Atizapán de Zaragoza	1.12 12 A	0.74 39 MA	-0.38 -27
	Ixtapaluca	0.91 27 MA	0.26 63 MA	-0.65 -36
	Cuautitlán	1.28 5 A	0.64 41 MA	-0.64 -36
	Chalco	0.45 51 MA	-0.75 93 MB	-1.20 -42
	Promedio Región			-0.21 -6
Contigua a la Metropolitana	Nextlalpan	0.59 41 MA	0.87 23 MA	0.28 18
	Nicolás Romero	0.24 61 MA	0.61 44 MA	0.37 17
	Tecámac	0.67 36 MA	0.91 20 MA	0.24 16
	Chiautla	1.02 19 A	0.80 34 MA	-0.22 -15
	Promedio Región			0.06 4
Centro del Estado	Metepec	0.91 29 MA	1.14 6 A	0.23 23
	Chapultepec	0.91 28 MA	1.09 10 A	0.19 16
	Atizapán	0.56 43 MA	0.86 26 MA	0.30 17
	Huixquilucan	0.77 32 MA	0.58 49 MA	-0.19 -17
	Toluca	0.89 30 MA	0.50 53 MA	-0.39 -23
	Promedio Región			-0.01 0

Fuente: Rodríguez, 1994:35.

L=Lugar, N=Nivel.

A=Alto, MA=medio Alto, MB=Medio Bajo, B=Bajo

INV=Indice del Nivel de Vida Relativo.

Dentro de la región metropolitana el autor agrupa a los municipios de Atizapán de Zaragoza, Iztapaluca, Cuautitlán, Chicoloapan y Chalco. Esto le permite observar, ver cuadro 2, los cambios de los municipios en su nivel de vida y en el lugar que ocupan en la jerarquía del bienestar, al utilizar el INV de 1980 y hacer una comparación del mismo con el de 1990. En 1980 el municipio de Chicoloapan presentaba un nivel de bienestar medio alto (0.03) ocupando el lugar 69 dentro de la jerarquía de bienestar; en 1990 ascendió al lugar 14 porque su INV fue de 0.99. Por su parte, el municipio de Atizapán de Zaragoza en 1980 con un INV de 1.12 ocupaba el lugar 12, por tal motivo su nivel de bienestar era considerado como alto; en 1990 descendió al lugar 39, con un INV de 0.74, sin embargo, su nivel de bienestar fue medio alto. El municipio de Ixtapaluca siguió conservando su nivel de bienestar, medio alto, entre 1980 y 1990. Pero su INV en 1980 fue de 0.91, ocupando el lugar 27 dentro de la jerarquía de bienestar, y en 1990 su INV fue de 0.26, descendiendo al lugar 63, aunque su nivel de bienestar se sigue considerando como medio alto. En 1980, en el municipio de Cuautitlán el INV era de 1.28 y ocupaba el 5o lugar, su nivel de bienestar era alto, en 1990 bajó, dentro de la jerarquía, al lugar 41, y en consecuencia su nivel de bienestar fue clasificado como medio alto (su INV fue de 0.64). Finalmente, el municipio de Chalco en 1980 su INV era de 0.45 (nivel medio alto) y ocupaba el lugar 51, pero para 1990 su INV fue -0.75 y descendió al lugar 93 y por tal motivo su nivel de bienestar fue considerado como medio bajo.

En la región contigua a la metropolitana, el municipio de Nextlalpan en cuanto a su nivel de bienestar sufrió un ascenso. En 1980 con un INV de 0.50 ocupaba el lugar 41, su nivel de bienestar era medio alto, pero en 1990 con un INV de 0.87 ascendió hasta el lugar 23, pero su nivel de bienestar siguió siendo medio alto. El otro municipio metropolitano, pero clasificado por Rodríguez dentro de la región contigua a la metropolitana, es Nicolás Romero, en 1980 ocupaba el lugar 61, con un INV de 0.24 considerado dentro del rango medio alto,

pero en 1990 su lugar era el 44 con un INV de 0.61, lo cual implica que siga dentro del rango de bienestar considerado como medio alto.

En la región centro del Estado de México encontramos que el municipio de Huixquilucan, otro municipio que integra la ZMCM, en 1980 su INV era de 0.77 y su lugar dentro de la jerarquía era el 32, lo que le permitía mantenerse en el rango medio alto, sin embargo, en 1990 el panorama cambió porque su INV sufrió una disminución, se ubicó en 0.58, y en consecuencia cambió de lugar dentro de la jerarquía de bienestar social (ahora ocupó el lugar 49), pero siguió dentro del nivel medio alto (Rodríguez, 1994:35).

En términos generales, los cambios en el lugar de la jerarquía de bienestar social se pueden interpretar como una evidencia de los efectos negativos de la crisis económica de los 80 sobre el bienestar. Sin embargo, en el caso del municipio de Chalco su deterioro se origina por los procesos de urbanización marginal caracterizados por un déficit importante de servicios urbanos, estimulados, al mismo tiempo, por fuertes corrientes de inmigración (Rodríguez, 1994:38).

XI. LA POBREZA URBANA EN EL MUNICIPIO DE CHALCO

La crisis económica de la década de los ochenta tuvo un impacto espacial; es decir, sobre la manera en que las actividades industriales, comerciales y de servicios se distribuían en el territorio (Hiemaux y Lindón, 1990:1). Dicho patrón de distribución territorial se caracterizó por un alto grado de concentración de las fuerzas productivas y de población en los principales centros urbanos que posteriormente se transformaron en grandes áreas metropolitanas (Hiemaux y Lindón, 1990:4).

De este modo, los principales centros urbanos, en los países de América Latina, favorecieron la acumulación de capital al concentrar la infraestructura económica y social necesaria para consolidar la industrialización de esos países. Al mismo tiempo, adquirieron una importancia política por ser los lugares donde se asentaban los poderes federales. Esto quiere decir que en las grandes ciudades se tomaban decisiones que tenían una trascendencia nacional.

Sin embargo, la intervención del Estado en la provisión de equipamiento e infraestructura urbanas fue un factor importante en el desarrollo de la concentración industrial en los grandes centros urbanos porque fue "...una forma de disminuir los costos de las empresas, o bien aumentar sus ganancias, tanto por el acceso a los servicios como por no tener que asumir costos de financiamiento de los mismos; de esta manera el Estado ha actuado generando economías de aglomeración, que para el capital son economías externas al proceso productivo que desarrolla, aunque internalizables como beneficios" (Hiemaux y Lindón, 1990:4-5).

Por otro lado, la intervención del Estado afectó también al mercado de trabajo, es decir, se constituyó en un regulador al tratar de asegurar tanto las condiciones de ganancia del capital como la reproducción de la fuerza de trabajo a través de una serie de subsidios al consumo.

En la concentración de las actividades industriales en los grandes ciudades intervinieron el capital, el Estado y los desplazamientos poblacionales, como la movilidad de la fuerza de trabajo, que finalmente dieron paso a una expansión de sus límites físicos y administrativos al incorporar a las periferias circundantes. De este manera, la expansión metropolitana en América Latina es un proceso paralelo a la acumulación de capital.

El modelo de crecimiento económico, llamado de Sustitución de Importaciones, su expresión territorial en América Latina fue la expansión de sus principales ciudades hacia amplias áreas suburbanas, donde "...se sucedían zonas industriales y áreas residenciales de obreros interrumpidas por reducidos suburbios residenciales de grupos sociales de altos ingresos" (Hiemaux y Lindón, 1990:6).

Pero esa expansión territorial se caracteriza por una creciente diferenciación del espacio intraurbano, es decir, la segregación urbana. En otras palabras, encontramos en el paisaje urbano zonas industriales, habitacionales de población de bajos y altos ingresos, así como áreas comerciales.

La consolidación de zonas metropolitanas favoreció las desigualdades regionales porque las primeras poseían las condiciones para absorber población, recursos naturales y financieros con respecto al resto del espacio nacional.

En los años setenta la incapacidad de la economía para generar los empleos requeridos por el rápido crecimiento social y natural de la población provocó el surgimiento de un debate acerca de la viabilidad de la expansión de las áreas metropolitanas. Sobre todo que la problemática social observada durante ese proceso de metropolización era la constituida por la falta de vivienda y de servicios urbanos para los sectores sociales de menores ingresos localizados en las periferias.

Sin embargo, dicho debate se sintetiza de la siguiente manera: "...a mayor tamaño de las áreas metropolitanas, el capital interioriza las economías externas y exterioriza las deseconomías de la aglomeración al conjunto de la sociedad, no sin mediar la intervención del Estado" (Hiemaux y Lindón, 1990:7).

Sin entrar a mayores detalles sobre el anterior debate podemos decir que, en términos generales, la crisis económica de los años ochenta es también una crisis del modelo consensual, es decir, de la manera en que se articulaban las relaciones entre el Estado y la sociedad, que giraban, en el caso del medio urbano, en torno a la provisión de obras y servicios (Hiemaux y Lindón, 1990:8).

En consecuencia, la disminución de la intervención estatal en la generación de infraestructura urbana, el deterioro salarial, así como el estancamiento económico provocaron un deterioro generalizado en las condiciones de vida de los habitantes de la periferia urbana,

debido a la reducción de las acciones estatales en la introducción de los servicios urbanos (Hiemaux y Lindón, 1990:9). Al mismo tiempo, se observa un crecimiento importante del sector informal de la economía: ambulante, talleres clandestinos o pequeños comercios en los asentamientos de la periferia urbana.

Para el caso mexicano se puede observar que la crisis económica de los años ochenta favoreció la llamada polarización social, aunque la posterior instrumentación de una política económica más abierta a la economía internacional no pudo corregir esa situación, caracterizada por un grupo social hegemónico, de altos niveles de ingreso y con poder político y económico, reducido en términos cuantitativos, y una amplia masa que cuenta con ingresos de subsistencia.

Dicha polarización social se ve reforzada por la misma estructura de empleo que las nuevas tecnologías introducen, bajo diferentes modalidades, en cada país. De este modo, en cuanto a niveles de calificación, es altamente polarizada, se apoyan en equipos de investigación de alto nivel pero requieren, al mismo tiempo, de fuerza de trabajo con baja capacitación. Para Hiemaux y Lindón en México esa situación se ilustra con los procesos productivos conocidos con el nombre de "maquila", es decir, procesos de ensamble o de montaje con una fuerte presencia del empleo femenino, con contratos ocasionales, que se han desarrollado fuera de las principales metrópolis, concretamente en la faja fronteriza del norte del país y en la ciudad de Mérida localizada en el sureste mexicano (Hiemaux y Lindón, 1990:14).

La situación de deterioro económico del país, junto con la disminución del gasto social, así como el debilitamiento de las instituciones de representación social, caracterizadas

por prácticas clientelistas (Zermeño, 1992:9), han transformado a la periferia de la ciudad de México, a diferencia del pasado que era vista por el sector gubernamental y los sectores populares como una solución "transitoria" al problema habitacional, es decir, hacia un mejoramiento posterior cuando se regularizaba la tenencia de la tierra y se les dotaba de los servicios urbanos correspondientes, "...en una condición definitiva que determina el modo de vida urbano del excluido" (Hiemaux y Lindón, 1990:18).

Resumiendo: el proceso de ocupación paulatina de la periferia de la ciudad de México en los ochenta no sufrió grandes alteraciones; sin embargo, se dio en un contexto de empobrecimiento de las clases populares, como consecuencia de la crisis económica y de los mecanismos anticrisis adoptados por el Estado. Al mismo tiempo, los cambios de uso del suelo en las zonas centrales, provocados por el crecimiento de las actividades terciarias, lo que se relaciona con el proceso de apertura de la economía, también influyeron en el desplazamiento progresivo de la población de las áreas urbanas consolidadas hacia la periferia (Hiemaux, 1991a:284).

Pero ese nuevo contexto socioeconómico tiende a agudizar los problemas relacionados con la dotación de los servicios urbanos en los asentamientos localizados en la periferia urbana. Sobre todo porque en la dotación de servicios urbanos la intervención del Estado es de suma importancia por la indivisibilidad de los mismos. Sin embargo, ahora con la introducción de la ideología "privatizadora" en la administración pública, el Estado tiende a reducir su papel en la prestación de los servicios urbanos (Hiemaux, 1991a:288). Costos crecientes para la dotación de los servicios, una limitada capacidad de pago de la población de bajos ingresos, así como la disminución de recursos para mantener los subsidios al

consumo de los servicios urbanos de parte del Estado son resultado de la aplicación de esas políticas económicas "privatizadoras" (Hiemaux, 1991a:289).

A partir de 1980, el crecimiento de la periferia de la ciudad de México se vió fuertemente estimulado por la presencia de un asentamiento irregular de grandes proporciones localizado sobre una extensión aproximada de 2100 hectáreas, las cuales formaban parte del llamado valle de Chalco. Un valle localizado en la parte sureste de la ciudad de México y, según las notas de prensa del momento, se caracterizaba por poseer el asentamiento irregular más grande y pobre de América Latina (Soto, 1990:8).

Durante los años ochenta en el valle de Chalco tuvo lugar un proceso de "...desincorporación progresiva e ilegal de ejidos, con la participación de fraccionadores clandestinos y la "vista gorda" de las autoridades por lo menos en los primeros años" (Hiemaux, 1991a:292). De este modo, la presencia del grupo de los fraccionadores clandestinos resulta de vital importancia en la producción del espacio periférico. Esto quiere decir, que los fraccionadores son los que controlan la ocupación del suelo y dictan la política de ocupación del mismo. Por eso, la expansión de la ciudad de México sigue la lógica de estos fraccionadores clandestinos más que a "ciegas" fuerzas identificadas con las palabras de "mancha urbana", "crecimiento caótico", etcétera.

Los fraccionadores no forman un grupo oculto que las autoridades urbanas no pueden identificar, sino que realizan sus operaciones al amparo de las autoridades locales y federales. Cabe recordar lo señalado en apartados anteriores, la ocupación "ilegal" del suelo ejidal es un proceso que se caracteriza por la impunidad de los que lucran con los terrenos.

En el caso del valle de Chalco, según una nota de prensa basada en una investigación realizada por el Centro de Ecodesarrollo, la venta ilegal de predios fue realizada por individuos protegidos tanto por las autoridades municipales como por el partido oficial. Por ejemplo, "Gilberto González Garrido (fue) uno de los principales fraccionadores de los ejidos de Ayotla y Santa Catarina en el valle de Chalco. Fraccionó ilegalmente el 40 por ciento de dicho valle. Esto es más de mil hectáreas, en un total de 36 mil lotes para una población de 190 mil habitantes. Trabajó asociado con Alberto Arbizuri, comisario ejidal en 1980; también con Francisco Pro, ex tesorero municipal; se supone que el PRI local de Chalco e Ixtapaluca le brindó durante el periodo de ventas todo el apoyo, básicamente Ariel Ortiadas y Fernando Coca Moreda. Mantuvo vínculos políticos con el entonces diputado suplente, Rafael Carreón y con el presidente municipal Cliserio Hernández Ponce (1981-1983)..." (Gallegos, 1988:23).

El valle de Chalco se encuentra situado sobre el lecho del antiguo lago de Chalco, secado a inicios de este siglo. Su fraccionamiento progresivo se ha desplegado a lo largo de la autopista a Puebla, en ambos lados, sobre dos grandes municipios: Chalco al sur e Ixtapaluca al norte.

El tipo de topografía del valle de Chalco es plana y en épocas de lluvias sus suelos se saturan de humedad, por tal motivo sus asentamientos son altamente vulnerables a las inundaciones (Hiemaux y Lindón, 1991:8).

Con relación al crecimiento poblacional y urbano del valle de Chalco, Hiemaux y Lindón (1991) señalan que los primeros indicios de urbanización del lecho del lago se remontan a finales de la segunda mitad de la década de los setenta. "Se considera que en esta primera etapa, el crecimiento del valle, obedeció a un proceso similar a lo que había

ocurrido en otros sitios y en décadas anteriores: la expansión periférica progresiva, en el marco de asentamientos ilegales sobre tierra ejidales" (Hiemaux y Lindón, 1991:33). Pero en los años ochenta, según Hiemaux y Lindón, la ocupación "ilegal" del valle de Chalco se aceleró por una expulsión "masiva" de sectores sociales de menores ingresos que habitaban la ciudad de México hacia la periferia. Dicha expulsión respondió a diferentes causas: al aumento en el impuesto predial y de las cuotas por los servicios urbanos; al control del uso del suelo, que impidió el surgimiento de nuevos fraccionamientos; a las políticas urbanas de revitalización de áreas degradadas; así como el auge del mercado inmobiliario (Hiemaux y Lindón, 1991:34).

De acuerdo con los datos censales de 1990, el municipio de Chalco registraba una población total de 282,940 habitantes, mientras el valle de Chalco, de acuerdo con el sondeo de Hiemaux y Lindón, concentraba 252,413 habitantes, es decir, 89.21 por ciento del total de la población del municipio de Chalco. Esto es producto de un acelerado crecimiento poblacional, que entre 1970 y 1980 fue de 6.1 por ciento anual (Lindón, 1992:124).

El proceso de urbanización del valle de Chalco se inició a partir de las orillas del cráter Xico, que en 1950 registró los primeros asentamientos irregulares en dirección a la ciudad de México, pero el crecimiento más intenso se dió a partir de las delegaciones del Distrito Federal colindantes. "En 1988, sólo 66% de los lotes se encontraban construidos y habitados, por lo que la densidad era de alrededor de 105 habitantes por hectárea" (Hiemaux, 1991a:296).

El esquema de urbanización del valle de Chalco se caracterizó por una baja densidad, así como por su traza ortogonal, lo que dificulta la dotación de servicios urbanos y, al mismo tiempo, incrementa los costos unitarios de las dotaciones (Hiernaux, 1991a:297).

El porcentaje de viviendas con agua entubada dentro de la misma, según René Coulomb (1992), en el valle de Chalco bajó de 57.2 por ciento en 1980 a 13.8 por ciento en 1990. Esto puede interpretarse como un agravamiento en el acceso a los servicios urbanos durante los años ochenta para los habitantes del valle. Antes del inicio de las obras del PRONASOL el valle de Chalco presentaba un déficit del servicio del agua cercano al 80 por ciento (Hiernaux, 1991a:297).

Sin embargo, en términos generales, para los habitantes de la ZMCM los años ochenta representaron, sobre todo para los que vivían en asentamientos irregulares, una disminución de sus posibilidades para acceder al servicio de agua entubada dentro de la vivienda. En este caso, el porcentaje de vivienda con agua entubada dentro de la misma disminuyó de 67.2 por ciento a 64.3 por ciento entre 1980 y 1990 (Coulomb, 1992:160).

Cabe mencionar que el acceso al suelo periférico en condiciones de irregularidad en la tenencia de la tierra y las fuertes carencias en los servicios urbanos, se vieron afectados por el incremento en el precio de los terrenos que adquirió un ritmo superior al de los ingresos de la población pobre (Coulomb y Sánchez, 1991:155).

En 1982, el entonces gobernador del Estado de México, Alfredo del Mazo, formuló una política de control del crecimiento físico de los municipios conurbados, bajo el lema "¡Pinte su rayal!", dentro del Programa Horizonte Control, cada presidente municipal se dió a

la tarea de fijar límites del área urbana de su respectivo municipio. En realidad esa acción pretendía incidir en el crecimiento de asentamientos urbanos en los municipios no conurbados del Estado de México (Coulomb y Sánchez, 1991:50).

La anterior acción gubernamental provocó el siguiente proceso: "...al Norte de la Zona Metropolitana (Municipios de ECATEPEC, NAUCALPAN, TLALNEPANTLA, COACALCO, ATIZAPAN, TULTITLAN), un freno a la expansión de la ciudad y una densificación del área urbana,...mientras al Este de la misma (Municipios de CHALCO, IZTAPALUCA, CHIMALHUACAN, y CHICOLOAPAN) se seguía produciendo una expansión del área urbana con baja densidad..." (Coulomb y Sánchez, 1991:51).

La contención de los asentamientos irregulares sobre tierras ejidales y comunales en los municipios conurbados del Estado de México permitió el surgimiento de ese tipo de asentamientos en la parte oriente de la ZMCM. El caso más conocido, por su rápido y masivo desarrollo, es el del valle de Chalco, localizado en el municipio del mismo nombre, en donde se asentaron en pocos años unas 400,000 personas (Coulomb y Sánchez, 1991:51).

Sin embargo, esa contención en el crecimiento urbano de los municipios conurbados del Estado de México se relaciona también con un cambio en las prácticas de los promotores inmobiliarios, es decir, su estrategia ya no se centra en la venta de lotes, sino en la densificación de sus reservas territoriales, vía la producción de conjuntos habitacionales. De acuerdo con Martha Scheingart (1990), ese cambio en las prácticas de los promotores inmobiliarios tiene que ver con las mayores dificultades para acceder al suelo urbano. Otra evidencia empírica de esto es que en los municipios conurbados del Estado de México la superficie autorizada para fraccionamientos promovidos por los promotores privados bajó

drásticamente. Entre 1970-75 se les autorizó a los promotores privados 5,558.67 hectáreas, en 1976-81 solamente 2,663.80 hectáreas, pero en el periodo 1982-1987 sólo 1,324.61 hectáreas (Schteingart, 1990:113).

En términos generales, entre 1981 y 1988 "...el número de acciones de vivienda a cargo del sector público en la ciudad de México fue de 239,648 (...). Si descontamos, para fines comparativos, las viviendas de la reconstrucción post-sísmica (62,984), este número se reduce a 176,664 viviendas, o sea un promedio de 22,083 acciones de vivienda por año. Esta cifra se compara favorablemente con el promedio anual de 18,292 para la década anterior" (Coulomb y Sánchez, 1991:53). Sin embargo, esa cifra contrasta con la estrategia del sector público, en la década de los ochenta, de invertir cerca del 85 por ciento de los recursos públicos en vivienda fuera de las tres áreas metropolitanas del país (Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey).

Por otro lado, el problema habitacional se agravó porque la tendencia de las instituciones de vivienda es la de canalizar sus recursos, cada vez más reducidos, hacia la producción de vivienda terminada más que apoyar los programas de "autoconstrucción" de la misma. Por ejemplo, el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS)³⁰ en el Estado de México, entre 1981-1987, solamente programó 15,292 acciones para apoyar los programas de "autoconstrucción", contra 21,824 viviendas terminadas (Coulomb y Sánchez, 1991:53).

³⁰ Este organismo público descentralizado fue creado en 1970 con atribuciones orientadas a la promoción de la vivienda popular, la regularización de la tenencia de la tierra y el desarrollo de proyectos de urbanización, pero sin atribuciones para el control y planeación global del desarrollo urbano (Duhau, 1991:49). En los municipios conurbados del Estado de México, AURIS incursionó, a partir de 1971, en apoyo a la "autoconstrucción", con el Programa "Acción Casa", en San Rafael Chamapa, sin lograr transformarlo en un programa masivo (Coulomb y Sánchez, 1991:37).

Pero la crisis económica de los ochenta se erige como otra limitante para que la población de bajos ingresos tenga una capacidad económica aceptable, es decir, una mayor capacidad de ahorro para la edificación de su vivienda. En este sentido, los programas de "autoconstrucción" de la vivienda en la periferia de la ciudad de México "...ya no (son) la solución que parecía imponerse, en décadas anteriores, para las mayorías de bajos ingresos" (Coulomb, 1991:259).

En resumen, en los años ochenta, desde una perspectiva del desarrollo urbano, se presentan dificultades para acceder al suelo urbano; altos costos en los materiales que utiliza la población de bajos ingresos para la "autoconstrucción" de sus viviendas; la pérdida de su poder adquisitivo, así como la localización de los asentamientos populares en zonas inadecuadas, que presentan dificultades para la dotación de servicios urbanos. Estos son los factores que provocaron que las familias necesitadas de una casa-habitación vieran a la periferia urbana de la ciudad de México como "...una mala alternativa, a la cual se llega más forzado que jubiloso por haber conquistado una vivienda (o más bien un lote) en propiedad" (Coulomb, 1992:172).

Sin embargo, en los años ochenta, esa "mala alternativa", es decir, la ocupación de lotes o predios de una manera "irregular" en los municipios del Estado de México, sobre todo los localizados en la parte oriente, por sectores sociales carentes de vivienda-suelo, convirtió a Chalco en "...el municipio con los más grandes asentamientos irregulares sobre tenencia ejidal de la ZMCM, con 2 mil 244 hectáreas" (Olivera, 1991:15).

Entre 1950 y 1970 el municipio de Chalco presentaba características rurales, sus actividades principales eran agropecuarias y agroindustriales (Olivera, 1991:14). Pero para la siguiente década, entre 1980 y 1985, dicho municipio sufre transformaciones por la rápida ocupación del llamado valle de Chalco. Esto provocó que el municipio creciera a una tasa del 18.2 por ciento anual. Para Olivera las causas de ese crecimiento poblacional pueden ser diversas, sin embargo, resalta la venta "ilegal", a bajo costo, de suelo ejidal para las familias de escasos recursos (Olivera, 1991:17). Pero ese bajo costo es aparente porque la sobrevivencia de sus pobladores es dificultosa y cara, lo cual se debe a lo siguiente: "...a) están lejos de los principales centros de trabajo, estudio recreación, servicios administrativos y centros de salud; b) carecen de servicios y equipamiento urbano....c) su supuesta condición de "irregularidad" (es) utilizada para aplazar por años la introducción de servicios; d) el control que se ejerce sobre los habitantes mediante la entrega condicionada de la tierra y los servicios..." (García, 1991:299).

Por otro lado, el desarrollo insuficiente del mercado de la vivienda en alquiler para la ZMCM, frente a la posibilidad de transformarse en propietario de un lote o predio sin servicios en la periferia urbana, es otro factor que ha estimulado el crecimiento físico de la ciudad de México hacia el Estado de México. En los años ochenta se desplomó la oferta de vivienda de alquiler. Esto es resultado de lo que sucedió en las cuatro delegaciones centrales (Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo y Benito Juárez) "...una fuerte disminución del parque habitacional y la consecuente salida de alrededor de medio millón de inquilinos y... el cambio de inquilinos a propietarios por alrededor de 300,000 habitantes" (Coulomb, 1992:173). Según datos del X y XI Censo General de Población y Vivienda, en 1980 había 908.298 viviendas "no propias", es decir, en alquiler en el Distrito Federal. Esto representaba el 52 por ciento de un total de 1,747,102 viviendas. Mientras que la vivienda

"propia" o en propiedad era de 838.804 (48%), pero para 1990 de un total de 1,789,171 viviendas, el número de viviendas "propias" ascendió a 1,166,385 (65%), mientras que las viviendas "no propias" descendieron a 622.786 (35%), la pérdida de viviendas en renta, entre 1980 y 1990, fue de 285,512.

De acuerdo con lo anterior, no resulta extraño que Olivera, en su encuesta levantada en el valle de Chalco y en Ixtapaluca, realizada en mayo de 1989 a 205 familias, encontrara que cerca del 94 por ciento de la población encuestada tuvo como lugar de residencia anterior a la ciudad de México (Olivera, 1991:17).

La escasez de vivienda en renta en la ciudad de México, así como un incremento anual, entre 1980 y 1989, de los alquileres de cerca de 68 por ciento (Coulomb, 1992:174), es otro factor que ha favorecido la expulsión de miles de familias hacia el valle de Chalco y otros municipios periféricos del Estado de México. En otras palabras, el acceso a la vivienda para las familias de reciente creación en la ciudad de México fue muy limitado. Y en esta situación el acceso en propiedad de una vivienda solamente se logró mediante la ocupación de los espacios sobre los cuales se permitió el surgimiento de los asentamientos "irregulares" en algunos municipios del Estado de México, es decir, Chalco, Tultitlán, Nicolás Romero, Ecatepec entre otros.

Por otro lado, en el valle de Chalco durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), se asentó casi el 62 por ciento de la población que provenía en la mayoría de los casos de la Ciudad de México y del municipio de Netzahualcoyotl (Hiemaux, 1991:185). Esto demuestra "...que el crecimiento del valle de Chalco, lejos de ser el resultado de la migración del interior del país hacia la Ciudad de México corresponde a un proceso de reestructuración

interna de la misma" (Hiernaux, 1991a:186-187). Al mismo tiempo, el acceso en propiedad de la vivienda, ante el escaso desarrollo del mercado de la vivienda en renta, lo cual fue expuesto en párrafos anteriores, según los datos del sondeo sociodemográfico realizado en el valle de Chalco por Hiernaux en 1990, es la causa principal del traslado a Chalco. El 60 por ciento de las familias encuestadas manifestó que rentaba la vivienda antes de ocupar un predio en el valle de Chalco (Hiernaux, 1991a:188).

La ocupación paulatina del valle de Chalco no se acompañó de una correspondiente dotación de servicios urbanos; por tal motivo las condiciones de vida de sus habitantes durante los ochenta fueron sumamente deficientes (Hiernaux, 1991a:197). Además, los recursos públicos para atender la demanda de servicios urbanos eran insuficientes (Tapia, 1991:4), lo que reflejaba los efectos de la política de ajuste del gasto público emprendida por el presidente Miguel de la Madrid³¹.

La problemática de los asentamientos urbanos del valle de Chalco, conformada por la "irregularidad" en la tenencia de la tierra y el déficit de servicios urbanos, se inscribe en una nueva situación nacional provocada por la división de la élite gobernante y el incremento de la oposición social provocada por las políticas de ajuste económico. Esto se puso de manifiesto en las elecciones de 1988, donde los aparatos tradicionales de control de las demandas sociales, concretizados en la existencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI), no pudieron incorporar a una amplia gama de actores sociales que habían surgido como

³¹ "Como parte del proceso de ajuste, el gasto social sufrió fuertes reducciones. Su importancia promedio en el PIB se redujo de un 7.6 por ciento, para los años comprendidos entre 1971 y 1982, a un 6.7 por ciento durante el periodo que abarca 1983 y 1988" (Zepeda, 1994:172).

consecuencia del incremento en los rezagos sociales durante la década de los ochenta (Lawrence, 1992b:2).

De este modo, los rezagos sociales, tanto del medio urbano como rural, así como la necesidad de reforzar el poder presidencial ante la debilidad de los mecanismos corporativos de control social, se transformaron, después de las elecciones de 1988, en tareas de gobierno para el presidente electo Carlos Salinas de Gortari.

El presidente Salinas para cumplir con esas tareas estableció mecanismos de "modernización del autoritarismo", es decir, en el caso de los rezagos sociales, reforzó el poder presidencial a través de una política de "populismo selectivo" (Cornelius y L. Craig, 1991:119). Dicha política se concretizó a través del establecimiento de un programa social que buscaba atender algunos rezagos sociales que ayudaran a disminuir el descontento social, identificado como fuente importante de apoyo a la oposición electoral nacional-populista cardenista (Lawrence, 1992b:5). Sin embargo, esto no implicó el abandono de las reformas económicas neoliberales, sino el conferirle un nuevo aspecto, más popular, de aceptación entre los grupos sociales que habían sufrido los efectos negativos del ajuste económico de la anterior administración (Lawrence, 1992b:19).

Las promesas de campaña de atender los rezagos sociales y de hacerlos compatibles con la política de modernización de la economía mexicana, condujo al presidente Salinas a establecer el PRONASOL, su programa de "combate a la pobreza", supuestamente basado en el objetivo principal de la Revolución mexicana: la justicia social (Salinas, 1989:10). El reconocimiento del problema de la pobreza, desde la presidencia del país, no implicaba un incremento en el gasto social, sino la puesta en marcha de acciones tendientes a movilizar a

la población pobre del país, es decir, a incentivar su participación bajo los lineamientos del PRONASOL.

En este sentido, la escasez de recursos públicos para enfrentar los déficits de vivienda y servicios urbanos que afectaban sobre todo a las mayorías empobrecidas, se transformó en la causa principal para que el gobierno salinista promoviera la participación popular bajo el nombre de "Solidaridad". Esa participación popular "...consiste en utilizar la mano de obra y el ahorro de los pobladores, haciendo descansar sobre ellos una parte importante de los costos del proceso de poblamiento; al mismo tiempo que sirve para encubrir una manipulación clientelista 'modernizada' de sus carencias y demandas" (Coulomb, 1991:40).

En un contexto de escasez de los recursos públicos, el trabajo comunitario o colectivo en la producción del habitat popular es el camino que la administración salinista estableció para el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la periferia urbana. Cabe mencionar que la participación popular ha sido promovida por diversos gobiernos mexicanos como una estrategia, ante el incremento en los costos de la urbanización popular acompañada, a su vez, de una creciente disminución de los recursos públicos, para mejorar las condiciones materiales de sus asentamientos³².

³² "Mucho del PRONASOL no es nuevo; varias de las estrategias de los programas eran versiones de fórmulas del viejo populismo. Las políticas populistas tradicionales implementadas por administraciones pasadas incluían la planificación estatal, empleo, y programas de bienestar que frecuentemente convocaban a la participación popular. Ambos, el Programa de Caminos de Mano de Obra bajo Luis Echeverría (1970-76) y COPLAMAR, en parte por Miguel de la Madrid (1982-88), enfatizaron la inclusión organizada de las comunidades (a través de la provisión de mano de obra) dentro de los lineamientos estatales de desarrollo de los programas (Dresser, 1991:15).

Sin embargo, Coulomb (1991) señala que aunque tiende a pensarse que la estrategia de participación popular en los programas de bienestar social es resultado de la crisis financiera del Estado de bienestar, además de ser una acción impuesta por los organismos financieros internacionales, para el caso mexicano su presencia ha estado presente desde tiempo atrás y quizá sus peculiaridades se derivan de su articulación histórica con las prácticas clientelistas del Estado y con el control corporativo que el partido gubernamental ha ejercido sobre la población de bajos recursos. Además del condicionamiento político que ejercen las autoridades para complementar la aportación solidaria de la población (Coulomb, 1991:41).

Pero la misma crisis de los mecanismos corporativos de control social, así como el debilitamiento de las instituciones basadas en prácticas clientelistas y autoritarias, provocaron que el presidente Salinas recurriera a canales no institucionales para instrumentar soluciones de emergencia. Así, el PRONASOL se inscribe en esa estrategia de crear mecanismos paralelos que no tienden a corregir las ineficiencias de las instituciones sino que "...agrava los problemas derivados del pobre funcionamiento de la institución original" (Loaeza, 1994:249).

De esta forma, al introducir la participación comunitaria como una estrategia para superar situaciones de rezago, PRONASOL no hace más que reafirmar la tendencia de los diferentes gobiernos emanados de la Revolución mexicana a socializar los costos de la urbanización, es decir, que la población urbana de bajos ingresos asuma el costo total de las obras, limitándose las autoridades al diseño y autorización de las mismas (Coulomb, 1991:41). Sin embargo, la crisis de las instituciones autoritarias provocó, al mismo tiempo, que la presidencia del país adquiriera un papel más protagónico al tener una mayor participación tanto en la solución de los problemas poselectorales como en la puesta en

marcha de medidas dirigidas a la atención de los rezagos sociales. Por tal motivo, según Hernández y Reyna (1994), el presidente Salinas "...centralizó tanto el poder que casi lo personificó, despojando de su carácter institucional, tanto a la presidencia como al sistema mismo" (Hernández y Reyna, 1994:517).

En términos generales, las instituciones debilitadas no fueron sustituidas y en cambio el presidente Salinas quizó superar esa situación mediante una intervención excesiva de su persona en la regulación de diferentes conflictos sociales (Hernández y Reyna 1994:524).

El autoritarismo de la presidencia del país se fortaleció en medio del debilitamiento de las instituciones y del partido oficial. Por ello resulta extraño que a PRONASOL se le identificara con la persona del presidente Salinas y que a la inversión pública realizada en obras sociales se le etiquetara con la palabra "Solidaridad". Además, la participación social en el marco del PRONASOL fuera presentada como el abandono del paternalismo estatal para dar paso a la "corresponsabilidad", es decir, que tanto gobierno como sociedad conjugaran esfuerzos y compartieran responsabilidades (Gaceta de Solidaridad, 1992:30).

La mayor socialización de los costos de la urbanización popular, teniendo como causa la disminución en los recursos públicos, enmarcada dentro de un programa de atención selectiva de los rezagos sociales, así como el debilitamiento de las instituciones autoritarias, ante la imposibilidad de seguir ejerciendo un control clientelista y corporativo sobre la sociedad, son factores que permitieron el fortalecimiento del ejecutivo, de tal manera que cualquier obra realizada servía para legitimar el compromiso salinista de hacer compatible la modernización económica con el bienestar de la población empobrecida del país (CFR: García del Castillo, 1993).

El 12 de mayo de 1988, Carlos Salinas, siendo todavía candidato a la presidencia del país, realizó una visita al Valle de Chalco y pronunció un discurso donde se comprometía a mejorar las condiciones de vida de la población que habitaba el valle y en general de la población empobrecida del resto del país. Después de asumir la presidencia del país, el 1 de diciembre de 1988, puso en marcha el PRONASOL y el valle de Chalco fue bautizado con el nombre de "Cuna de Solidaridad" (Chalco, Cuna de Solidaridad, 1991).

Por otro lado, las acciones de las autoridades del municipio de Chalco, enmarcadas dentro del PRONASOL, se orientaron a la búsqueda de un uso adecuado de los recursos económicos y materiales y de la propia mano de obra de la población para "...la optimización de obras de beneficio colectivo como son las guarniciones, banquetas y arreglo de las principales avenidas del valle de Chalco" (Chalco, Cuna de Solidaridad, 1991). En este sentido, como lo señaló Coulomb, el PRONASOL buscaba la socialización de los costos de la urbanización, como una forma de ahorro para las autoridades, pero a cargo exclusivamente de los pobres.

Con respecto al establecimiento de mecanismos paralelos por parte del ejecutivo federal para intervenir en la solución de algunos problemas sociales, ante la debilidad de las instituciones, así como la falta de credibilidad en los mecanismos corporativos de control social, el PRONASOL, entre otros objetivos, buscaba promover el surgimiento de nuevos liderazgos, más identificados con la comunidad. Por tal motivo, el 8 de junio de 1992, el presidente Salinas puso en marcha los trabajos del Instituto Nacional de Solidaridad (INASOL). Así se formó una nueva institución que buscaba capacitar a los integrantes de los

comités de solidaridad para cumplir mejor con la tarea de "corresponsabilidad" en la generación de las obras públicas (Chalco, Cuna de Solidaridad, 1991).

La introducción del servicio de luz al valle de Chalco se realizó en unos cuantos meses, por orden expresa del presidente Salinas, y sirvió para reafirmar su compromiso de campaña de atender de una manera efectiva los rezagos. En la inauguración del servicio de luz el presidente acudió al valle de Chalco y señaló: "He venido a decirles que se cumplió la promesa que había hecho ante ustedes (los vallechalquenses). He venido a decirles que en nuestro México no hay compatriotas de primera ni de segunda". El 11 de enero de 1990 se inauguró el servicio de luz en todo el valle y esa noche, lo cual recibió una enorme publicidad en los medios de comunicación, el presidente Salinas durmió en una casa remozada para la ocasión. La familia que prestó la casa para alojar al presidente resultó beneficiada con los arreglos que se le hicieron (Rivera, 1990:6).

Lo anterior nos demuestra que la discrecionalidad del ejecutivo en cuanto decidir hacia qué comunidades beneficiar, al erigirse en promotor de programas de asistencia social, no tiene solamente como objetivo atender los rezagos sociales sino reducir los apoyos que las comunidades podrían brindar a la oposición política, que era vista como una amenaza para la estabilidad del sistema político mexicano (Bracho, 1993:86).

El mismo carácter subordinado de los municipios, ante la debilidad de sus instituciones locales para poder instrumentar acciones que cumplieran con lo señalado en el Artículo 115 Constitucional³³, según Mauricio Merino (1995), provocó que los gobiernos

³³ En 1983 el entonces presidente Miguel de la Madrid define las reformas tendientes a fortalecer el papel institucional de los municipios de México: a) se definen las causas por las que un ayuntamiento podía ser suspendido; b) se aclaró que los municipios tenían personalidad jurídica y patrimonio propio;

locales aprobaran "...leyes comunes y (aceptaran) formatos iguales para acceder a las ventajas políticas y administrativas de la descentralización" (Merino, 1995:171). En otras palabras, las peculiaridades locales se transformaron en trabas legales y administrativas que complicaban el proceso de descentralización y por eso el gobierno federal siguió "...una lógica simple: para descentralizar políticas y decisiones, había que diseñar un formato común para todas las entidades. Leyes nuevas que tomaban en cuenta la participación creciente de las administraciones locales, pero que al mismo tiempo partían de un mirador centralista y tendían inevitablemente a la homogeneización" (Merino, 1995:170). Desde el punto de vista de la federación, este proceder ayudaba a crear las instituciones que hacían falta para llevar a cabo la reforma municipal.

En este contexto el PRONASOL provocó que los gobiernos municipales se dedicaran a la administración del mismo. Es decir, los gobiernos municipales participaron como entidades ejecutoras de los programas que componían el PRONASOL. Por tanto, el carácter centralista del programa no cambió y lo único que sucedió fue una descentralización operativa hacia la sociedad de tal manera que los gobiernos municipales se dedicaran a promover la organización de la población local bajo comités de solidaridad para ejecutar las obras contempladas dentro del esquema del PRONASOL (Merino, 1993:769).

c) se les otorgaron facultades para expedir reglamentos administrativos, de acuerdo con sus competencias; d) se definieron los servicios públicos que deberían estar a su cargo: agua potable, alumbrado público, limpia, mercados, panteones, rastros, calles, parques y jardines, y seguridad pública y tránsito; e) se definieron las fuentes de sus ingresos: los rendimientos de sus bienes patrimoniales, las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, la parte correspondiente a las participaciones federales, y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo; f) se estableció que los presupuestos municipales sólo podrían ser aprobados por los propios ayuntamientos; g) se les facultó para "formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal" y para participar en la creación de reservas territoriales; h) se amplió el principio de representación proporcional para la representación política de los cabildos; i) se otorgó seguridad laboral a los empleados municipales, y j) se abrió la posibilidad para que los municipios suscribieran convenios de colaboración con los gobiernos estatales y entre sí.

En el caso del municipio de Chalco las acciones de PRONASOL recibieron una especial atención en los informes del entonces presidente municipal, Marco Antonio Tapia Sánchez. No solamente se resaltaron las obras realizadas sino la atención que tanto el presidente Salinas como el entonces gobernador del Estado de México, Ignacio Pichardo Pagaza, habían tenido hacia el valle de Chalco.

En el primer informe del gobierno municipal de Chalco (15 de diciembre de 1991), se señala que la "Solidaridad", la suma de esfuerzos entre los tres niveles de gobierno, era la única manera de superar los problemas del municipio. Además se resaltaba las giras que tanto el gobernador del Estado de México como el presidente Salinas habían realizado al valle de Chalco para inaugurar obras. En términos cuantitativos los recursos otorgados a través del PRONASOL fueron de 3,439 millones de viejos pesos. Esto representó el 22.86 por ciento con respecto al total de los ingresos que fueron de cerca de 15,038 millones de viejos pesos (Tapia, 1991:20).

Ese total de ingresos se componía también de los recaudaciones que fueron de cerca de 10 millones 264 mil viejos pesos, la parte proveniente de la firma del Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM), donde el gobernador del Estado de México aportó el 60 por ciento de los recursos y el municipio solamente el 40 por ciento, cuyo total fue de 1,335 millones de viejos pesos. Estos recursos solamente representaron el 8.87 por ciento con respecto al total (Tapia, 1991:20), lo cual ilustra la importancia que adquirieron, dentro de los ingresos del municipio, las aportaciones federales, a través de PRONASOL.

Por otro lado, observando en forma desagregada la manera en que se distribuyeron los recursos de PRONASOL (3,439 millones de viejos pesos) en el municipio de Chalco, la mayor parte de los recursos, cerca del 43.38 por ciento se destinaron al Programa de Fondos Municipales, es decir, al fortalecimiento de la capacidad financiera del municipio para atender el mantenimiento y construcción de pequeñas obras como las de los sistemas de agua, drenaje, centros de salud, guarniciones y banquetas, etcétera (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994:203-204), mientras que cerca del 21.80 por ciento se destinó al Programa de Escuela Digna, y solamente al valle de Chalco se destinaron 18.25 por ciento del total de los recursos. En este caso se repartieron de la siguiente manera: el 6.97 por ciento para el arreglo de las calles (balastre), y el 11.28 por ciento se destinó a guarniciones y banquetas (Tapia, 1991:20).

Por otro lado, se destaca que esos recursos se ejercieron por medio de los Comités de Solidaridad, es decir, la modalidad organizativa promovida por el gobierno salinista para las comunidades beneficiadas con el PRONASOL.

En el segundo informe del presidente municipal de Chalco, Tapia Sánchez, nuevamente señala que la suma de esfuerzos, la "Solidaridad", es un mecanismo importante para superar los rezagos sociales (Tapia, 1992:1-5).

La recaudación de la Tesorería Municipal ascendió a 17 mil 620 millones de viejos pesos, sin embargo, existe un error cuando señala que los recursos del CODEM en 1991 eran de 874 millones de viejos pesos, cuando de acuerdo con lo expresado en el primer informe eran de 1,335 millones de viejos pesos.

En este caso, sumando lo recaudado (17 mil 620 millones de viejos pesos) con los recursos del PRONASOL (14 mil 900 millones de viejos pesos) y del CODEM (2,175 millones de viejos pesos) el total de los ingresos ascendió a 34 mil 695 millones de viejos pesos. Los recursos de PRONASOL representaron el 42.94 por ciento con respecto al total, mientras que los del CODEM solamente el 6.26 por ciento.

Por otro lado, los recursos ejercidos a través de PRONASOL se distribuyeron de la siguiente manera: el Programa de Banquetas y Guarniciones, dirigido principalmente al valle de Chalco, concentró la mayor parte de los mismos con el 48.76 por ciento, en segundo lugar se colocó el Programa de Balastre con el 18.97 por ciento, también orientado hacia la urbanización del valle de Chalco, seguido por el Programa Fondos Municipales con el 14.29 por ciento, mientras el Programa Escuela Digna solamente concentró el 8.63 por ciento del gasto del PRONASOL. Estos resultados se pueden interpretar como la consolidación de la urbanización del valle de Chalco después de que a través del PRONASOL en 1991, en palabras del presidente municipal Tapia Sánchez, había quedado cubierta la demanda de agua "...en un 100% con la instalación de 46 mil tomas domiciliarias y una red de distribución de 430 km de longitud y 4 pozos profundos en operación..." (Tapia, 1991:23). La cifra de las 46 mil tomas domiciliarias concuerda con lo señalado en el Plan Chalco Solidaridad (1992). En dicho Plan se establece que esa obra fue realizada por el compromiso que hizo el presidente Salinas en octubre de 1989 durante una visita al valle de Chalco.

Con relación a la electrificación del valle de Chalco, el Plan Chalco Solidaridad (1992) señala que es la mayor obra de significado social realizada por el gobierno salinista. Sobre todo porque con la instalación de 60 mil servicios domésticos y 5 mil 500 luminarias de alumbrado público se logró el 100 por ciento del servicio.

El acceso a la vivienda en propiedad, es decir, la regularización de la tenencia de la tierra, según el presidente municipal, se ha cumplido en un 85 por ciento gracias a la entrega de 46,389 títulos de propiedad (Tapia, 1992:25). Sin embargo, como la expropiación de las tierras ejidales es un acto federal, la presencia del ejecutivo en la entrega de los títulos de propiedad reafirma ese carácter, independientemente de la etiqueta de "Solidaridad" que se le colocó a la regularización de la tenencia de la tierra en el sexenio salinista.

Cabe destacar que para 1992, la deuda pública del municipio de Chalco se había incrementado, aunque el segundo informe del presidente municipal no señala el monto por adeudos a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. (Tapia, 1992:15). La causa de esto, según el entonces jefe de prensa del municipio de Chalco, se debía a que la mitad de los habitantes del valle de Chalco no había pagado su adeudo a la Compañía de Luz por la instalación del servicio.

Finalmente, los trabajos de introducción del servicio del drenaje se iniciaron en 1990, sin embargo, para 1992 solamente se había avanzado en un 16 por ciento con la construcción de 8 plantas de bombeo (5 definitivas y 3 provisionales), según el Plan Chalco Solidaridad (1992).

En el municipio de Chalco, la "Solidaridad" salinista se manifestó como una socialización de los costos de la urbanización del valle que lleva el mismo nombre del municipio (Tapia, 1992:32). Sin embargo, el carácter de subordinación de las autoridades municipales con respecto al PRONASOL resultó evidente porque el presidente Salinas transformó al valle en la "Cuna de Solidaridad" y en consecuencia la presidencia municipal no

le quedó más que reconocer que "...Chalco (avanza) bajo la guía del presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari..." (Tapia, 1992:33). Además, los recursos de PRONASOL, como quedó de manifiesto en párrafos anteriores, en la consolidación de la urbanización del valle de Chalco tuvieron una mayor importancia.

Pero el carácter subordinado del municipio de Chalco con respecto al PRONASOL, a pesar de haberse etiquetado a la obra pública con la palabra "Solidaridad", no permite detectar el cambio que dicho programa quería introducir en las relaciones entre el gobierno y la sociedad a través de los Comités de Solidaridad. En ambos informes de la administración pública municipal solamente se hace una escueta referencia a los Comités de Solidaridad para señalar en que programas, de los que componían el PRONASOL, ejercieron los recursos correspondientes.

Por su parte, las investigaciones promovidas desde el sector gubernamental acerca de los Comités de Solidaridad, resaltan solamente sus problemas organizativas y de manejo en los recursos económicos para la producción de las obras (De los Reyes, 1992:27-28). Sin embargo, no se explicitan los cambios que se han introducido, a través de esa organización social, en las relaciones entre los pobres del país y las autoridades ni queda claro en qué consiste la supuesta "nueva cultura" solidaria (Alcayaga, 1993). Además que las cifras de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) sobre el número de Comités de Solidaridad existentes en el país no distinguen entre una organización social previa y una formada a raíz del PRONASOL, por lo que se contabiliza a una organización social, que no tiene nada que ver con la modalidad organizativa gubernamental, como si fuera un logro del programa antes referido (Moguel, 1993a:18-19).

Esos problemas a nivel local no se encuentran resueltos porque en los informes del gobierno municipal de Chalco, a los que se hizo referencia en líneas más arriba, no aparece una evaluación ni cuantitativa ni cualitativa de la actuación de los Comités de Solidaridad en la urbanización del valle de Chalco. En otros documentos municipales, como por ejemplo, el Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM) solamente hace referencia a los Comités de Solidaridad como un requisito previo que se debe de cumplir para que las obras urbanas puedan llevarse a cabo (Reunión de Trabajo del CODEM y PRONASOL, 1991).

Sin embargo, la participación de los Comités de Solidaridad en la urbanización del valle de Chalco se ha restringido a su consolidación, al arreglo de calles, guarniciones y banquetas, así como a otro tipo de programas relacionados con el bienestar, por ejemplo el de apoyo a la producción y de mantenimiento de la infraestructura educativa. En 1993, las obras de pavimentación de calles y avenidas se encontraban en una fase de avance importante en las colonias de San Miguel Xico. Entre 1983 y 1994, según Hiemaux y Lindón (1991), el 14.81 por ciento de la migración hacia el valle de Chalco se asentó en las colonias de San Miguel Xico. Además de poseer una superficie mucho más amplia que el resto de los asentamientos ubicados en otras partes del valle de Chalco con 521 hectáreas (Hiemaux y Lindón, 1991:40).

En un documento de avance de obras, la Dirección de Planeación e Informática del municipio de Chalco señalaba que hasta febrero de 1993 en el valle de Chalco se habían cumplido en un 85 por ciento las obras de guarnición y en un 70 por ciento las de banqueta, mientras que en el caso de San Miguel Xico el porcentaje en esos rubros se ubicaba en un 70 por ciento (Dirección de Planeación e Informática del municipio de Chalco, 1993:15).

En este sentido, la realización de obras de banquetas y guarniciones se vincula con las acciones que realizan los actores sociales, es decir, los Comités de Solidaridad en cuanto a que son una parte importante en la estrategia del PRONASOL. Esto quiere decir que los actores centrales de la urbanización del valle, desde la perspectiva de PRONASOL, son los Comités de Solidaridad, lo que no quiere decir que no existan otros actores que impactan también ese proceso de urbanización. Sin embargo, el análisis de la dinámica interna de los Comités de Solidaridad nos permite conocer hasta que grado esa organización se encuentra condicionada por la reproducción de los mecanismos de participación social tradicional, clientelistas y corporativos (Imaz, 1994:25), además, de poder visualizar hasta que punto los Comités de Solidaridad han podido convertirse en mecanismos de control de los recursos y de la participación comunitaria para alcanzar objetivos de bienestar social enmarcados en el PRONASOL (Imaz, 1994:26).

La generación de obras públicas bajo el esquema Pronasol supone la existencia de una organización social llamada Comité de Solidaridad; por tal motivo las autoridades federales y municipales expresaron en diferentes documentos su preocupación en cuanto a que las inversiones se convirtieran en una fuente importante de credibilidad entre la comunidad de las acciones de gobierno en materia de bienestar social (Cuaderno de Apoyo al Vocal de Control y Vigilancia, 1991).

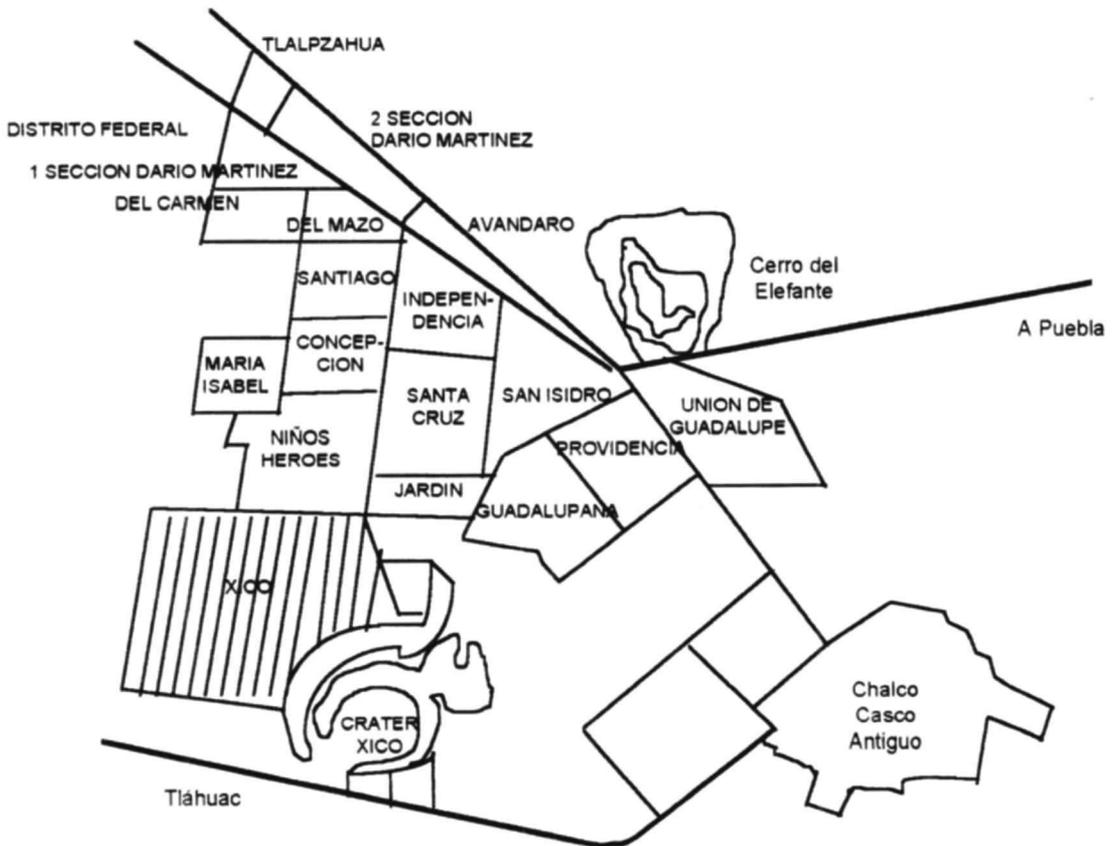
Por otro lado, la zona de San Miguel Xico es la de más antiguo poblamiento a diferencia de otras localizadas en el valle de Chalco, pero con la especificidad de que en un inicio su ocupación era más de tipo rural (Lindón, 1994:14). Esto quiere decir que a pesar de presentar el mismo tipo de ocupación que el resto del valle de Chalco todavía es posible

encontrar pobladores originarios del lugar que siguen desempeñando en forma restringida algunas actividades rurales.

La zona de San Miguel Xico se encuentra dividida en cuatro secciones (ver mapa) donde se han formado Comités de Solidaridad por manzana y por medio de ellos se han canalizado recursos económicos y material para la realización de las obras de pavimentación.

El Valle de Chalco: colonias que lo integran

Valle de Chalco



De acuerdo con las autoridades federales y municipales, la organización del trabajo comunitario se hace mediante "...la democracia directa que se ejerce a través de los Comités de Solidaridad. El Comité trabaja directamente con las autoridades para cumplir los acuerdos de la asamblea o reunión plenaria de la comunidad y se responsabiliza de organizar el trabajo comunitario, manejar los recursos del proyecto, recolectar las aportaciones económicas de los participantes y supervisar el avance y cumplimiento de la obra" (Los Caminos de Solidaridad, 1991:7).

Ese procedimiento de democracia directa se realizó con una participación diferenciada entre los vecinos de las cuatro secciones de la zona de San Miguel Xico, según los cuatro presidentes de Comités de Solidaridad entrevistados. Cabe mencionar que tampoco tienen una idea certera del número de Comités de Solidaridad existentes en su sección.

El señor Rubén Báez Quintero, empleado en la oficina de desarrollo urbano del municipio de Chalco, que habita en la sección cuatro de San Miguel Xico, es presidente de un Comité de Solidaridad encargado de vigilar las acciones dirigidas a la construcción de guarniciones y banquetas. Sus actividades, según el entrevistado, se orientaban a servir de intermediario entre los vecinos, que le reportaban ciertos problemas, y las autoridades municipales, es decir, informar de los problemas que aparecían por la falta de material al director de Obras Públicas del municipio de Chalco. El presidente del Comité de Solidaridad era la persona responsable que tenía que firmar los vales de entrega de material.

Por su parte, el señor Juan Báez Oliver, presidente de un Comité de Solidaridad para la generación de obras de guarnición y banquetas, cuyo domicilio se encuentra en la sección

tercera de San Miguel Xico, señaló que sus funciones se reducían a pedir solamente material que se necesitaba para las guarniciones y banquetas. En este caso subrayó que las autoridades municipales proporcionaban material y los vecinos deberían de poner la mano de obra, la propia o contratada para tal efecto. Los problemas que enfrentaron ambos presidentes fueron muy similares: la falta de una distribución adecuada del material, en los tiempos señalados, para comenzar y terminar las obras.

Mientras, Martha Cruz de Flores, presidenta de un Comité de Solidaridad para la construcción de guarniciones y banquetas en la sección dos de San Miguel Xico, califica su función como la de una intermediaria para obtener el material requerido para la obra proyectada. Por su parte, el señor Luis Hernández, presidente de otro Comité de Solidaridad localizado en la sección primera de San Miguel Xico, calificó su función como la de un "administrador" de los materiales que canaliza el municipio para la pavimentación de su manzana.

En resumen, existe la necesidad de que los vecinos participen en la constitución de los Comités de Solidaridad, lo cual es sancionado por las autoridades municipales mediante un acta, porque es un requisito establecido por la federación para que acciones de beneficio social y de apoyo a las comunidades pobres puedan beneficiarse (Reunión de Trabajo del CODEM y PRONASOL, 1991:1). Sin embargo, su participación es aportar mano de obra, para el caso de las guarniciones y calles, cuando las autoridades municipales tienen el control de los recursos económicos, materiales, y la asistencia técnica en algunos casos, orientados por criterios de eficiencia y eficacia (El control, fiscalización y evaluación de la gestión pública en el ámbito municipal, 1991:6); además, deciden las obras a realizar, los

tiempos, así como la modalidad organizativa de la comunidad sujeta a beneficios de algún subprograma del PRONASOL.

En realidad, los Comités de Solidaridad pro-obras son mecanismos operativos para ejecutar algunos de los subprogramas de PRONASOL, vigilados por la federación a través de los gobiernos estatales y municipales (Merino, 1995:179), así como la coordinación entre los niveles de gobierno, el estatal y municipal, para responsabilizarse de la ejecución de las obras con apoyo de los Comités de Solidaridad (CFR:Recuperación de Fondos de Solidaridad para la Producción, 1991:3). Más que una responsabilidad es el encubrimiento de una situación que se relaciona con un proceso de privatización de los beneficios sociales mediante el cobro de cuotas o la participación organizada de algún tipo de esfuerzo de las comunidades empobrecidas para la producción de servicios colectivos (Laurell, 1995:7).

Paralelamente a esa condición de privatización de los beneficios sociales, ante la falta de recursos federales, estatales y municipales, valle de Chalco se ha constituido en un espacio donde se reproducen modalidades de trabajo propias del sector informal de la economía (Lindón, 1994:19); o sea, los hogares se han transformado en lugares donde el jefe de familia trabaja en su pequeño taller prestando algún servicio personal o se dedica con la ayuda de otros miembros de su núcleo familiar a la venta de mercancías de consumo inmediato. En otras palabras, la generalización del trabajo por cuenta propia es una característica de los países latinoamericanos provocada por la falta de oportunidades en el sector industrial o formal de la economía (Alba y Kruijt, 1995:44-46) que, al mismo tiempo, se encuentra introduciendo cambios en la organización del espacio de la periferia urbana. En el caso del valle de Chalco existen "...espacios multifuncionales antes que espacios especializados en una función (por ejemplo: habitacional, comercial, servicios, etc.), como ha

ocurrido durante todo el proceso de expansión de la ciudad de México, igual que en el caso de otras ciudades" (Lindón, 1994:20). De esta manera, la residencia y la prestación de servicios se articulan para producir y reproducir el espacio de la periferia de la Ciudad de México.

Los Comités de Solidaridad pro-obra no pueden convertirse en instrumentos de amplia participación democrática, por el hecho de que sus integrantes eran elegidos en asambleas, sobre todo porque una vez cumplidos los propósitos para los cuales fueron creados dichos comités desaparecen. Además, el control del PRONASOL se convirtió en un importante instrumento dentro de la estrategia de modernización del centralismo presidencial "...reconstruye la imagen y los poderes de la presidencia, la cual había sido afectada en la sucesión de 1987 y en las elecciones generales de 1988" (Bailey, 1994:117). Sin embargo, la base social del PRONASOL, representada por los Comités de Solidaridad, en términos generales, tenía una existencia temporal no solamente porque la misma se ligaba a la duración de las obras; sino, debido a que se excluyeron a los partidos políticos, incluyendo al partido oficial, para ser manejado por la presidencia con la ayuda de instituciones que administraban los recursos como la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto (Bailey, 1994:118). Esto implicó que la base de apoyo salinista fuera sexenal, mientras las reformas democráticas no se consolidaban y se imponía como necesidad imperiosa el proseguir con la reforma económica neoliberal (Bailey, 1994:119).

En el caso del valle de Chalco su transformación, durante la década de los ochenta, en un espacio de múltiples actividades relacionadas con el trabajo por cuenta propia, más que reducirse a una periferia dormitorio, ha reproducido las condiciones de pobreza urbana caracterizada por una falta de servicios urbanos (Hiemaux, 1995:32). Esto último se intentó

enfrentar mediante una nueva modalidad organizativa establecida desde la presidencia y que reprodujo la vieja forma de socializar los costos de la urbanización para los pobladores pobres de la periferia urbana (V: Morales, 1993).

XII. CONCLUSIONES

La crisis del Estado de bienestar en los países capitalistas desarrollados provocó que la relación capital-trabajo dejara de ser el principal criterio organizacional de la sociedad, es decir, el trabajo industrial no pudo seguir cumpliendo la función de integración de la sociedad ante la generalización del desempleo y subempleo, así como debido a la terciarización de la economía.

Empero, la integración social se realizó bajo el modelo del Estado de bienestar a través de la producción y distribución de bienes y servicios a cargo del aparato estatal, pero una vez que surgió la contradicción económica entre la insuficiencia de recursos estatales y la ampliación de las demandas sociales, en un contexto de crisis generalizada por los problemas que se presentaron en la generación de las ganancias para el capital, se replanteó su papel en la reproducción socioeconómica. Las fuerzas del mercado, la ley de la oferta y la demanda, deberían de tener una función central en la producción y distribución de los bienes sin necesidad de la presencia estatal. Al mismo tiempo, la sociedad tendría que adoptar un papel más participativo para decidir en los asuntos relacionados con su bienestar, es decir, sus iniciativas son las que determinarían su nivel de bienestar.

Más allá de esa ideología que considera al mercado como el principal garante del bienestar social, la crisis del Estado de bienestar es una crisis de un modelo de acumulación de capital basado en el control corporativo de las demandas de los trabajadores por parte del Estado. En otras palabras, la distribución de bienes y servicios se transformó en una relación

clientelar entre el Estado y los sindicatos que, a su vez, favoreció a la acumulación de capital porque de esa manera se buscó disminuir el conflicto social.

La crisis fiscal del Estado de bienestar no solamente implicó la reducción del gasto estatal en los rubros relacionados con la producción y distribución de bienes que apoyaban a la reproducción de la fuerza de trabajo, sino replantear nuevos mecanismos de control social ante la generalización de mecanismos de reproducción no formales o propios de la economía informal que, al mismo tiempo, fueran garantes de un nuevo consenso ante una situación donde a las fuerzas del mercado se les consideraba como la principal solución para la reactivación de la economía.

Para América Latina, con sus diferentes modalidades, la crisis económica a principios de los años ochenta se caracterizó por una expansión de la economía informal y una disminución del gasto estatal en el ámbito del bienestar social.

De este modo, el papel del Estado en la generación del bienestar social se fue reduciendo, mientras las instituciones iban sufriendo un debilitamiento para cumplir con su función de integración social o regulación de los conflictos sociales. A pesar de que en varios países latinoamericanos la forma de gobierno democrática volvía a instaurarse después de un largo período de dictaduras.

Las protestas sociales no desaparecieron, pero se vieron agudizadas por la implantación de una política económica que tenía como fundamento la doctrina del libre mercado. Sobre todo porque los rezagos sociales no desaparecieron sino que se fueron

incrementando. A esta consideración se le debe de agregar la antes descrita, la debilidad de las instituciones públicas y de representación social.

Sin tener intenciones de generalizar, el Estado latinoamericano se enfrentó con el problema del estancamiento económico y con la necesidad de superarlo mediante el establecimiento de mecanismos que orientaran la base productiva local hacia el mercado internacional, mientras que el mercado doméstico sufría una de las peores recesiones del siglo XX.

La insuficiencia de recursos estatales para atender los rezagos sociales obligaron, en términos generales, a la instrumentación de programas de combate a la pobreza financiados con recursos de la banca internacional que utilizaron de una manera directa los aportes materiales y de trabajo de las comunidades beneficiadas. Esto último no solamente se puede considerar como un indicio de la debilidad de las instituciones de intermediación social; sino, una forma de control social de los grupos económicamente más "vulnerables" y que, bajo determinadas circunstancias, pudieran convertirse en una fuente de desórdenes sociales.

La disminución de los recursos estatales para financiar ciertos aspectos de la reproducción social, junto con la necesidad de reestructurar la economía, tuvieron una dimensión espacial, es decir, regional y urbana. por ejemplo, la demanda de servicios urbanos que la expansión de la periferia de las principales ciudades generaba, sufrió un rezago importante no solamente porque el Estado no contaba con los recursos suficientes para satisfacerla, sino que los cambios en el uso del suelo en las áreas centrales de las ciudades capitales se vieron favorecidos por la inversión privada, tanto nacional como extranjera, lo cual aceleró el proceso de expulsión de sus habitantes hacia la periferia urbana.

En el caso mexicano, la forma tradicional de integración social ha sido mediante los mecanismos corporativos estatales que se constituyeron en una parte importante de la reproducción de las relaciones sociales de dominación. En otras palabras, las prácticas clientelares del Estado mexicano, gracias al control que ejerce sobre ciertos bienes y servicios, han orientado la participación popular como una forma de reafirmar, por un lado, los tradicionales principios de la Revolución de 1910 en cuanto al bienestar social, por el otro, para obtener apoyo en períodos de elección para el partido oficial. En esto radica la diferencia del Estado de bienestar de los países desarrollados, donde el corporativismo fue más societal, es decir, era una alianza entre las organizaciones sociales y el Estado; mientras que en el Estado mexicano, el autoritarismo fue utilizado para integrar de una manera subordinada a las clases populares a la estructura corporativa (Bizberg, 1995:10).

La crisis económica de principios de los años ochenta provocó un cambio en la orientación de la tradicional alianza entre el Estado mexicano y las clases populares. En primer lugar, el nuevo modelo de apertura económica llevó a la élite gobernante a realizar una alianza con la clase empresarial ante el imperativo de obtener su confianza después de la devaluación y la nacionalización de la banca.

En segundo lugar, el deterioro del nivel de vida de la población y la poca eficiencia mostrada por parte de las organizaciones corporativas para evitarlo, o al menos seguir intercambiando bienes económicos por apoyo político, mostró que la tradicional alianza corporativa se encontraba en una situación de debilidad (Bizberg, 1995:6).

No obstante, la exigencia de establecer reglas políticas más transparentes con respecto a la participación política fue un reclamo de las clases medias, pequeños y medianos empresarios, partidos políticos de oposición, ante la situación económica del país, pero la élite gobernante frenó el intento de legitimación por medio de las elecciones y en cambio basó su legitimidad en el manejo eficiente de la economía (Bizberg, 1995:12).

El manejo eficiente de la economía no provocó un mejoramiento de las condiciones de vida de la población ni mucho menos un fortalecimiento de los mecanismos clientelistas de apoyo al partido oficial. El proyecto de modernización económica avanzó y los costos sociales se incrementaron y, al mismo tiempo, las posibilidades de oposición social hacia ese proyecto económico se incrementaron. En este contexto, después de las elecciones de julio de 1988, el presidente electo Carlos Salinas, sin buscar la sustitución total de la estructura corporativa de control social, a través del PRONASOL impuso nuevos mecanismos clientelistas para satisfacer algunas necesidades mínimas de los pobres urbanos y rurales del país.

Los Comités de Solidaridad fueron una forma paralela de canalizar la ayuda de PRONASOL hacia las comunidades, mientras que las organizaciones corporativas tradicionales no desaparecían, pero sí carecían de legitimidad y eficiencia para intercambiar las obras públicas por apoyo político, además que las prácticas de corrupción de sus liderazgos provocaban que gran parte de los recursos los absorbieran (Bizberg, 1995:13).

El PRONASOL fue un programa presidencial, con una fuerte dosis discrecional, que reprodujo una red semi-clientelista de apoyo de los grupos populares hacia el régimen para que el proyecto económico neoliberal prosiguiera. En este sentido la legitimidad formal-legal,

basada en las reglas electorales, sufrió un retraso y, en consecuencia, la transformación del sistema político mexicano no pudo conducir a su democratización. En cambio el autoritarismo presidencial se reforzó al decidir la manera en que la comunidad debería de organizarse para recibir la ayuda, así como el tipo de obras a realizar y, finalmente, las aportaciones, desde mano de obra hasta dinero, que deberían los beneficiados proporcionar para la conclusión de las obras.

Los diferentes niveles de gobierno, estatales y municipales, con apoyo de las instituciones públicas, fueron convertidos en gestores del PRONASOL.

Por otro lado, en los años ochenta la insuficiencia de servicios urbanos en la periferia de la Ciudad de México (constituida por los municipios conurbados del Estado de México) se agudizó, sobre todo porque la acción gubernamental se centró en consolidar el modelo económico neoliberal, para que después, ante el crecimiento de la oposición social a dicho modelo económico, recibiera atención de parte del nuevo ejecutivo a través del PRONASOL, y las obras urbanas realizadas fueran supervisadas por el gobierno estatal y municipal de tal manera que sus acciones locales quedaran subordinadas a ese programa federal de bienestar social.

La escasez de recursos estatales y municipales para atender las necesidades mínimas de infraestructura urbana de los habitantes del valle de Chalco, por ejemplo, provocó que la ayuda de PRONASOL fuera vista como un alivio, desde el punto de vista de las autoridades locales; sin embargo, para sus habitantes significó afrontar los costos de la consolidación urbana; en otras palabras, el pago por la introducción de los servicios de agua potable, luz, drenaje y pavimentación.

La participación vecinal, organizada en forma de Comité de Solidaridad, fue una estrategia para complementar la ayuda federal y abaratar el costo de las obras urbanas. En este sentido, dicha estructura paralela de canalización de ayuda gubernamental, solamente fue para focalizar la entrega de recursos a ciertos grupos populares considerados como de extrema pobreza. Al mismo tiempo, con esa acción, se buscaba seguir realizando la reforma económica en una situación donde las probabilidades de conflicto social fueran reducidas.

La reproducción de mecanismos clientelistas, por medio de PRONASOL, no solamente se debe a que la estructura corporativa estatal siguió existiendo, sino a que se retrasó la transformación democrática del sistema político porque la preocupación principal del gobierno fue la profundización de la reforma económica en un contexto donde los conflictos sociales fueran controlables. Por tal motivo, el intercambio de obras públicas siguió siendo un soporte político para la nueva élite gubernamental.

Los procesos de urbanización de la periferia de la Ciudad de México se encuentran determinados por el tipo de relaciones que se establecen entre los diferentes sujetos sociales: fraccionadores legales o "ilegales", ejidatarios, colonos, autoridades locales y federales; pero, al mismo tiempo, por las prácticas clientelistas que siguen siendo una forma de control social que la presidencia del país puso en marcha ante la debilidad de la estructura corporativa y de las instituciones públicas. No se corrigen de esa manera vicios y en cambio se instrumentan medidas transitorias que no solucionan el problema de bienestar de la población.

Por su parte, las obras realizadas bajo el esquema de PRONASOL en el valle de Xico, al parecer no transformaron las relaciones tradicionales, es decir, clientelistas, donde la

dotación de servicios urbanos no solamente se le identificaba con la figura presidencial, sino con los colores del partido oficial. Sin embargo, dicha aseveración se hace con base a lo que los diferentes analistas o estudiosos, revisados a lo largo del trabajo, han hecho del PRONASOL, pero también con las entrevistas aplicadas a cuatro presidentes de comités de solidaridad en el valle de Xico. En este sentido, los entrevistados identificaron la formación de un comité de solidaridad con un requisito previo para recibir la ayuda presidencial canalizada por medio de PRONASOL. Al mismo tiempo, según su opinión, esos comités de solidaridad tuvieron un impacto diferenciado en la organización del esfuerzo vecinal, es decir, no todos los vecinos participaron tanto en su formación como en la introducción de los servicios urbanos. Además, los presidentes de los comités de solidaridad fueron un enlace para las autoridades municipales en lo relacionado a la distribución de materiales y supervisión de las obras a nivel de calle o manzana. De esta manera, eran los responsables de la ejecución de las obras que el presidente del país se había comprometido a realizar en la mayor parte de las colonias pobres del valle de Chalco.

No obstante lo anterior, nuestra hipótesis de trabajo sólo se comprueba parcialmente, en términos generales, al ser el PRONASOL un programa presidencialista reforzó el autoritarismo y, al mismo tiempo, no pudo consolidar nuevos mecanismos de participación vecinal que sustituyeran a los existentes, es decir, los que reproducen relaciones clientelista. No democratizó las relaciones entre las autoridades urbanas y los pobladores porque estos últimos fueron convertidos en gestores de la ayuda presidencial. Sin embargo, el valle de Chalco se urbanizó y los colonos pudieron percibir dicho cambio, pero se necesita de un estudio más amplio para detectar si la nueva "cultura participativa" que los entonces promotores del programa señalaban fue internalizada por los pobladores y de ser así cuál fue su impacto en la gestión urbana.

XIII. REFERENCIAS

- Adams, Paul y Gary Freeman (1982) "Social services under Reagan and Thatcher" en I Fainstein, Norman and Susan Fainstein (coors.) Urban policy under capitalism. Vol.22. Urban Affairs. London. Annual Reviews.
- Aguilar, Luis F. (1992), "Debe gobernarse con apego constitucional y sentido Público". Excelsior. 29 de diciembre. México.
- Aguilar Zinzer, Adolfo (1993), "Neoliberalismo". Zona Abierta. Suplemento. El Financiero. Núm. 24. 5 de marzo. México.
- Alarcón, Víctor (1995), "El PRI en la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, un balance sexenal". Estudios políticos. Núm. 6. Enero-Abril. México. UNAM-FCPYS.
- Alba, Carlos y Dirk Kruijt (1995) La utilidad de lo minúsculo. Col. Jomadas. Núm. 125. México. COLMEX-CEI.
- Alcayaga, Cristina (1993), "Solidaridad: ¿nueva cultura política? Gente Solidaria. Suplemento de El Nacional. 29 de marzo. México.
- Alegria, Tito y Gerardo Ordoñez (1991), "Los servicios públicos en la encrucijada". Ciudades. No.11. Julio-Septiembre. México. RNIU.
- Antología de la Planeación en México. Tres años de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. T. 24. México. FCE-SHCP.
- Azuela, Antonio (1988), "El Marco Jurídico de la Vivienda" en Michel, Marco A. (Coor) Procesos Habitacionales en la Ciudad de México. México. SEDUE-UAM-AZC. Cuadernos Universitarios No. 51.
- Azuela, Antonio y Emilio Duhau (1987), "De la economía política de la urbanización a la sociología de las políticas urbanas". Sociológica. No. 4. Verano. México. UAM-AZC.
- Azuela, Antonio y Ma. Soledad Cruz (1989), "La institucionalización de las colonias populares y la política urbana en la Ciudad de México (1940-1946)". Sociológica Núm. 9. Enero-Abril. México. UAM-AZC.
- Azuela, Antonio (1989), "La formación de la propiedad en las colonias populares". La ciudad, la propiedad y el derecho. México. COLMEX-CEDDU.
- Azuela, Antonio (1992a) La Reforma del Régimen Ejidal y el Desarrollo Urbano. Mimeo. Veracruz.

- Azuela, Antonio (1992b), "El significado jurídico de la planeación" en Garza, Gustavo (coor) Una Década de Planeación Urbano-Regional, 1978-1988. México. COLMEX-CEDDU.
- Azuela, Antonio (1993b), "Políticas ambientales e instituciones" en Carabias, Julia (et.al) Desarrollo Sustentable. Hacia una política ambiental. México. UNAM.
- Azuela, Antonio (1993a), "La propiedad de la vivienda en los barrios populares y la construcción del orden urbano". La urbanización popular y el orden jurídico en América Latina. México. UNAM-Coordinación de Humanidades.
- Badie, Bertrand y Pierre Birnbaum (1994), "Sociología del Estado:nuevas interpretaciones". Revista Internacional de Ciencias Sociales. Núm. 140. Julio. París. UNESCO.
- Bailey, Jhon (1994) "Centralism and political change in Mexico: The case of national solidarity" en Cornelius, Wayne, Ann L. Craig y Jonathan Fox (coors) Transforming state-society relations in Mexico. San Diego. Center US-Mexican Studies. University of California.
- Baudrillard, Jean (1983), "...or the end of the social". In the shadow of the silent of majorities. Trad. Paul Foss, Jhon Jhonston y Paul Patton. USA. Semiotex (e) Foreign Agents Series.
- Bazúa, Fernando y Giovanni Valenti (1993), "¿Cómo hacer del Estado un bien público?". Sociológica. Núm. 22. Mayo-Agosto. México. UAM-AZC.
- Bell, Daniel (1977) Las contradicciones culturales del capitalismo. Trad. Néstor A. Miguez. Madrid. Alianza Editorial.
- Bell, Daniel (1989), "Introducción". El advenimiento de la sociedad post-industrial. Trad. Raúl García y Eugenio Gallego. Madrid. Alianza Universidad.
- Bell, Daniel (1994), "Europa: más allá del año 2000" en Zona Abierta. Suplemento. El Financiero. México.
- Bizberg, Ilán (1990), "El Estado como agente de desarrollo". Estado y Sindicalismo en México. México. COLMEX-CEI.
- Bizberg, Ilán (1995) La transformación del régimen político mexicano: entre el pluralismo y el neocorporativismo. Mimeo. México. COLMEX-CEI.
- Bobbio, Norberto et.al (1991), Diccionario de Política. L-Z. Trad. Raúl Crisafio et.al. México. Siglo XXI.
- Bobbio, Norberto (1987) El futuro de la democracia. México. FCE.
- Boudon, Raymond (1969), "El análisis cualitativo como sustituto del análisis cuantitativo". Los métodos en sociología. Trad. Françoise Charpentier. Barcelona. Redondo Editor.

- Boltvinik, Julio (1993), "La pobreza en el Area Metropolitana de la Ciudad de México en 1990" en Bolívar, Augusto, René Coulomb y Carmen Muñoz (coors). Metrópoli, Globalidad y Modernización. Programa de Reencuentro de dos Ciudades: México-Santiago de Chile. México. UAM-AZC.
- Bracho, Carlos (1993), "La izquierda integrada al pueblo y a la solidaridad: revisiones de política popular". Revista Mexicana de Sociología. Núm. 3. Julio-Septiembre. México. IIS-UNAM.
- Buchanan, James (1975) The limits of liberty. Between Anarchy and Leviatan. Chicago. University of Chicago.
- Cano, Arturo (1993), "Pronasoles al poder; nuevos líderes chocan con los gobiernos locales". El Financiero. 27 de febrero. México.
- Chacón, David (1994), "Estructura jurídica y modernización del campo" en El Cotidiano. Núm. 61. Marzo-Abril. México. UAM-AZC.
- Chalco. Cuna de Solidaridad (1991). Edo. de México. Municipio de Chalco.
- Calva, José Luis (1994), "Empleo y distribución del ingreso". Fundación Konrad Adenauer. Cooperación Internacional. México.
- Castells, Manuel (1979), "La crisis de la ciudad capitalista". El viejo topo. Mayo. Madrid.
- Castells, Manuel (1994), "European Cities, the Informational Society, and the Global Economy. New Left Review. No. 204. Marzo-Abril. London.
- Censo General de Población y Vivienda, 1980. México. INEGI.
- Censo General de Población y Vivienda, 1990. México. INEGI.
- Cisneros, Puebla César A. (1992) Ciudadanías y Políticas: Perspectivas desde la transición. Mimeo. México. UAM-IZT.
- Coing, Henry (1989a), "Servicios urbanos, ¿Viejo o nuevo tema?" en Unda, Mario (ed.) La investigación urbana en América latina caminos recorridos y por recorrer. Quito. No.2. Ciudad.
- Coing, Henry (1989b), " "Privatización" de los servicios públicos: un debate ambiguo" en Schteingart Martha (comp.) Las ciudades latinoamericanas en la crisis. México. Trillas.
- Cornelius, Wayne y Ann L. Craig (1991) The mexican political system in transition. San Diego. Monograph No. 35. Center for U.S.-Mexican Studies University of California.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1994) El Programa Nacional de Solidaridad. México. FCE.
- Coulomb, René (1991), "Democratización de la gestión urbana". Ciudades. Núm. 9. Enero-Marzo. México. RNIU.

Coulomb, René (1991), "Repensando la problemática de la vivienda en arrendamiento" en Schteingart, Martha (coor) Espacio y vivienda en la ciudad de México. México. COLMEX-CEDDU-ARDF.

Coulomb, René y Cristina Sánchez (1991) ¿todos propietarios? Vivienda de alquiler y sectores populares en la ciudad de México. México. Cenvi.

Coulomb, René (1992), "El acceso a la vivienda en la ciudad de México". La zona metropolitana de la ciudad de México: Problemática actual y perspectivas demográficas y urbanas. México. CONAPO.

Coulomb, René (1993), "Hacia la balcanización de la planeación urbana y del territorio". Ciudades. Núm. 20. Octubre-Diciembre. México. RNIU.

Cuaderno de apoyo al vocal de control y vigilancia. (1991). México. Contraloría Social en Solidaridad.

Dahl, Robert (1994), "Democracia y mercados". ¿Después de la Revolución? La autoridad en las sociedades avanzadas. Trad. Florencia Ferre. Barcelona. Editorial gedisa.

Dahrendorf, Ralf (1988) El conflicto social moderno. Trad. Francisco Ortiz. Madrid. Biblioteca Mondadori.

Damián, Araceli (1991), "Infraestructura, equipamiento y segregación urbana". Delgado, Javier y Diana R. Villareal. Cambios territoriales en México: exploraciones recientes. México. UAM-XOCH.

De la Garza, Enrique (1988) Ascenso y crisis del Estado social autoritario. México. COLMEX-CES.

De la Garza, Enrique (1993) Reestructuración productiva y respuesta sindical en México. México. IIE-UAM-I.

De los Reyes, Yolanda (1992), "Operación del Pronasol". La Política Social. Mimeo. Tijuana. COLEF.

Denzin, K. (1970) The Research Act: A theoretical Introduction to Sociological Methods. Chicago. Aldine.

Dirección de Planeación e Informática del Municipio de Chalco(1993). Edo. de México. Municipio de Chalco.

Dresser, Denise (1991) Neopopulist solutions to neoliberal problems. México's National Solidarity Program. San Diego. Center for US-Mexican Studies. University of California.

Duhau, Emilio (1991), "Urbanización popular y política de suelo en la Ciudad de México" en Schteingart, Martha (Coor) Espacio y vivienda en la Ciudad de México. México. COLMEX-CEDDU-ARDF I.

Duahau, Emilio (1991) "Planeación urbana y mercado del suelo en la ciudad de Toluca". Vivienda. Núms 1 y 2. Enero-Diciembre. México. INFONAVIT.

Duhau, Emilio (1993a), "Finanzas públicas y gobiernos locales". Ciudades. Núm. 20. Octubre-Diciembre. México. RNIU.

Duhau, Emilio (1993b), "La urbanización popular en América Latina" en Azuela, Antonio (coor) La urbanización popular y el orden jurídico en América Latina. México. UNAM-Coordinación de Humanidades.

El Colegio de México (1993) Solidaridad en Zacatecas: Impacto y Problemas de una Política Pública. Mimeo. México. COLMEX-CEE.

El Control, Fiscalización y Evaluación de la Gestión Pública en el Ambito Municipal (1991) Febrero 22. Toluca. Presidencia Municipal de Chalco.

Esquivel, Ma. Teresa (1993), "Cambios recientes en la dinámica demográfica de la ciudad de México" en Bolívar Augusto, René Coulomb y Carmen Muñoz (coors) Metrópoli, Globalidad y Modernización. Programa de Reencuentro de dos ciudades: México-Santiago de Chile. México. UAM-AZC.

Fernández, Roberto (1993), "Después de Solidaridad, políticas públicas y participación social en México". etcétera. Semanario de política y cultura. No.22. 1 de julio. México.

Gaceta de Solidaridad. (1992) No.591. Año 3. 15 de septiembre. México.

Gallegos, Elena (1988), "Los fraccionadores ilegales operan con el amparo de vínculos políticos". LaJornada. 19 de diciembre. México.

García, María (1991), "Calidad de vida en el trayecto a la periferia metropolitana" en Delgado, Javier y Diana R. Villareal (coors). Cambios territoriales en México: Exploraciones Recientes. México. UAM-Xochimilco.

García del Castillo, Roberto (1993) Cobertura y calidad de los servicios municipales. Estudio sobre el Estado de México. México. Documento de Trabajo 12. Administración Pública-CIDE.

Gamboa, Jorge (1993), "Que la ciudad valga más". Expansión. Abril 14. México.

Garza, Gustavo y Virgilio Partida (1988), "Hacia la superconcentración espacial". Demos. Carta Demográfica sobre México. Coordinación de Humanidades. México. UNAM.

Garza, Gustavo y Araceli Damián (1991), "Ciudad de México. Etapas de Crecimiento, infraestructura y equipamiento" en Schteingart, Martha (coor.) Espacio y vivienda en la Ciudad de México. México. COLMEX.

- Garza, Gustavo y Salvador Rivera (1993), "Desarrollo económico y distribución de la población urbana en México, 1960-1980". Revista Mexicana de Sociología. Núm. 1. Enero-Marzo. México. IIS-UNAM.
- Garza, Gustavo y Salvador Rivera (1994) Dinámica Macroeconómica de las Ciudades en México. México. INEGI-COLMEX-IIS-UNAM.
- Gil Villegas, Francisco (1984), "La crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de José López Portillo". Foro Internacional. Núm. 98. Oct.-Dic. México. COLMEX.
- Girola, Lidia (1985) Notas sobre la metodología de Max Weber. Cuadernos Docentes Núm. 27. Departamento de Sociología. México. UAM-AZC.
- González, Armando (1994) Las Transformaciones en la Agenda Social del Estado Mexicano. Tesis Licenciatura en Relaciones Internacionales. México. COLMEX.
- Gordon, Margaret (1980), "Comparative National Experiences". Youth Education and Unemployment Problems. Carnegie Council on Policy Studies in Higher Education. USA.
- Gough, Ian (1982), "The crisis of the British Welfare State" en I Fainstein, Norman and Susan Fainstein. Urban policy under capitalism. Vol.22. Urban Affairs. Annual Reviews. London.
- Guerrero, Xavier (1986) "Jürgen Habermas: teoría crítica de la sociedad" en Galván, Francisco. Touraine y Habermas. Ensayos de teoría social. México. UAM-AZC-UAP.
- Guillén, López Tonatiuh (1984) Estado, burguesía y crisis económica. Mimeo. México. CES-COLMEX.
- Habermas, Jürgen (1986), "La crisis del Estado de bienestar y el agotamiento de las energías utópicas". Ensayos Políticos. Barcelona. Península.
- Hardoy, Jorge y Satterhwaite David (1989) Squatter Citizen: Life in the Urban Third World. London. Earthscan Publications.
- Harrison, M. L. (1984), "Corporatism, incorporation and the Welfare State". Corporatism and Welfare State. Great Britain. Gower.
- Held, David y Joel Krieger (1983), "Accumulation, legitimation and the state: The ideas de Claus Offe and Jürgen Habermas". Held, David et.al. (comps.) States and Societies. Great Britain. The Open University.
- Held, David (1984), "Crisis tendencies, legitimation an the State". Habermas: Critical Debates. Chicago. Ed. MTT. Press.
- Hernández, Luis (1994), "¿ Reforma o Contrarreforma Campesina?: Notas sobre el Impacto de las Reformas al 27 Constitucional" en El Cotidiano. Núm. 61. Marzo-Abril. México. UAM-AZC.

- Hernández, Enrique (1992) Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación. México. UNAM-CIIH.
- Hernández, Enrique (1993), "Pronasol, un programa permanente". Observador Internacional. Núm. 16. 29 de noviembre. México.
- Hernández, Rogelio y José Luis Reyna (1994), "El riesgo de la ingobernabilidad de México. Los últimos meses del gobierno de Carlos Salinas". Estudios sociológicos. Núm. 36. Septiembre-Diciembre. México. COLMEX.
- Hermes, Gudmund y Arne Selvik (1981), "Local Corporatism" en Berger, Suzanne (cord.) Organizing in Western Europe. Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics. New York. Cambridge University Press.
- Hiemaux, Daniel y Alicia Lindón (1990) Hacia una nueva ciudad en la lógica de la modernización. Mimeo. México. UAM-XOCH.
- Hiemaux, Nicolas Daniel y Alicia Lindón (1991), "El poblamiento reciente del valle de Chalco". Chalco. Su proceso de poblamiento. Una aproximación sociodemográfica y económica. Toluca. Gobierno del Estado de México-Consejo Estatal de Población.
- Hiemaux, Nicolas (1991a), "Ocupación del suelo y producción del espacio construido en el valle de Chalco, 1978-1991" en Schteingart, Martha (coor) Espacio y vivienda en la ciudad de México. México. COLMEX-ARDF I.
- Hiemaux, Nicolas (1991b), "De frente a la modernización: hacia una nueva geografía de México". Seminario Territorios en Reestructuración. Octubre. Sta. Cruz. Bolivia.
- Hiemaux, Daniel (1995), "Hacia nuevos patrones de estructura urbana: viejas y nuevas formas". Papeles de Población. Núms. 5-6. Noviembre-Febrero. Toluca. Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados de la Población-UAEM.
- Hirsch, J (1978), "The State apparatus and social reproduction: elements of theory of the bourgeois State" en Holloway, H. State and capital: a marxist debate. London. Edward Arnold.
- Imaz, Carlos (1994), "Methodology". !Rompan Filas! Inertia and Change in the Pedagogy and Politics of Teachers. Thesis. Doctor of Sociology. California. University of Stanford.
- Keane, John (1992), "La burocracia y sus descontentos: las tendencias a la crisis del Estado de bienestar". La vida pública y el capitalismo tardío. Trad. Ernesto de la Peña. México. Alianza Editorial.
- Kowarick, Luis et.al (1990) "Os Percusos de Desigualdade". Sao Paulo. Mimeo.
- Laurell, Cristina (1994), "Pronasol o la pobreza de los programas contra la pobreza". Nueva Sociedad. Núm. 131. Mayo-Junio. Caracas.

- Laurell, Cristina (1995), "La política social del neoliberalismo mexicano". Ciudades. Núm. 26. Abril-mayo. México. RNIU.
- Lawrence, Paul (1990), "Cárdenas, Salinas y los movimientos populares urbanos en México: el caso del Comité de Defensa Popular, "General Francisco Villa" de Durango" en Zermeño, Sergio y Aurelio Cuevas. Movimientos sociales en México. México. CIIH-UNAM.
- Lawrence, Paul (1992a) Collective Dissent in Mexico: The Politics of Contemporary Urban Popular Movements. USA. Columbia-University.
- Lawrence, Paul (1992b), "El arte y las implicaciones de la reestructuración política en México". Ponencia. Taller. Las dimensiones políticas del proceso de ajuste estructural. Sept. 24-27. México. UNAM-UCSD.
- Luhmann, Niklas (1993) Teoría política en el Estado de bienestar. Trad. Fernando Vallespín. Madrid. Alianza Editorial.
- Legorreta, Jorge y María Sil (1985-86), "El PRI y el Sector Urbano Popular de la CNOP" en Estudios Políticos. Núms. 4-1. Octubre-Marzo. México. FCPYS-UNAM.
- Lechner, Norbert (1993), "El estado democrático". etcétera. Semanario de Política y Cultura. No.14. 6 de mayo. México.
- Lerner, de Sheinbaum Bertha (1983), "1983: La ruptura frente al populismo, el compromiso con la austeridad y la renovación moral". Revista Mexicana de Sociología. Núm. 2. Abril-Junio. México. IIS-UNAM.
- Levy, Santiago (1994), "La pobreza en México" en Vélez, Felix (ed). La pobreza en México: causas y políticas para combatirla. México. FCE-ITAM.
- Lindón, Alicia (1992) La periferia metropolitana y la informalidad: el caso del valle de Chalco. Tesis de maestría en Desarrollo Urbano. México. COLMEX-CEDDU.
- Lindón, Alicia (1994), "Valle de Chalco: un modo de vida urbano". Papeles de Población. Núm. 3. Mayo-Junio. Toluca. Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados de la Población (UAEM).
- Loeza, Soledad (1993), "De la madridismo: la segunda modernización mexicana" en Bazdresch, Carlos (et.al) México: Auge, crisis y ajuste. México. FCE.
- Loeza, Soledad (1994), "La experiencia mexicana de la liberalización" Foro Internacional. Núm. 2. Abril-Junio. México. COLMEX.
- Los Caminos de Solidaridad, 1991. Sedesol. México.
- Marramao, Giacomo (1982) Lo político y las transformaciones. México. Cuadernos de Pasado y Presente No. 95. Siglo XXI.

- Marramao, Giacomo (1989) Poder y secularización. Trad. Juan Ramón Capella. Barcelona. Ediciones península.
- Merino, Mauricio (1993), "Los municipios de México". Foro Internacional. Núm. 4. Octubre-Diciembre. México. COLMEX.
- Merino, Mauricio (1995), "Algunos dilemas de la descentralización en México". Primer Foro del Ajusco. Desarrollo Sostenible y Reforma del Estado en América Latina y el Caribe. México. COLMEX-PNUMA.
- Meyer-Larsen, Werner (1993), "Cayó el socialismo, pero ¿qué tipo de capitalismo?". Excelsior. Escena Mundial. 5 de abril. México.
- Moctezuma, Pedro (1993), "Del movimiento popular a los movimientos comunitarios: el espejo desenterrado". El Cotidiano. Núm. 57. Agosto-Septiembre. México. UAM-AZC.
- Moguel, Julio (1992), "Camino del movimiento urbano popular en los ochenta". El Cotidiano. Núm. 50. Septiembre-Octubre. México. UAM-AZC.
- Moguel, Julio (1993a), "El Pronasol en el hombre chiapaneco" en El Cotidiano. Núm. 61. Abril-Junio. México. UAM-AZC.
- Moguel, Julio (1993b), "No es tan nuestro el Pronasol". Memoria. Núm. 61. Diciembre. México.
- Moguel, Julio (1994), "Combatir la pobreza". LaJornada. 6-febrero. México.
- Molinar, Juan y Jeffrey A. Weldon (1994), "Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales". Estudio Sociológicos. Núm. 34. Enero-Abril. México. COLMEX-CES.
- Morales, Josefina (1993), "Lo social en la estrategia neoliberal mexicana". Lo Social: Clave del Desarrollo Humano. Caracas. Editorial Flatez.
- Negrete, Ma. Eugenia, Boris Graizbord y Crescencio Ruiz (1993) Población, espacio y medio ambiente en la zona metropolitana de la ciudad de México. México. COLMEX-CEDDU-LGAD.
- O' Connor, James (1981), "Resumen de la teoría de la crisis fiscal". La crisis fiscal del Estado. Barcelona. Ediciones Península.
- Offe, Claus (1979), "La abolición del control del mercado y el problema de la legitimidad" en Sonntag, Rudolf y Héctor Valecillos. El Estado en el capitalismo contemporáneo. México. Siglo XXI.
- Offe, Claus (1981a), "Ingovernabilidad". El renacimiento de las teorías conservadoras". Trad. Elke Köpen. Revista Mexicana de Sociología. Núm. Extraordinario (E). México. IIS-UNAM.

- Offe, Claus (1981b), "The attribution of public status to interest groups: Observations on the West German Case". Suzanne Berger (coord.) Organizing interests in Western Europe. New York. Cambridge University Press.
- Offe, Claus (1985), "The Divergent Rationalities of Administrative Action". Disorganized Capitalism, Contemporary Transformations of Work and Politics. Great Britain. The MIT-Press.
- Offe, Claus (1989), "El Estado social y el cambio político". Política. Suplemento. El Nacional. Trad. Dagmar Ch. Freisinger y Fco. Galván Díaz. 25 de mayo. México.
- Offe, Claus (1990), "¿La democracia contra el Estado de bienestar?". Contradicciones en el Estado del bienestar. Trad. Antonio Escohotado. México. CNCA-Alianza.
- Offe, Claus (1993), "Conversación con Claus Offe". Sociológica. Núm. 22. Mayo-Agosto. México. UAM-AZC.
- O' Donnell, Guillermo (1978), "Apuntes para una teoría del Estado". Revista Mexicana de Sociología. Núm. 4. México. UNAM.
- Olivera, Guillermo (1991), "Movilidad residencial y expansión física reciente de la Ciudad de México". Vivienda. Núms. 1 y 2. Enero-Diciembre. México. INFONAVIT.
- Olson, Mancur (1965) The logic of collective action: public goods and the theory of groups. New York. Schocken.
- Plan Chalco Solidaridad. (1992). Toluca. Presidencia municipal de Chalco.
- Pardo, Ma. del Carmen (1993), "Los límites de la modernización administrativa 1982-1988" en Bazdresch, Carlos (et.al). México: Auge, crisis y ajuste. México. FCE.
- Partida, Virgilio (1994), "La ciudad de México: nuevo derrotero en su ritmo de crecimiento". Demos carta demográfica sobre México. México. COLMEX-INEGI-IIS-UNAM.
- Patton, M. Q. (1986) Qualitative Evaluation Methods. California. Newbury Park.
- Pérez, Eduardo y Miguel Ángel Romero (1990), "Básicos y mínimos de bienestar" en Garavito, Rosa y Augusto Bolívar. México en la década de los ochenta: la modernización en cifras. México. UAM-AZC.
- Pérez-Sainz, J.P. (1992) Informalidad urbana: Enfoques, problemáticas e interrogantes. Caracas. Editorial Nueva Sociedad.
- Picó, Josep (1990), "Introducción". Teorías sobre el Estado de bienestar. Madrid. Siglo XXI-España.
- Pierson, Christopher (1991), "Contradiction and Crisis in the Developed Welfare State". Beyond the Welfare State?. USA. Pennsylvania State University Press.

Przeworski, Adam (1991), "A Prologue: The Fall of Communism". Democracy and the market. Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America. USA. Cambridge University Press.

Ramírez, Blanca (1993), "La ciudad región a futuro. La zona metropolitana del valle de México" en Bolívar, Augusto, René Coulomb y Carmen Muñoz (coors) Metrópoli, Globalidad y Modernización. Programa Reencuentro de dos Ciudades: México-Santiago de Chile. México. UAM-AZC.

Recuperación de Fondos de Solidaridad para la Producción. (1991). Febrero 22. Toluca. Presidencia Municipal de Chalco.

Reunión de trabajo del CODEM y Pronasol, 1991. Febrero 22. Toluca. Presidencia municipal de Chalco.

Rivera, Miguel Angel (1990), "Se cumplió la promesa, dijo Salinas en Chalco. La electrificación gran avance, pero queda mucho por hacer". LaJomada. 12 de enero. México.

Rocard, Michel y Paul Ricoeur (1993), "Justicia y mercado". etcétera. Semanario de política y cultura. No.15. 13 de mayo. México.

Rodríguez, Francisco (1994) Condiciones de vida en el estado de México. Evolución en la década de los ochenta. Investigaciones 6. Toluca. Colegio Mexiquense.

Ruiz, Crescencio (1993), "El desarrollo del México urbano: cambio de protagonista". Comercio Exterior. Núm. 8. México. Banco Nacional de Comercio Exterior.

Salinas, Carlos (1989), "Mensaje después de rendir su protesta como presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos". hechos Municipales. Núm. 1. Abril-Mayo. México. Centro de Estudios Municipales-Secretaría de Gobernación.

Sánchez, Roberto (1991), "Servicios públicos y crecimiento de las ciudades mexicanas de la frontera norte: consideraciones teóricas y metodológicas para el caso del agua" en Delgado, Javier y Diana Villareal (coors) Cambios territoriales en México: Exploraciones recientes. México. UAM-XOCH.

Sachs, Ignacy (1982), "La crisis del Estado benefactor y el ejercicio de los derechos sociales al desarrollo". Revista Internacional de Ciencias Sociales. Núm. 91. París. UNESCO.

Salama, Pierre (1993), "Del Estado poderoso al Estado poroso". LaJomada semanal. Suplemento cultural. LaJomada. Núm. 208. 6 de junio. México.

Schmitter, Philippe (1992), "¿Continúa el siglo del corporativismo?" en Alcántar, Rigoberto (comp) Teoría del Neocorporativismo. Ensayos de Philippe Schmitter. Guadalajara. UAG.

Schteingart, Martha (1990) La producción del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la ciudad de México. México. COLMEX-CEDDU.

- Schumpeter, Josep (1983), "Las prácticas monopolistas". Capitalismo, socialismo y democracia. Tomo I. Barcelona. Ediciones Orbis, S.A.
- Soto, Pérez Ernesto (1990), "Chalco: donde la historia se precipitó". El Nacional. 11 de enero. México.
- Smith, Carol (1985), "Theories and measures of urban primacy: A critique" en Timberlake, M. (coor) Urbanization in the World-Economy. New York. Academic Press.
- Sassen, Saskia (1994), "El complejo urbano en una economía mundial". Revista Internacional de Ciencias Sociales. Núm. 139. Paris. UNESCO.
- Starr, Paul (1993), "El significado de privatización" en Kamer, Sheila y Alfred J. Kahn (comps) La privatización y el Estado benefactor. México. FCE.
- Székely, Miguel (1995) Economic Liberalization, poverty and income distribution in Mexico. Documento de Trabajo núm. III. México. COLMEX-CEE.
- Tapia, Marco Antonio (1991) Primer Informe de la Administración Pública-Municipal. 15 de diciembre. Chalco, Edo. de México.
- Tapia, Marco Antonio (1992) Segundo Informe de la Administración Pública-Municipal. 15 de diciembre. Chalco, Edo. de México.
- The Economist. (1994), "The lefts new start". 11 de junio. USA.
- Titmus, Richard (1959), "The Social Division of Welfare: some reflections on the search for Equity". Essays on the Welfare State. London. New Haven.
- Titmus, Richard (1974) Social Policy. London. Allen and Unwin.
- Tomaskovic-Devery, Donald y S.M. Miller (1982), "Recapitalization. The basic U.S. urban policy of the 1980s" Urban Policy under Capitalism. Urban Affairs. Annual Reviews. Vol. 22. London.
- Therborn, Göran (1992), "Vida y Tiempos del Socialismo". Trad. Adriana Guadarrama. etcétera. Núm. 13. 29 de abril. México.
- Valenzuela, Manuel (1993), "Nuevos Movimientos Sociales". El color de las sombras: Identidad cultural y acción social de la población de origen mexicano en Estados Unidos. México. COLMEX-CES.
- Varley, Ann (1993), "Clientelism or Technocracy" en Harvey, Neil (edited) Mexico Dilemmas of Transition. Institute of Latin American Studies y British Academic Press. London.
- Varley, Ann (1994), "¿Clientelismo o Tecnocracia? La lógica política de la regularización de la tierra urbana, 1970-1988" en Revista Mexicana de Sociología. Núm. 4. Oct.-Dic. México. IIS-UNAM.

- Veloz, Norma (1994), "La respuesta obrera en 93". El Cotidiano. Marzo-Abril. Núm. 61. México. UAM-AZC.
- Verbeke, Alain (1988), "The Managerial Analysis of Public Infrastructure Investment Policies" en Van Den, Julien (coor) Public Choice. Kluwer Academic Publishers. Netherlands.
- Villa, Manuel (1987), "La forma intervencionista del Estado en América Latina. Análisis de las categorías y del proceso". Revista Mexicana de Sociología. Vol. XLIX. NO.2. Abril-Junio. México. IIS-UNAM.
- Villa, Manuel (1990), "La política en el gobierno de Miguel de la Madrid". Foro Internacional. Vol. XXX. No.120. Abril-Junio. México. COLMEX.
- Wallerstein, Immanuel (1994), "The Agonies of Liberalism: What Hope Progress?". New Left Review. No. 204. Marzo-Abril. London.
- Wnuk-Lipinski, Edmund (1994), "Las vicisitudes del principio del mercado". Revista Internacional de Ciencias Sociales. Núm. 140. Julio. París. UNESCO.
- Zaid, Gabriel (1990), La economía presidencial. México. Vuelta.
- Zepeda, Eduardo (1994), "El gasto social en México: De la estabilización ortodoxa al neoliberalismo social". Frontera Norte. Núm. 1. Tijuana. COLEF.
- Zermeño, Sergio (1983), "De Echeverría a De la Madrid: ¿Hacia un régimen burocrático-autoritario?". Revista Mexicana de Sociología. Vol. XLV. No.2. Abril-Junio. México. IIS-UNAM.
- Zermeño, Sergio (1992), "México ¿Transición a la democracia?". Ciudades. Núm. 14. Abril-Junio. México. RNIU.