

EL COLEGIO DE MÉXICO
Centro de Estudios Internacionales

DEL ESTADO PROPIETARIO AL ESTADO MODESTO
Una lectura conceptual del combate a la pobreza en México

Tesis que para obtener el título de Licenciatura
en Administración Pública presenta
Claudia Vanessa Maldonado Trujillo

México D.F., septiembre de 2002.



DEL ESTADO PROPIETARIO AL ESTADO MODESTO
Una lectura conceptual del combate a la pobreza en México

Claudia Vanessa Maldonado Trujillo

A don Pedro Trujillo Tapia,
por todas las conversaciones inconclusas.
In memoriam

A mis dos mamás y a Oscar,
ejemplo y apoyo en todo.

ÍNDICE

Índice	5
Índice de Tablas	9
Agradecimientos	10

Primera Parte **LOS CONCEPTOS**

INTRODUCCIÓN	13
La política social: una definición improbable	15
Estructura y objetivos de la investigación	17
1.- MARCO CONCEPTUAL	23
Los paradigmas de políticas y el aprendizaje social	25
Los programas de combate a la pobreza como microsistemas	26
Las políticas públicas: racionalidad pura, ideas o argumentación	27
PARADIGMAS Y APRENDIZAJE SOCIAL:	
Una aproximación macroscópica a la definición de políticas públicas	35
El aprendizaje social: entre los paradigmas y el incrementalismo	36
Aprendizaje y política social en México	39
METÁFORAS, HISTORIAS Y VALORES:	
Una aproximación microscópica a la definición de problemas públicos	42
La dimensión simbólica de los problemas públicos	43
Los problemas públicos como historias	45
La problematización como ejercicio retórico	46

Segunda Parte
UNA APROXIMACION AL PARADIGMA INICIAL

2.- DE LA POLÍTICA SOCIAL TRADICIONAL A LA REFORMA

DEL ESTADO	53
Introducción	53
LA POLÍTICA SOCIAL TRADICIONAL: EL OGRO FILANTRÓPICO	60
Los cimientos: los derechos sociales	60
Discurso y organización política	66
El paradigma tradicional: la política económica como política social	67
1940-1970: los años de crecimiento sostenido	70
Desarrollo y expansión del Estado	73
Señales de agotamiento: los indicios ignorados	75
La política social de las vacas gordas: el corporativismo	78
Las anomalías: crónica de una muerte anunciada	85
El populismo: hacia los límites del paradigma	86
Primer acto: el desarrollo compartido	90
Segundo acto: la administración de la abundancia	93
La política social del populismo	95
La pobreza como objeto de análisis y los primeros programas	
focalizados	99
El modelo de gestión	106
El ajuste estructural: hacia un nuevo paradigma	107

El Estado como problema: la metáfora generativa	114
La Reforma del Estado: cambio paradigmático a dos voces	115
Reforma del Estado: en busca del Estado modesto	119
El Estado modesto como alternativa al Estado propietario	123
Hacia un balance: legitimidad y ciudadanía en el	
¿Estado benefactor mexicano?	125
El Estado Benefactor: algunos apuntes	127
El modelo mexicano	129
La política de las políticas: legitimidad y la cuestión social	132
De la legitimación o el <i>trade-off</i> de la apertura política	136

Tercera Parte

UNA APROXIMACIÓN AL PARADIGMA EMERGENTE

3.-EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD	143
Contexto y orígenes del programa: el recuento de los daños	148
Características generales de PRONASOL	154
El concepto de capital social	160
Los orígenes de la pobreza en México según PRONASOL	169
Los objetivos e instrumentos de PRONASOL	175
El sujeto jurídico de PRONASOL	181
Los criterios de inversión de PRONASOL y	
la Contraloría Social	183

4.-EL PROGRAMA DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN ...	187
Contexto y orígenes de PROGRESA: los testamentos	
traicionados	192
La política social: una ruptura necesaria	195
Características generales de Progresas	200
La teoría del capital humano	208
El enfoque de capacidades: ¿un insumo de Progresas?	214
Los orígenes de la pobreza según PROGRESA	221
Objetivos, instrumentos y modalidades de Progresas	225
La focalización: vámonos haciendo menos	229
La corresponsabilidad	235
El sujeto jurídico de Progresas	240
 5.-CONCLUSIONES Y COMENTARIOS FINALES	 244
6.- BIBLIOGRAFÍA	255

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Los derechos sociales en México	62
Tabla 2. Indicadores básicos de desarrollo social e infraestructura 1950-1970	76
Tabla 3. Indicadores del cambio estructural	115
Tabla 4. Crecimiento e inflación 1988-1994	188
Tabla 5. El círculo virtuoso de combate a la pobreza	193
Tabla 6. Círculo vicioso de la pobreza	222
Tabla 7. La política social en México: del Estado interventor al Estado modesto	249

AGRADECIMIENTOS

La elaboración de una tesis de licenciatura es esencialmente el cumplimiento de una obligación, pero también implica el final de un ciclo importante en nuestras vidas. Seguramente por eso son tan recurrentes los largos agradecimientos y las confesiones biográficas, a veces excesivos frente a la modestia del trabajo realizado. Yo también caigo, absolutamente, en esa tentación y aprovecho el pretexto para reconocer a quienes han estado detrás de mí en esto, y no sólo esto.

En primer lugar, agradezco a mi padre porque buscándolo en sus libros encontré mi vocación y porque muchas de mis lecturas han querido ser un diálogo con él; han sido también un encuentro constante con su pasión con las ciencias sociales. Las largas charlas y sobremesas con mi abuelo también fueron fundamentales en mi formación. Mucho de lo que he hecho hasta ahora ha querido prolongar todas las conversaciones que dejamos inconclusas. Aunque ya no están conmigo, también en mis estudios en El Colegio y en la elaboración de esta tesis su influencia es imborrable.

Mi familia me ha apoyado siempre en todas las formas posibles. A mi hermano Oscar, por su complicidad y su secreta confianza en todo lo que hago está también dedicado este esfuerzo. A mi madre, porque ha sido mi mejor amiga siempre, por su incansable comprensión y por tratar de ocultarnos su desilusión al saber que ninguno de sus hijos seguiría sus pasos en la medicina. A mi abuelita, también madre en todo, le agradezco su ejemplo, su sabiduría y su insistencia en que acabara esta tesis. Su paciencia con todas mis obsesiones y mi ajeteo de los últimos meses ... ¿años? ha significado mucho.

Toda la familia Trujillo ha sido una presencia constante, gracias por su interés en mis proyectos, su entusiasmo y su confianza. Gracias por todas las cosas que hemos compartido desde la infancia, todos han estado tan cerca de mí y me han llenado tanto, que no tengo en verdad palabras; ellos son sin duda lo mejor que tengo.

A mis amigos, por tolerar muchas ausencias y mi impuntualidad crónica; gracias por estar ahí en los momentos difíciles: a Bruno, Mafer, Natasha porque somos amigos desde que tengo memoria. A Ana, Paola –ayuda insustituible–, Israel, Jacobo y José, porque conocerlos es lo mejor que me dio El Colegio. Muy especialmente a Jacobo, por todo lo que aprendí de él y porque lo extraño mucho.

Mi estancia en El Colegio de México ha sido la experiencia vital más importante de mi formación académica. Tengo mucho que agradecer a muchos, pero quiero mencionar especialmente a quienes han ejercido una poderosa influencia, que acaso no sospechan: María del Carmen Pardo, Alberto Arnaut, el profesor Segovia y Mauricio Merino me marcaron profundamente con su talento y conocimiento; están detrás de muchas de mis inquietudes profesionales y mi interminable lista de lecturas pendientes. Por todo eso, muchas gracias maestros.

Soledad Loaeza requiere una mención muy especial. Fue mi tutora desde que llegué a El Colegio y estuvo siempre dispuesta a resolver dudas y compartir largas charlas en su cubículo; ha sido para mí un ejemplo profesional insustituible y el origen de muchas motivaciones intelectuales; también aceptó dirigir esta tesis; y su agudeza está detrás de los aciertos que pueda haber en ella. Le agradezco que se comprometiera en esto conmigo,

su lectura cuidadosa de los avances y los sesudos comentarios que, confieso, llegaron a angustiarme.

También quiero agradecer a mis compañeros de clase. Sin Erika e Isaac nunca hubiera aprobado las economías, Daniela y Gerardo fueron mis cómplices desde el principio. Con Arturo y César viví "la transición democrática" y muchas madrugadas en la computadora, Juan y Atzimba me tuvieron al tanto de las muestras de cine. En cada uno de ellos encontré afinidades, interlocutores y sobre todo, genuina amistad. A todos ellos, y a los que omito de RI para no saturar aún más al lector, gracias. Me detengo aquí porque la lista es ya interminable. Evidentemente, soy la única responsable por los errores de este trabajo.

Primera Parte
LOS CONCEPTOS

INTRODUCCIÓN

Como sea que se la defina la pobreza es una condición universal en el sentido en que son universales ciertas expresiones artísticas: su vigencia resiste cualquier corte histórico o temporal porque se funda en el reconocimiento de cosas comunes a la experiencia humana, es decir, a la experiencia social. Sin embargo, como problema, y más aún como problema público, la pobreza tiene una historia relativamente reciente. En la tradición de las grandes religiones, al menos hasta el siglo XVI, la pobreza es sinónimo de virtud en su negación de la dimensión terrenal --material-- de la existencia humana: «pobreza tiene sí, gran pecho, donde alberga la Deidad. Pobreza es cielo escondido para quien está en la tierra oscurecido».¹

Posteriormente, la pobreza como virtud se sustituye por la idea de caridad en tanto acto piadoso y edificante. Ya en el siglo XIX, tanto la filantropía como el pensamiento social cristiano comienzan a ver en la pobreza una fuente de degradación moral. La miseria es entonces una enfermedad vergonzante. La percepción de la miseria como fenómeno social es un resultado directo de la depauperación y los conflictos sociales consecuentes con el desarrollo del capitalismo y el propio desarrollo de las ciencias sociales, especialmente la economía.² Aún antes de Adam Smith, Malthus y Ricardo, el

¹ *De las Laudes, S. XIII.*, Jacopone da Todi, Místico medieval.

² Bronislaw Geremek, *La piedad y la horca- Historia de la miseria y de la caridad en Europa*, Madrid, Alianza, 1986.

tema de la miseria divide al pensamiento económico: para unos es el precio del desarrollo; para otros, la mejor prueba de la falla del sistema.³

El problema de la pobreza, como lo concebimos actualmente, se inscribe necesariamente en la lógica del desarrollo industrial. Lo que para Marx y sus seguidores contemporáneos es un resultado natural de la acumulación capitalista; es para otros una cuestión psicosocial característica de las sociedades de masas; una externalidad negativa -- y temporal-- del progreso, o incluso su condición estructural.

La inquietud central detrás de esta investigación es entender la definición de la pobreza como problema público en la historia reciente de México. Esto con el fin de identificar el vínculo conceptual y programático que existe entre distintas concepciones de la pobreza, sus causas y características, y el modelo de desarrollo predominante. Las ideas y valores hegemónicos como criterios de política son las cimientos de lo que Richard Timuss llamó división social de bienestar es decir, la distribución funcional entre las esferas pública y privada de la provisión de bienestar colectivo. Esta distribución es crucial para la formación y el desarrollo de la política social, entendida ésta como la aproximación directa del Estado a «la cuestión social», en cualquiera de sus acepciones históricas. Por esta razón, la tesis no entra a la discusión sobre la magnitud o características de la pobreza documentada, sino que busca analizar los cambios y contenidos concretos -conceptuales- en la concepción gubernamental del problema de la que se desprenden las políticas públicas, sus objetivos e instrumentos.

³ Hasta la actualidad esta dicotomía se sostiene en la mayoría de los debates sobre desarrollo y política económica.

La política social: una definición improbable

La estructura y objetivo de la investigación obligarían en primer término a definir, en el ámbito de la actividad del Estado y las políticas públicas, lo que ha de entenderse como política social. Una definición razonable requiere al menos distinguir las características necesarias y suficientes para identificar las actividades gubernamentales de política social de las que no lo son. Sin embargo, este simple ejercicio es muy complejo precisamente por la naturaleza construida e histórica de la «cuestión social». La política social, las políticas de combate a la pobreza, las acciones de bienestar y las políticas de bienestar, que se intercambian libremente en la literatura sobre estos temas,⁴ son una especie de molde vacío cuyo contenido concreto es una las interrogantes que orientan a esta investigación.

Richard Titmuss, por ejemplo, define a la política social como "actos o decisiones identificados como acciones *del* Estado para satisfacer un rango de *necesidades* que el mercado *no* satisface o no puede satisfacer para sectores numéricamente *importantes* de la población."⁵ Esta definición de política social es una definición por objetivos que puede ser enteramente distinta a una por resultados, por instrumentos o por el ámbito de la intervención gubernamental. Esta gama de definiciones posibles está detrás del sentido ineludiblemente difuso del concepto.

La definición de Titmuss --como cualquier otra-- está plagada de supuestos o preconcepciones. Presupone en primer lugar que la intervención pública resulta de las fallas del mercado, es decir que el Estado entra de manera subsidiaria a resolver problemas

⁴ En oposición, por supuesto, a la caridad, las tareas asistenciales y la beneficencia.

⁵ Citado por María del Carmen Pardo, "El diseño administrativo de los programas de emergencia", en Alicia Ziccardi y Rolando Cordera, (coords.), *Las políticas sociales de*

que la mano invisible de Smith no resuelve. Asume también que el rango de necesidades es una cosa concreta o evidente, y que la política social puede llamarse como tal si y sólo si atiende a un grupo significativo del conjunto social. Si esto es así, entonces la política social es social, valga la redundancia, sólo cuando se implementa en sociedades mayoritariamente pobres, o sea caracterizadas por un grupo numéricamente importante de la población con necesidades insatisfechas en la esfera del mercado.

Otra definición señala que la política social es la actividad gubernamental orientada por "el deseo de asegurar a todos los miembros de la sociedad unos niveles mínimos de bienestar y, en todo caso, ciertas oportunidades para acceder a esos mínimos". Aquí nuevamente, hacer una clasificación de las actividades gubernamentales en función de su motivación y objeto concretos se vuelve una empresa temeraria desde el punto de vista analítico. En esta circunstancia, todo ejercicio de definición ha de ser *a posteriori*, como las definiciones del Estado benefactor, que lo caracterizan en función lo que la respuesta de los países europeos a la Gran Depresión de 1929 *acabó siendo* en forma institucionalizada. En el mejor de los casos una definición así será aplicable a momentos históricos y ubicaciones geográficas muy limitados. En esta materia todo parece indicar que estamos condenados a hacer definiciones *ad hoc*, *ex post* y sin capacidad de generalización: las pesadillas de la metodología en una nuez.

En realidad, cuando se habla de política social en diversos ámbitos y momentos históricos se tiene una idea más o menos clara de lo que se trata, precisamente porque el molde vacío al que hicimos alusión antes va cobrando sentido y contenido concretos en el desarrollo político-económico de cada país, en la evolución de su tolerancia a la pobreza y

la desigualdad --que no son lo mismo-- el modelo de desarrollo predominante y en la percepción cambiante de las necesidades básicas que son precondition del bienestar, o sea, una definición de pobreza *contrario sensu*. El objetivo central de esta tesis es identificar todos estos insumos de la política social históricamente dada en México.

Estructura y objetivos de la investigación

El propósito central de la tesis es analizar la redefinición de la responsabilidad estatal en materia social a partir de una aproximación conceptual a los programas de combate a la pobreza en el marco del Estado modesto, es decir, de la cancelación de la idea de Estado como agente privilegiado de transformación social y actor central del desarrollo económico. Concretamente, aquí tratamos de reconstruir la historia de la responsabilidad pública -- estatal⁶-- en la provisión mínima de bienestar, para ubicarla a lo largo de un continuo hipotético, cuyos extremos son la responsabilidad exclusiva del Estado y del individuo, respectivamente. Más allá de la retórica, consideramos que es en el diseño y ejecución de políticas públicas sociales o de combate a la pobreza, donde puede ubicarse con claridad el posicionamiento gubernamental en la materia. Especialmente porque a la definición de un problema público y a la solución que, en principio, representa un programa gubernamental, subyacen un conjunto de supuestos sobre la forma en que operan o deberían operar el Estado, la sociedad y el mercado, en la producción y distribución de bienestar material. La elaboración del diagnóstico, la asignación de recursos, la elección de mecanismos y las modalidades para la intervención pública

⁶ Como señala Luis F. Aguilar, la identificación de lo público con lo estatal es una idea en desuso en las sociedades contemporáneas --¿posindustriales, postmateriales?--, ante la emergencia de una sociedad civil autónoma y participante: los nuevos movimientos sociales.

pueden dar una idea relativamente precisa del lugar que ocupa el tema en la agenda, y del papel que juega el Estado en y/o frente al problema.

Estas cuestiones cobran mayor relevancia, o al menos permiten un análisis más gráfico, a la luz del cambio paradigmático de los años ochenta. A partir de la llamada Reforma del Estado, se han generado numerosas transformaciones en el modelo de gestión política y económica de México, y no sólo de México, que suponen una reasignación de derechos y obligaciones sociales a favor de la sociedad y el mercado, especialmente de este último. En el caso concreto de la política social, el cambio en el modelo de desarrollo y el papel del Estado concomitante representan un cambio cualitativo en la división social de bienestar. En términos generales, la función de producción y distribución de bienestar se reparte en tres ámbitos: el privado ajeno al mercado como la familia y la herencia; el privado de mercado (salarial) y el público (estatal). Las formas puras no existen, pero del énfasis o predominio de una de las vertientes se infiere el grado de responsabilidad pública.

El argumento central de la investigación es que a partir del cambio paradigmático de los años ochenta las respuestas más articuladas de combate a la pobreza en el marco del Estado modesto -- PRONASOL y PROGRESA-- sugieren una privatización del tema de la pobreza en México: una creciente primacía funcional del ámbito privado, de mercado, en la provisión de bienestar social mínimo. Evidentemente, sólo lo previamente público se privatiza y como estamos vinculando esa privatización al cambio paradigmático de los años ochenta, la primera parte de la investigación se aboca al análisis y a la descripción del paradigma inicial en el supuesto de que en el México posrevolucionario, hasta los años ochenta, la división funcional en materia de bienestar correspondió primordialmente al Estado. De acuerdo a las premisas básicas de esta investigación, del diagnóstico de las

necesidades sociales y el tipo de intervención pública que se presenta en el periodo se infiere una «posición inicial» en el continuo analítico.

En segundo lugar, se analiza la reforma económica de los años ochenta y la redefinición de la oferta social del Estado mexicano a través de los nuevos programas de combate a la pobreza. La idea central es que la definición gubernamental del problema de la pobreza es resultado del modelo de desarrollo emergente y el conjunto de supuestos que lo caracterizan. La pregunta básica que la tesis se plantea es cómo combate la pobreza el Estado modesto y cuáles son sus implicaciones directas en la división funcional de bienestar.

La investigación se basa en la escuela cognitiva de las políticas públicas, por lo que no hacemos referencia a la pobreza como un problema dado, sino como una construcción gubernamental que se nutre de supuestos, ideas y valores que le dan sentido a la acción del Estado en el modelo global de organización social: el modelo de desarrollo o paradigma. En ese supuesto, podemos afirmar que un programa de combate a la pobreza es una respuesta gubernamental para aliviar una situación deficitaria --como sea que se defina-- de determinado grupo identificado como pobre, mediante el uso de recursos públicos. Haciendo una analogía con los equilibrios de mercado, la concepción o el *modelaje* del problema de la pobreza remite a un equilibrio no deseado en el mercado de bienestar social: oferta y demanda de bienes y servicios que componen una provisión mínima o suficiente. La intervención pública es entonces el resultado de una lectura particular de los factores que conducen al equilibrio imperfecto, y la subsecuente elección de mecanismos o instrumentos exógenos que puedan producir un nuevo equilibrio, socialmente deseado.

Estos programas pueden estar orientados del lado de la oferta o de la demanda social, en función de la definición respectiva del problema. La demanda por bienestar

social --individual o comunitaria-- se considera insatisfecha; pero como los equilibrios son una función tanto de la oferta como de la demanda, la incidencia gubernamental puede abocarse a cualquiera de ellas, o a ambas. Al definir las características de la demanda se establece implícitamente una hipótesis de pobreza; por el lado de la oferta, los factores asociados a la condición de no pobreza. Con la primera se define el ámbito de las necesidades y los potenciales beneficiarios de la política; con la segunda se definen las características del proveedor y los satisfactores en cuestión: Estado, mercado o sociedad; y el tipo de bienes asociados con la superación de la pobreza --empleo, servicios, infraestructura, mercados completos, capital social o capital humano, entre otros-- respectivamente.

Si se pone el énfasis del lado de la oferta, la pobreza es un problema de suboferta de bienestar social por parte del Estado o del sistema económico y remite en consecuencia a la necesidad de ampliar la cobertura de bienes y servicios públicos; o modificar el sistema económico como un todo por mecanismos de redistribución, regulación de la actividad económica o cambio en el modelo de desarrollo. Por otra parte, si se pone el énfasis en el lado de la demanda, se está asumiendo que por alguna imperfección del mercado --información imperfecta, racionalidad limitada o mercados incompletos-- el conjunto definido como pobre no logra acceder a los recursos sociales existentes y virtualmente disponibles como la educación, la salud o el empleo. En este caso, el problema de la pobreza es de incorporación al sistema preexistente de asignación de bienestar, mediante el cambio en las características de la función de demanda --los pobres-- o el establecimiento de puentes entre el conjunto de satisfactores disponibles y el universo de demandas, en el supuesto de que éstos pueden empatarse.

Esta conceptualización mecánica de la definición de políticas públicas en materia de combate a la pobreza, que puede resultar oscura a primera vista, orientó la interpretación que ofrece esta investigación. Como espero se vea más adelante, la analogía resulta útil para ubicar conceptualmente a la política social tradicional (1940-1970), y los nuevos programas de combate a la pobreza: PRONASOL y PROGRESA.

Grosso modo, la investigación trata de ofrecer dos perspectivas distintas, aunque complementarias de la política social en México. Por una parte, se construye una visión macro de la política social a partir del análisis del modelo de gestión política y económica del Estado interventor --y el Estado modesto-- a partir de los conceptos de ciudadanía y legitimidad. Por la otra, en el marco del nuevo paradigma de desarrollo, se trata de ofrecer una visión micro a partir del análisis minucioso de la definición del problema de la pobreza que hacen los programas focalizados. Todo esto con el fin de ilustrar el vínculo cognitivo entre la formulación de un problema y los instrumentos y modalidades de intervención que definen el combate a la pobreza en el Estado modesto.

La tesis no busca proveer evidencia empírica para una teoría sobre la política social como variable dependiente ni establece correlaciones o nexos causales entre la evolución de la pobreza en México y la política social. Trata simplemente de experimentar con algunos conceptos y propuestas de un enfoque de las políticas públicas que pone especial énfasis en las ideas, los valores y los modelos predominantes (paradigmas) en la definición de los problemas públicos, y el diseño de las políticas públicas para enfrentarlos.

En el primer capítulo se explican los insumos conceptuales de la investigación y el tipo de lectura que se privilegia para respaldar la idea de la privatización del tema de la pobreza. El segundo capítulo se ocupa del surgimiento, auge y crisis del paradigma inicial

poniendo especial énfasis en el vínculo de modelo económico de sustitución de importaciones y las características del modelo de intermediación política de la política social «tradicional». Asimismo, se analiza la coyuntura concreta que obliga en la década de los ochenta a reformular la estrategia de desarrollo y con ella, la oferta social del Estado mexicano: el nuevo paradigma.

Los capítulos tercero y cuarto son una suerte de estudios de caso de Pronasol y Progresá que buscan reconstruir la definición de la pobreza que hace cada uno de ellos y vincularlos con los mecanismos y modalidades de gestión que los caracterizan. En los términos de la investigación, Pronasol es una propuesta transicional abocada a la formación de capital social y Progresá un programa plenamente fincado en el nuevo paradigma de corte individualista, enfocado al capital humano. De la reconstrucción de los supuestos e insumos ideológicos de cada programa se rastrea el grado y el planteamiento de la responsabilidad pública en materia de bienestar social. De acuerdo con la hipótesis de la investigación el desarrollo histórico de los últimos veinte años señala un movimiento hacia el extremo privado del continuo analítico. Las conclusiones tentativas se formulan en cada apartado, por lo que al final sólo se ofrece una reflexión en torno a las implicaciones de la nueva división social de bienestar en un marco de incipiente desarrollo de mercado, y creciente marginación social.

1. MARCO CONCEPTUAL

El diseño de la investigación se inspira fundamentalmente en la idea de que "un problema público es una construcción social, un hecho cultural que obedece a una estructura cognoscitiva y moral" (Gusfield). En consecuencia, el trabajo persigue identificar y analizar los conceptos y principios que tejen la lectura gubernamental del problema de la pobreza en México, especialmente después la Reforma del Estado.

Se parte de la idea de que los problemas públicos a los que responde una política pública no son un hecho dado⁷, exógeno al aparato gubernamental, sino el producto de una definición conceptual del problema. Si esto es cierto, existe más de una definición posible de todo problema público y cada definición, por su lógica interna y sus supuestos funcionales, responde a una visión concreta del papel del Estado, el mercado y la sociedad en lo que al tema de la pobreza se refiere.

La lógica de la investigación se inscribe en la llamada escuela constructivista de las políticas públicas, y en un conjunto de propuestas que relativizan la naturaleza racional, positiva, del proceso de elaboración de políticas públicas. El papel de las ideas y los procesos de aprehensión gubernamental de la realidad es un fenómeno inquietante que quise abordar con relación al tema de la la pobreza. La naturaleza argumentativa, por tanto

⁷ No se entra a la discusión sobre la existencia o no de los problemas, en este caso la pobreza que me parece innegable, sino del hecho de que lo que el Estado responde por la vía de políticas públicas es a un problema estructurado, modelado por el propio aparato estatal y que existen múltiples definiciones de un mismo problema que responden a modelos cognitivos o teorías de cómo funcionan o deben funcionar el Estado, el mercado y la sociedad.

retórica y normativa, de la esfera pública es una dimensión poco explorada en los análisis de políticas públicas porque la preocupación central de la disciplina es instrumental.

A riesgo de debilitar el hilo conductor de la investigación, tratamos de sostener dos visiones simultáneas del desarrollo histórico del tema de la pobreza; mejor dicho, de la reacción gubernamental frente al mismo. Por una parte, a partir de la descripción general de las tendencias de política social en el México posrevolucionario, se buscó una visión macroscópica que diera cuenta de las categorías amplias en las que se inscriben las iniciativas gubernamentales frente al problema de la pobreza y del concepto de ciudadanía que les es consustancial.

En la década de los ochenta se identifica un cambio paradigmático en la idea de Estado del que resultó una concepción distinta del papel de la esfera pública en la provisión de bienestar social. Haciendo una analogía con el concepto kuhniano de paradigma en el desarrollo de la investigación científica, se trata de identificar, en materia de políticas públicas, el ciclo "paradigma 1-- anomalías---crisis de paradigma---paradigma 2" que describe el autor de *La Estructura de las Revoluciones Científicas*.

Al igual que en la ciencia, en la esfera de la administración pública las sucesiones paradigmáticas son auténticas revoluciones, movimientos de amplio poder transformador que destruyen certezas, funciones e ideas anteriormente indiscutibles; precisamente por esto, no pueden ocurrir con frecuencia. Sin embargo, en el seno de un mismo paradigma las políticas públicas de combate a la pobreza presentan variaciones importantes a pesar de estar fundadas en el mismo conjunto de seguridades, supuestos y estrategias que ofrece un paradigma conceptual. Estos cambios matizados --de grado-- también son relevantes para ilustrar el vínculo cognitivo entre la definición de problema y el diseño de la política.

Los paradigmas de políticas y el aprendizaje social

De acuerdo con Peter Hall un paradigma de políticas públicas es el conjunto de intervenciones públicas posibles y las modalidades de gestión que se consideran validas o potencialmente eficaces y legítimas para resolver un problema público. A partir de este concepto, Hall construye categorías menores que den cuenta de los cambios intrapradigmáticos como procesos de aprendizaje. Tanto en el marco del paradigma estado-céntrico de política social como en el paradigma emergente --mercado-céntrico si se quiere-- los programas de atención a la pobreza en México han sido modificados y rediseñados en distintas ocasiones. Para analizarlos retomo la propuesta de Hall para identificar los matices y modalidades que ha adoptado la política social en México desde los años cuarenta, vistos como procesos de aprendizaje en los términos de este autor.

En el ámbito del tema que nos ocupa, cuando ocurre la sustitución de un paradigma --crecientemente anómalo-- por uno nuevo, con mayor consistencia, este cambio tiene implicaciones muy concretas en la formulación del problema de la pobreza y las políticas públicas para combatirla. Para capturar estas implicaciones en un nivel menor de agregación, se analizan dos programas sociales del nuevo paradigma como subsistemas del amplio proceso de redefinición de las relaciones entre Estado y sociedad, y especialmente del primero con el mercado. En una suerte de estudio de caso se trata de ofrecer una visión microscópica que identifica y caracteriza en forma detallada cuáles son los insumos y supuestos que nutren la definición gubernamental del problema de la pobreza. De acuerdo con el planteamiento de la tesis, la identificación y modelación conceptual del problema es ya un ejercicio de definición ulterior porque incide directamente en las características, instrumentos y objetivos que tendrá la política pública. Para ilustrar esta relación se hace una comparación del concepto de pobreza en dos

programas -- Pronasol y Progres-- que pueden ubicarse bajo un mismo paradigma, con el fin de señalar su relación conceptual con los instrumentos y mecanismos de intervención que los caracterizan.

Los programas de combate a la pobreza como microsistemas

El insumo básico de la política social está dado por un paradigma macro, el modelo de desarrollo, que establece los límites y acciones legítimos de las esferas pública y privada en la provisión de bienestar material. Los programas de combate a la pobreza, por su parte, están contenidos conceptualmente en ese marco general de referencia, a manera de subsistemas. Desde la perspectiva micro de la política social se analiza cada programa como si fuera un continente conceptual cerrado. La pregunta importante ya no remite a los cambios y la dirección general de los mismos, sino al contenido concreto y la manifestación más definida de los principios, supuestos y definiciones funcionales que subyacen a un programa de combate a la pobreza en el marco de paradigma de desarrollo. Esta parte de la investigación se inspira en los trabajos de Deborah Stone y Donald Schön en torno a la importancia del bagaje conceptual --el lenguaje-- con el que se modela un problema público. En los términos de estos autores, un problema público es una construcción gubernamental que, al formularse para ser susceptible de atención, se expresa a través de historias, metáforas, relaciones causales, símbolos y valores que explican, justifican, definen y condicionan el diseño de una política pública.

Para resultar convincente en la esfera político-administrativa, la política pública propuesta se presenta como una solución plausible --lógicamente consistente-- con las características y causas del problema en cuestión. Esta consistencia lógica, independiente de la idoneidad del diagnóstico, está internamente condicionada por quienes promueven la

política pública por diversos motivos. Puesto en los términos del positivismo lógico, aquí se toma el diseño de una política pública como variable dependiente, y la definición del problema público como variable independiente; pero no con el fin de establecer una relación causal, sino con la intención de ilustrar la importancia de las definiciones conceptuales que el gobierno hace de una realidad social --no deseada en este caso-- en el proceso de formulación de soluciones por la vía de programas públicos.

En la esfera de la administración pública esta perspectiva no es común porque remite a cuestiones lingüísticas y epistemológicas bastante ajenas a la preocupación central de la disciplina. Aquí tampoco se adopta el enfoque en toda su complejidad. Simplemente, se da por buena la idea de las metáforas para orientar el tipo de preguntas que se plantean en cada caso. Valga la redundancia, pero el enfoque de la definición de problemas como ejercicio metafórico resultó una buena metáfora para la lectura que se intenta hacer de los programas.

En síntesis, la interpretación que ofrece la tesis es la identificación de las tendencias amplias en materia de política social con la noción de paradigma de Kuhn y el análisis de los cambios y ajustes al margen como procesos de aprendizaje de primer y segundo orden como visión macro. La visión micro en cambio, parte de la descripción del contenido concreto de definiciones alternativas de la pobreza, así como su efecto en el diseño de la política pública. En este caso, de dos programas del paradigma emergente: el Programa Nacional de Solidaridad y el Programa de Educación, Salud y Alimentación.

Las políticas públicas: racionalidad pura, ideas o argumentación

El enfoque de las políticas públicas es relativamente reciente en la historia de la administración pública como disciplina académica. En un intento por romper con la

dicotomía wilsoniana entre política y administración, y la desvinculación de éstas con la ciencia instrumental o ingeniería social, Harold Laswell propone una «ciencia de las políticas» a la que define como "el conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política."⁸ Básicamente, la ciencia de las políticas se caracteriza por un objeto de estudio intermedio entre la ciencia y la política, y un método interdisciplinario: las decisiones gubernamentales y más concretamente los programas públicos son resultado tanto del pensamiento científico como de la lógica del sistema político.

La premisa inicial del enfoque consistía en la idea de que el gobierno, los tomadores de decisiones, eligen cursos de acción en función de la razón, pero en el marco de condicionantes sociopolíticas concretas. Este enfoque, originado en la ciencia política estadounidense, reivindica la racionalidad de lo público a un tiempo que captura su naturaleza social, en la figura de la política pública: "toda política incluye en proporciones variables una dimensión de gestión (resolver un problema, realizar un proyecto), y una dimensión política (mantener o modificar una situación política dada)."⁹

El enfoque de las políticas públicas se funda en la aspiración a una ciencia social instrumental que, sin perder rigor analítico, conduzca también a la solución de problemas y al perfeccionamiento de los procesos de decisión y diseño de programas en la esfera pública: " la posición de Laswell está claramente influida y sustentada por el pragmatismo y el positivismo lógico, el método científico es el método cuantitativo, capaz de modelar

⁸Harold Laswell y Daniel Lerner,(eds.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Palo Alto, Stanford University Press, 1951. (Como se sabe, la palabra política tiene en inglés dos acepciones *politics* y *policy*. En español, la segunda se alude con el términos política pública. El trabajo de Laswell se refiere a *policy science*.)

⁹ Jean Pierre Nioche, "Science Administrative, Management Public et Analyse des Politiques Publiques", *Revue Française d'Administration*", (1982), núm. 24, pp. 634-648. Citado por María del Carmen Pardo, "La administración pública en México: su desarrollo como disciplina", *Foro Internacional*, (1993), núm.1, pp. 12-29, p. 25.

numéricamente el comportamiento del mundo social."¹⁰ Por lo anterior, resulta natural que la literatura sobre políticas públicas esté dominada por los modelos de elección racional:

El enfoque predominante de la disciplina ha sido [...] predecisional y racionalista, en tanto que sigue normativamente el esquema de elección racional o de solución racional de los problemas, cuyos pasos esenciales son: determinar el objetivo y ordenar las preferencias; indicar las opciones de acción que, por los medios que emplean y las consecuencias que ocasionan, se consideran idóneas para llegar al objetivo; comparar las opciones en términos de su eficiencia técnica y económica; elegir y poner en práctica la opción óptima eficiente; evaluar los resultados y aprender y corregir.¹¹

Independientemente de los supuestos y condiciones restrictivas de la racionalidad "administrativa", una decisión pública es siempre, en los términos de este enfoque, el resultado de un proceso de cálculo maximizador. Se parte de la idea de que el problema es un hecho dado, susceptible de medición y verificación empírica, y que los cursos de acción para su solución también lo son.

Esta preocupación por identificar los mecanismos e insumos de decisión en la esfera estatal se desprenden también de la idea de autonomía relativa del Estado.¹² Si el Estado no es siempre el agente que representa intereses de la clase dominante o un equilibrio pluralista de la movilización de intereses privados; el aparato estatal es un agente en sí mismo que responde a una lógica e intereses propios (el interés común, la razón de Estado, la seguridad nacional, la política burocrática, etc.). Rompiendo también con el mito de la caja negra --de acuerdo con el cual el proceso de gestión gubernamental

¹⁰ Luis F. Aguilar (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, (Estudio Introductorio), México, Miguel Ángel Porrúa, 1991, 15-74, p. 44.

¹¹ Luis F. Aguilar, (Estudio introductorio) en Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas*, México, FCE, 1997, pp. 13-35, p. 21.

¹² Cfr. Theda Skocpol, Peter Evans y Dietrich Rueschmeyer (eds.), *Bringing the State Back In*, Nueva York, Cambridge University Press, 1985.

de la realidad social es prácticamente inescrutable¹³-- los estudios derivados de la autonomía relativa del Estado tienen la tarea central de demostrar "que los Estados pueden formular y perseguir metas que no sean el simple reflejo de las demandas de los intereses de grupos sociales, de clase o la sociedad".¹⁴

En términos generales los trabajos de este tipo ponen especial énfasis en el contexto institucional, la inercia burocrática y las condiciones estructurales del Estado que permiten o impiden la cristalización de políticas y decisiones públicas. Otros estudios relacionan ideas, instituciones y actores políticos así como redes de expertos o grupos epistémicos para explicar el éxito de ciertos paradigmas de políticas públicas en un contexto de competencia política o burocrática.¹⁵ La idea central es explicar el origen -- como proceso-- de las políticas públicas y encontrar los factores que inciden en su permanencia y cambio a lo largo del tiempo.

Por otra parte, los estudios pioneros sobre agenda de políticas públicas de John Kingdon parten del supuesto de que los problemas públicos no son un hecho dado, y que la atención estratégica del Estado responde a una agenda en la que se contemplan sólo algunos de los fenómenos sociales, definidos como problemas, susceptibles de atención gubernamental. Entonces, la tarea del analista es identificar el mecanismo de internalización (por parte del Estado) de un problema social (agenda latente o pasiva). Kingdon propone que el proceso se efectúa a través de empresarios de políticas (*policy entrepreneurs*) que aprovechan «ventanas de oportunidad» para promover sus propuestas

¹³ La idea central de esta concepción es que sólo conocemos el insumo y el producto, pero no el proceso de producción de las políticas.

¹⁴ Claudia Calvin y Jesús Velasco, "Las ideas y el proceso de conformación de las políticas públicas: una revisión de la literatura", *Política y Gobierno*, (1997), vol. IV, núm.1, pp.169-188, p. 171.

de solución, una vez que una cuestión (*issue*) se ha reconocido como público o la solución anterior resultó inoperante.¹⁶

En oposición a la confianza positivista de los modelos de decisión, en la ciencia política existen varias propuestas que buscan integrar el papel de las ideas en el proceso de políticas públicas y de la política en general. Autores como Peter Hall¹⁷ buscan definir y modelar el papel de las ideas en el proceso de cambio de políticas públicas: su premisa básica es que las ideas pueden ser un factor clave para la movilización de coaliciones políticas y grupos de interés fuera y dentro del Estado, y que éstos inciden directamente en la aceptación de paradigmas de políticas públicas. En los términos de este autor, las ideas se convierten en causa de cambio cuando la idea es persuasiva y muestra viabilidad económica, política y administrativa.

Por otra parte, Giandomenico Majone desarrolla un interesante argumento que pone especial énfasis en la persuasión y la naturaleza retórica --dialógica-- de la elaboración de políticas públicas.¹⁸ Para Majone, una concepción dialéctica del análisis de políticas implica reconocer que "el analista de políticas es un productor de argumentos de las políticas, más semejante a un abogado [...] que a un ingeniero o a un científico. Sus capacidades básicas no son algorítmicas, sino argumentativas."¹⁹ En consecuencia, las "certezas" y la viabilidad política de las políticas no deviene de la confiabilidad de la

¹⁵ Margaret Weir, "Ideas and Politics: The Acceptance of Keynesianism in Britain and the United States", citado por Claudia Calvin y Jesús Velasco, art. cit., p.172.

¹⁶ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policy*, Boston, Little Brown, 1984.

¹⁷ Peter Hall, (ed.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1989.

¹⁸ Cfr. Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas*, México, FCE- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997.

¹⁹ Giandomenico Majone, *op. cit.*, p. 57.

información o la cientificidad de los instrumentos de análisis, sino de la capacidad persuasiva y comunicativa de los argumentos que *justifican*²⁰ un análisis y una propuesta determinados.

Todas estas visiones cuestionan en cierto sentido la idea de que los problemas públicos son un hecho dado, exógeno al Estado, y que las políticas públicas son una respuesta automática --racional o no-- frente a ellos. El análisis aquí propuesto se inspira en algunas ideas de esta tendencia, concretamente de la adopción de los conceptos de la escuela constructivista de Thomas Luckmann, Peter Berger y Alfred Schütz, de acuerdo con la cual la realidad es ya el producto de un proceso social -intersubjetivo-- de construcción --interpretación-- de significados, y no una entidad autónoma susceptible de verificación empírica.

Es cierto que muchos de estos enfoques conducen al relativismo y cancelan la posibilidad de un análisis relativamente objetivo, con capacidad heurística. En mi opinión, la trampa de la interpretación *en* la interpretación y la literatura sobre los fenómenos de sentido (Niklas Luhmann²¹) como paradigma de ciencia social es que echan por tierra la concepción acumulativa del conocimiento y la aspiración progresiva --o progresista-- de la ciencia en general. En un extremo relativista, la escuela deconstructivista (Derridá) plantea que la realidad no existe, y que todo lo que tenemos es un conjunto de significados

²⁰ El énfasis es mío. Es muy importante distinguir la idea positivista de argumentación racional y la noción popperiana de falsación, de la idea de argumentación de Majone que es estrictamente retórica. En este libro, el autor señala que retoma esta concepción del análisis aristotélico del trabajo artesanal (causa formal, eficiente, formal y final), pero me parece que el tipo de modelo que realmente postula es el de los sofistas.

²¹ En los términos de Luhmann, la sociedad es un sistema de comunicación autopoietico (que se reproduce a sí mismo a través de la diferenciación frente al entorno) en el que todo proceso o interacción es un fenómeno de «sentido» (*sinnhaft*) que construye los límites entre sistema y entorno, reduciendo así la complejidad

arraigados que deben develarse --deconstruirse-- para acceder a la interpretación subjetiva de los hechos, entendidos como significado estructurado.

Para efectos del análisis de políticas públicas y la administración pública en general, el nivel de abstracción de estas propuestas es tan alto que impide cualquier operacionalización; además, muchos de estos trabajos remiten a procesos lingüísticos complejos (Wittgenstein) que no tienen mucho que ofrecer a la ciencia política dominante (*mainstream*), que está regida por otro tipo de preocupaciones.

El análisis aquí propuesto es mucho más modesto y busca plantear otro tipo de preguntas. En primer lugar --como ya se mencionó-- aquí no se busca explicar el proceso de internalización de una idea como propuesta de política pública. En este sentido, el análisis que aporta la tesis es estático: lo que interesa es el contenido de las ideas en el supuesto de que éstas son un factor clave en la definición del problema que antecede al diseño de una política pública. En segundo lugar, tampoco se aspira a deconstruir los planteamientos de la política pública como fenómeno de significado o construcción social de la realidad.²²

En un punto intermedio mucho más acotado, este trabajo busca encontrar las premisas lógicas y funcionales que subyacen a la definición de un problema para identificar el papel (conceptual) del Estado mexicano en la función social de bienestar; y entender desde esta óptica los programas de combate a la pobreza y sus instrumentos.

En otras palabras, no se busca analizar la iniciación de una política pública en tanto proceso decisorio, sino que se parte del producto decisorio (el contenido programático de

sistémica. (*Sistemas Sociales- Lineamientos para una Teoría General*, México, Alianza, 1991 y *Sociología del riesgo*, UIA-Universidad de Guadalajara, 1992.)

la política) para reconstruir los supuestos conceptuales que explican la política, entendiéndola como un posicionamiento gubernamental frente a un problema o una situación determinada.

²² Como se sabe, esta noción es relacional o intersubjetiva.(Alfred Schütz, *La construcción significativa del mundo social-Introducción a la sociología comprensiva*, Barcelona, Paidós, 1993.)

PARADIGMAS Y APRENDIZAJE SOCIAL

Una aproximación macroscópica a la definición de políticas públicas

En la búsqueda de un marco conceptual que pudiera orientar las preguntas básicas de las que surge este trabajo, Thomas Kuhn y Peter Hall resultan particularmente ilustrativos. El concepto de paradigma y revolución científica del primero; y la propuesta de aprendizaje social aplicado a las políticas públicas del segundo son los insumos básicos de la perspectiva macro de la investigación. Guardada la debida proporción, los cambios en la percepción del problema de la pobreza en México se prestan a la analogía con el cambio paradigmático en los términos de Kuhn.

Históricamente, los debates sobre política pública no están sujetos a cambios constantes en el corto plazo por varias razones, en primer lugar porque el proceso institucional de implementación, evaluación y aprendizaje es sumamente lento e incompleto. La complejidad y el dinamismo de los problemas (elasticidad de la demanda social) se atiende con una capacidad instalada fija (inelasticidad de la oferta burocrática) en el corto plazo, por lo que las alternativas de solución de un problema público no pueden ser radicalmente distintas entre sí -- en instrumentos y magnitud-- dadas las restricciones financieras, políticas y administrativas. Igualmente, el tipo de información y conocimiento accesible y socialmente aceptado, en los términos de Schutz, supone un lento proceso de sistematización y acumulación que no puede ser sustituido o transformado radicalmente en forma continua.

El aprendizaje social: entre los paradigmas y el incrementalismo

Como quiere Charles Lindblom, la «ciencia» de las políticas es un ejercicio constante para salir del paso (*muddling through*) en el que se decide a través de una sucesión de cambios incrementales (ajustes al margen).²³ Las teorías macro en las que frecuentemente se basan los modelos de política pública requieren la recopilación de mucha información y análisis antes de ser formuladas; en cualquier caso, su replanteamiento también pasa por un lento proceso de cuestionamiento y revisión. Estos periodos son comparables a lo que Thomas Kuhn llamó la ciencia normal, situación en la que los temas, las preguntas y las propuestas son intraparadigmáticas: "ciencia normal significa investigación basada firmemente en una o más realizaciones científicas pasadas, realizaciones que alguna comunidad científica particular reconoce, durante cierto tiempo, como fundamento para su práctica posterior."²⁴

Los debates de política pública están sujetos a una especie de inercia y son susceptibles de grandes transformaciones sólo por excepción. Los tiempos y modalidades de estos cambios pueden depender de la estructura del Estado; el poder político y el perfil de los cuadros de la administración pública; las coaliciones políticas imperantes; los promotores de políticas (*policy advocates*); el reconocimiento del fracaso sistemático de determinadas propuestas o incluso por compromisos internacionales. Sin embargo, en cualquier escenario podemos afirmar que al menos en el corto plazo, la discusión sobre

²³ "La ciencia de salir del paso", en Luis F. Aguilar (ed.), *La hechura de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, pp. 201-225. En palabras de Lindblom, " el conocimiento de las secuencias pasadas de los pasos de una política permite al decisor (sic) prever las consecuencias probables de pasos posteriores similares,[...] no necesita intentar grandes saltos hacia sus objetivos [...] porque no espera que su política sea la resolución final de un problema.", p. 221.

²⁴ Thomas S. Kuhn, *La estructura de las revoluciones científicas*, México, FCE, (Breviarios), 1995 (reimpresión), p. 33.

políticas públicas es como un ensayo melódico: variaciones sobre un mismo tema (paradigma).

En los términos de Kuhn, un paradigma es un conjunto de realizaciones científicas que "[sirven] , durante cierto tiempo, para definir los problemas y métodos legítimos para un campo de la investigación para generaciones sucesivas de científicos."²⁵ Los paradigmas cumplen con las siguientes condiciones: sus logros o resultados habían sido anteriormente insuficientes para atraer un apoyo duradero de partidarios y eran lo bastante incompletas para ser resueltas por el "redelimitado" grupo de científicos. Es decir, que un paradigma es una primera aproximación, razonable y aceptada a preguntas no resueltas, por lo que abre una agenda de investigación.

Los paradigmas producen modelos internamente coherentes de tradición científica porque la investigación sucesiva se despliega con el mismo lenguaje y bajo los mismos supuestos implícitos. Gradualmente, el desarrollo de esa agenda conduce a respuestas o preguntas distintas al modelo explicativo matriz, lo que Kuhn denomina anomalías. En un primer momento las anomalías tratan de resolverse desde el mismo paradigma, pero cuando el número o la magnitud de éstas resulta inmanejable, surge una crisis que conduce a un salto o cambio paradigmático (una revolución científica): la adopción de una propuesta distinta e incommensurable con la anterior que constituye a su vez, una nueva tradición epistemológica con su bagaje de premisas, leyes, teorías y métodos reconocidos como legítimos para el trabajo sucesivo.

En el ámbito de las políticas públicas, un paradigma es un universo restringido, reconocido como válido, para la conceptualización de los problemas públicos en función de un conjunto de instrumentos que se consideran plausibles y viables para el diseño de

políticas. En materia de política económica, por ejemplo, las políticas contracíclicas y la utilización del gasto público para estimular la demanda interna son algunas de las características del paradigma keynesiano, vigente hasta finales de los años setenta. Actualmente, el llamado consenso Washington postula un modelo distinto de política económica y finanzas públicas como respuesta las crisis del paradigma anterior.

Estos paradigmas macro repercuten directamente en todos los ámbitos de la discusión sobre políticas públicas porque redefinen el contexto en el que opera la acción gubernamental en términos de presupuesto, tiempos, objetivos y modalidades de intervención. En otras palabras, constituyen un universo definido y restringido de opciones y posibilidades en materia de política pública.

Peter Hall²⁶ retoma el concepto de Kuhn para explicar los ajustes en el diseño de políticas públicas como procesos de aprendizaje intraparadigmático y las transformaciones radicales como cambios paradigmáticos. En este mismo tenor, Hugh Heclo señala, por ejemplo, que

la política encuentra sus recursos no sólo en el poder sino también en la incertidumbre --hombres preguntándose colectivamente qué hacer... los gobiernos no sólo [son o ejercen] poder... también se cuestionan (*puzzle*). La elaboración de políticas públicas es una forma de cuestionamiento colectivo (*puzzling*) en nombre de la sociedad... mucho de la interacción política constituye un proceso de aprendizaje social expresado a través de políticas."²⁷

El aprendizaje social se define como "el intento deliberado para ajustar los objetivos o instrumentos de una política a la luz de experiencias pasadas o nueva información."²⁸ Las

²⁵ *Idem.*

²⁶ Peter Hall, "Policy Paradigms and Social Learning", s/l, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones Sociales, (Documento de Trabajo #4), 1990.

²⁷ Hugh Heclo, *Social Policy Making in Britain and Sweden*, citado por Peter Hall, "Policy...", doc.cit., p. 2.

²⁸ *Ibid.*, p. 5

variables que cambian como resultado de este aprendizaje pueden ser las metas que orientan una arena de políticas públicas, las técnicas o instrumentos de política para obtenerlas, o el ámbito (*setting*) de los instrumentos: " si la meta de una política pública es atenuar los problemas financieros de las personas de la tercera edad, el instrumento elegido sería una pensión para la vejez y el ámbito (*setting*) sería el nivel de beneficios establecido."²⁹ En función del tipo de variables que se modifican por la experiencia pasada, Hall identifica tres tipos de aprendizaje:

El aprendizaje de primer orden se refiere a un cambio en los instrumentos, pero no a los objetivos de la política pública; el de segundo orden, a un cambio tanto de instrumentos como de ámbito, con los mismos objetivos. Finalmente, el aprendizaje de tercer orden o cambio paradigmático es aquella situación en la que cambian todas las variables: los instrumentos, el ámbito y la jerarquía de los objetivos:

El movimiento de un paradigma a otro que caracteriza al aprendizaje de tercer orden tiende a involucrar la acumulación de anomalías, la experimentación con nuevas formas de políticas y fracasos (*failures*) que precipitan un cambio en el *locus* de la autoridad sobre políticas públicas e inician una lucha más amplia entre paradigmas en competencia.³⁰

Aprendizaje y política social en México

Aparentemente, la historia del combate a la pobreza en México, al menos desde los años treinta del siglo pasado, ilustra procesos de aprendizaje de primer y segundo orden en los que los objetivos de la política social, plasmados en la doctrina social de la Constitución

²⁹ *Idem.*

³⁰ *Ibid.*, p. 9. El autor agrega que este proceso termina cuando los promotores del nuevo paradigma aseguran una posición de autoridad y tienen plena capacidad para redefinir la organización y los procedimientos operativos regulares del proceso de políticas públicas para institucionalizar el nuevo paradigma. Estas consideraciones rebasan los objetivos de este trabajo, pero es claro que el cambio en el perfil de la élite gobernante y los cuadros superiores de la administración pública son un factor importantísimo detrás de las nuevas propuestas de política pública en todos los ámbitos.

de 1917, permanecen inalterados. Desde el punto de vista formal, los derechos sociales en México siguen vigentes hasta la fecha, incluso podría afirmarse que la justicia social aparece como objetivo inmutable de la política social en este periodo. Sin embargo, los objetivos reales de una política pública no son sólo una reproducción del discurso político en boga, sino que remiten a una consideración más sutil: la definición gubernamental del problema y las características de sus programas.

A lo largo del siglo pasado, la «cuestión social» se definió de diversas maneras, en atención a lo que se consideró en su momento las causas y/o características de la pobreza: desigualdad, marginación, exclusión, deficiente industrialización, tasas insuficientes de crecimiento, analfabetismo, desempleo, ausencia de representación, carencia de tierra, falta de urbanización, mercados incompletos, centralismo administrativo, por mencionar algunos. En consecuencia, el tipo de instrumentos y políticas efectivamente implementados fueron cambiando en virtud de estos diagnósticos.³¹

La tesis desarrolla el argumento de que la política social en México ha experimentado el aprendizaje de tercer orden o cambio paradigmático de políticas públicas al menos en una ocasión como resultado del ajuste estructural, y que los programas emergentes de combate a la pobreza constituyen el nuevo paradigma de políticas públicas cuyas premisas han de analizarse para los casos de PRONASOL y PROGRESA.

La política social está directamente vinculada --incluso sujeta-- a los modelos dominantes de mercado y a la concepción histórica de la figura del Estado. Por lo tanto, los programas de combate a la pobreza, en su planteamiento e instrumentación, llevan implícita una concepción funcional de la provisión social de bienestar que asigna diversos

papeles y capacidades al Estado, la sociedad y el mercado. Estas ideas del mundo -- retomando la frase de José Gaos-- son las que ubican al Estado mexicano en un continuo hipotético cuyos extremos son la naturaleza estrictamente pública y privada, respectivamente, del problema de la pobreza. El objetivo de esta investigación es tratar de ubicar las diferentes propuestas de política social a lo largo de este continuo para reflexionar sobre la dirección y las implicaciones del cambio paradigmático de la política social en México.

Por esta razón, la tesis tratar de aportar argumentos que respalden la hipótesis de que el cambio paradigmático de la Reforma del Estado conduce a la privatización del tema de la pobreza, a partir de un análisis micro de los programas de combate a la pobreza. En forma paralela, pero complementaria, la visión macroscópica del trabajo busca vincular los paradigmas sobre el papel del Estado en materia de bienestar social con el concepto de ciudadanía, que constituye el núcleo duro del Estado Benefactor.

³¹ Existen, por supuesto, otros factores que inciden en la elección de instrumentos como son: cambios en la capacidad instalada del Estado, perfil de los cuadros decisorios de la administración pública, evidencia e información académica nueva, etc.

METÁFORAS, HISTORIAS Y VALORES

Una aproximación microscópica a la definición de problemas públicos

El reconocimiento de que los problemas públicos son construcciones plantea una serie de preguntas sobre las formas y procesos de los cuales resulta la formulación conceptual de un problema. Como señala Christopher Plein, "si la definición del problema remite a la construcción social de la realidad, entonces la cultura, los valores comunes, la ideología, la socialización política y las ideas importan".³² En general, la literatura reconoce que los grupos de interés, la información científica, la asesoría profesional y los paradigmas hegemónicos contribuyen a la formulación de un problema público, entendido como imágenes de asuntos (*issue images*).

Los insumos pueden provenir del contexto político e institucional que da cabida --o no-- a cierto tipo de planteamientos y herramientas analíticas, reconociéndolas como información y explicaciones válidas ante una situación determinada. Esta visión rompe con la percepción dominante que, al menos desde finales de años cincuenta sostiene que el desarrollo de la política social es una tarea de solución de problemas (*problem solving enterprise*). En los términos de Donald Schön, esta visión ha hecho caso omiso de una dimensión fundamental: la definición del problema (*problem setting*).

En la esfera de la política social, la naturaleza intrínsecamente normativa --e histórica-- del concepto pobreza resalta la importancia de la definición del problema. A este respecto, Schön señala que "las dificultades esenciales de la política social tienen más que ver con la definición del problema, con las formas en las que encuadramos

³² Christopher Plein, "Agenda Setting, Problem Definition and Policy Studies", *Policy Studies Journal*, (1994) vol. 22, núm. 4, pp. 701-704, p. 703.

(*frame*) los propósitos a ser alcanzados, que con la selección de medios óptimos para lograrlos."³³

La dimensión simbólica de los problemas públicos

En la definición de un problema público, la metáfora³⁴ es un factor esencial que da cuenta de las perspectivas adquiridas del mundo; la forma en la que se piensa sobre las cosas; se asigna sentido (*makes sense*) de la realidad, y se establece una idea de solución. Como los problemas públicos no se toman por dados, "son contruidos por seres humanos en su búsqueda de ordenar y dar sentido a situaciones complejas", por eso es importante la forma en la que se describen -- en realidad se prescriben-- los problemas. La concepción de los problemas está mediada por historias (*stories*) que relatan situaciones anómalas o patológicas de la realidad social. Estas historias describen que algo está mal, cuentan por qué, y cómo hay que repararlo. En consecuencia, en el proceso de definición de una política pública, la historia de un problema es su solución en el sentido de que una vez identificadas las causas, se disponen los instrumentos para modificarlas o eliminarlas.

Por ejemplo, un diagnóstico recurrente sobre los servicios sociales en Estados Unidos es que están fragmentados, por lo que se han propuesto diversos mecanismos de coordinación. Sin embargo, lo que se define como fragmentado puede también llamarse

³³ Donald Schön, "Generative metaphor: a perspective on Problem- Setting in Social Policy", en Andrew Ortony, (ed.), *Metaphor and Thought*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979, pp. 254-283, p. 255.

³⁴ La elaboración de una metáfora es un proceso cognitivo que reasigna significados a partir de la comparación. Schön explica que el proceso metafórico consiste en los siguiente: a) la percepción de que A y B son similares en algún aspecto; b) la identificación de las similitudes materiales o funcionales; 3) establecimiento de una analogía entre A y B; c) construcción de un modelo en el que A y B redescritas se identifican por un significado común. (Schön, *op. cit.*)

autónomo, y como la carga emotiva del término autonomía es positiva en la cultura política estadounidense, los defectos percibidos en el sistema de servicios sociales serán explicados en función de otras variables como el financiamiento o el ámbito de beneficios establecido. "Bajo el influjo de la metáfora"³⁵ resulta obvio que la fragmentación es mala y la coordinación buena, pero este sentido de obviedad depende de que la metáfora permanezca implícita."³⁶

Schön llama metáforas generativas a aquellas que producen un cambio en los instrumentos diseñados para combatir un problema³⁷, por lo que en teoría, a toda política pública "nueva" subyace una de estas metáforas. En algunas ocasiones, las soluciones se convierten en los problemas a través de una reinterpretación de sus efectos, como es el caso de la intervención del Estado en la economía, los subsidios generalizados y las políticas de precios de garantías a partir de los años setenta.³⁸

La política de vivienda es muy ilustrativa de las historias o metáforas que subyacen a la definición de un problema público.³⁹ De acuerdo con una metáfora organicista, las comunidades urbanas tienen ciclos de vida y al aproximarse a su final comienzan a tener

³⁵ *Under the spell*, en el original.

³⁶ Schön, art. cit., p. 259

³⁷ Lo que Peter Hall llamaría aprendizaje de segundo orden.

³⁸ La política de Reagan es un ejemplo emblemático: el Estado deja de ser la solución, y se convierte en el problema.

³⁹ Los casos son también de Donald Schön. En materia de vivienda, el caso de la Unidad Independencia en el Distrito Federal es muy interesante, ya que al parecer se buscaba la integralidad de la colonia como un subsistema urbano --para familias de ingreso medio-bajo-- autónomo con elementos como centros deportivos, teatros, hospitales, tiendas, escuelas y una gran extensión de espacios abiertos comunes que dan la ilusión de ser una pequeña ciudad en la que todas las necesidades de la vida cotidiana pueden ser satisfechas sin salir de la unidad. Tengo entendido de que a partir de los años ochenta, esta fórmula se convirtió en un problema serio de pandillerismo e inseguridad pública porque esta integralidad produjo estructuras autónomas de poder y complicidad que aislaron a la colonia del monitoreo policiaco. Hoy en día, esta visión del urbanismo está completamente agotada.

enfermedades crónicas --como un organismo vivo-- que llevan a la decadencia y la destrucción. Entonces es necesario que un actor externo, en este caso el planificador urbano, sustituya las partes anómalas por nuevas, y genere espacios nuevos para renovar el ciclo de vida de la comunidad.

Una visión alternativa señaló, por ejemplo, que lo que la gente externa llama barriadas o favelas (*slums*) encierra una dinámica muy sana de interacción urbana de personas de muy bajos recursos, y que se trataba de "comunidades de bajo ingreso que ofrecían a sus residentes los servicios formales y apoyos informales que evocaban una sensación de pertenencia, protección y confort a sus miembros." En consecuencia, la tarea de mejoras para la comunidad no remite al rediseño, la destrucción o la reconstrucción de ese asentamiento, sino al fortalecimiento (*empowerment*), y el acercamiento a sus miembros para ayudarles a desarrollar las fuerzas rehabilitadoras (*unslumming forces*) que son inherentes a la dinámica de las colonias.

Los problemas públicos como historias

La conceptualización de los problemas públicos se construye a partir de formas de comunicación, como el lenguaje, los símbolos o los números. La historia, entendida como un relato de eventos interrelacionados, es una de ellas. Las historias que explican un problema público, así sean una mera especulación o el resultado de un minucioso estudio, son en sí mismas insumos directos para la elaboración de políticas públicas e influyen, una vez aceptadas, en múltiples esferas del quehacer gubernamental. Influyen en la legislación, la formación de programas, los esquemas de planeación y la asignación de recursos, así como en los métodos de evaluación del problema. En los términos de Schön, cada historia construye una visión de la realidad social a partir de un complejo proceso de

naming (nominación, nombrar) y *framing* (encuadrar o enmarcar) que resuelve la ambigüedad consustancial a los problemas sociales, o al menos la reduce. Estas historias, como proceso metafórico, le dan a los elementos aislados una conexión lógica y coherente. Esta consistencia conceptual --artificial-- en la definición de los problemas públicos es imprescindible en el proceso de elaboración de políticas públicas, ya que si no se establece algún tipo de causalidad, no hay explicación alguna para la intervención pública.

Generalmente, las definiciones -- o la aceptación y el arraigo administrativo o político de las metáforas -- imprimen una lectura normativa a los datos e información con lo que se realiza una recomendación de política pública.⁴⁰ El dualismo normativo -- satisfactorio/no satisfactorio-- es el elemento de la definición del problema que conduce a la elección de los instrumentos idóneos para su solución: "las formas en que definimos (*set*) los problemas sociales determinan el tipo de objetivos y valores que buscamos hacer realidad, tanto como la dirección en la que se buscan las soluciones."⁴¹ Las metáforas, como los paradigmas, son inconmensurables, por lo que el analista de políticas públicas o el tomador de decisiones enfrentan continuamente dilemas, más que problemas, en el sentido del modelo racionalista de políticas públicas.

La problematización como ejercicio retórico

En *Policy Paradox y Political Reason* Deborah Stone propone un modelo retórico de la política --y las políticas-- que implica un tipo de análisis que reconoce los conceptos analíticos como argumentos políticos (*political claims*), sin otorgarles *a priori* el status de

⁴⁰ Schön los llama *normative leaps*.

⁴¹ Schön, art. cit., p. 268

veracidad objetiva. En la esfera pública todos los argumentos son estratégicos (*strategically crafted arguments*): "la razón política es un razonamiento por metáforas y analogías, es el intento consciente de hacer que otros vean las cosas de una manera, y no de otra."⁴² Visto así, como ha sugerido también Giandommenico Majone, el diseño de políticas públicas es una disputa constante en torno a criterios alternativos de clasificación, de priorización de categorías y la definición de ideales que guían la forma en la que los individuos se comportan o deben comportarse.

En resumidas cuentas este enfoque plantea que una política pública se origina fundamentalmente en un enunciado normativo. Es decir, en una definición inconmensurable, de un problema concreto. Esto no es nada nuevo, ya que una de las características definitorias de los enunciados normativos es que no son susceptibles de verificación empírica ni argumentación lógica (en el sentido positivista)⁴³; *ergo* son incomensurables. Los valores no son ciertos ni falsos de acuerdo con los criterios regulares de la epistemología, y sólo pueden jerarquizarse y definirse en el ámbito de la filosofía moral.

La aportación de Stone que me parece sugerente es que, asumiendo que al final del camino la discusión pública es siempre normativa, esta autora explica cómo en el proceso decisorio la deficiente información que se tiene sobre la mayoría de los problemas públicos conduce a una especie de disfraz que se presenta como conocimiento "duro", respaldado por la teoría y la acumulación de datos, un conjunto de historias o

⁴² Deborah Stone, *Policy Paradox and Political Reason*, Glenview, Harper Collins, 1988, p. 6

⁴³ Cfr. Rolando Tamayo y Salmorán, *Elementos para una Teoría General del Derecho- Introducción al estudio de la ciencia jurídica*, México, Themis, 1992. (En este libro se desarrolla a detalle una teoría semántica del derecho que explica las naturaleza

representaciones que se canalizan en diversas formas de lenguaje y promueven los intereses particulares --así sean altruistas-- de sus promotores.

Las formas de representación más comunes en el lenguaje de las políticas públicas son los símbolos, los números, las causas, los intereses y las decisiones.⁴⁴ Estas representaciones son muy claras con relación al combate a la pobreza, ya que ésta es en sí misma un símbolo. Para el pensamiento cristiano al menos hasta el siglo XVI, la pobreza es una virtud; mientras que en los inicios del capitalismo se erige en un sinónimo de ocio. Otras veces se ha definido como enfermedad psicosocial (mendicidad) o ha sido sinónimo de minoría de edad (no ciudadanía).⁴⁵

Todos los programas de combate a la pobreza tienen un diagnóstico, explícito o implícito, sobre sus causas y se presentan como una solución que rompe ese nexo causal. Los desarrollos más recientes de los estudios de pobreza y política social ponen especial énfasis en los procesos de medición y definición econométrica, por lo que los números son un insumo creciente de decisiones en materia de combate a la pobreza. Los números son también mecanismos simbólicos de definición de un problema: el problema es su magnitud, tamaño o dimensión. A pesar de que los números gozan de un *status* prominente en la cultura científica, la medición es una de las muchas formas que hay de describir. En el caso de la política social en México, vale la pena señalar que para PROGRESA, cuya premisa fundamental es la absoluta objetividad estadística del mecanismo de identificación de beneficiarios (focalización), se elaboró un minucioso análisis de reconstrucción de su metodología. Este trabajo concluye que hay varios

deóntica de los enunciados normativos y su diferencias respecto de los postulados científicos de la física y la matemática.)

⁴⁴ Stone dedica extensos análisis a cada una de ellas.

momentos en los que el analista introduce variables y criterios completamente arbitrarios para ajustar los datos y darle consistencia interna al modelo estocástico de variables múltiples⁴⁶

En la actualidad, los números simbolizan precisión y objetividad, especialmente para quienes no dominan este lenguaje. Para los conocedores, muchos modelos cuantitativos esconden su deficiente calidad en lo poco comunicable que es este lenguaje, y plantean falacias y errores que *escritos en prosa* moverían a risa. En cualquier caso, la dificultad central de la medición de los problemas sociales es que a diferencia de los objetos físicos, los hombres reaccionan ante la medición.

En el entendido de que en la discusión sobre políticas públicas están en juego recursos y poder, las diferentes posturas frente a un mismo problema son siempre intentos por influir en la idea central que se utiliza para guiar las políticas públicas. El modelo retórico de Stone plantea que los conflictos políticos sobre nexos causales son, más que afirmaciones empíricas sobre la dirección y secuencia de ciertos eventos, disputas sobre la posibilidad de control y asignación de responsabilidades en ese ámbito.

Este marco conceptual puede guiar en forma más clara la identificación que hace cada programa del problema de la pobreza y la subsecuente definición programática y operativa del programa: la selección de instrumentos, las instancias y/o actores que participan, así como los mecanismos de evaluación y de divulgación de la operación y resultados de la política. Este trabajo, como ya se ha señalado, no contempla la parte

⁴⁵ Como en las famosas Leyes de Pobres inglesas, que condicionaban el apoyo público a los menesterosos a que renunciaran a sus libertades básicas y derechos políticos.

⁴⁶ Me refiero al trabajo de Fernando Cortés, "Progresas y el uso del análisis multivariado en la identificación de los pobres", en Pilar Grediaga y Daniel Hernández (coords.), *Alivio a la Pobreza- Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación en la Política Social*, México, CIESAS--Progresas, 1999, pp. 25-39.

dinámica de la elaboración de las políticas públicas, la disputa administrativa y política de lo que Stone llama argumentos estratégicamente contruidos. También vale la pena señalar que, al menos en el debate de las políticas de combate a la pobreza en México, el conjunto de historias o metáforas que tienen viabilidad política, económica y administrativa (Hall) es muy restrictivo por debilidades objetivas tanto financieras como administrativas.

Me parece que las ideas desarrolladas aquí respaldan la hipótesis de que PRONASOL y PROGRESA son propuestas intraparadigmáticas porque, como se verá más adelante, comparten la *historia* de la centralidad del mercado y la metáfora de *mercados de bienestar*, una visión mecánica de las formas en las que opera el déficit de satisfacción de necesidades --no de igualdad, no de seguridad social, no de bienes y servicios provistos por el Estado-- de los que parten tanto Solidaridad como Progres, definidos implícitamente como programas de capitalización de los pobres.⁴⁷

Las explicaciones causales son también muy interesantes, porque *grosso modo*, el tema de la pobreza en México ha pasado de las causas históricas (el modelo agroexportador oligárquico; a las mecánicas (desarrollo dependiente); a las institucionales (el Estado interventor) para llegar recientemente a las autorreferentes o de culpabilidad: las causas de la pobreza son las características de los pobres. Los instrumentos, si este enfoque resulta útil también han de poder explicarse en estos términos.

En resumidas cuentas la tesis trata de contar estas historias y metáforas para entender a sus personajes y las estrategias, capacidades y funciones que cada uno tiene en la distribución de bienestar social, en los términos de Titmuss. En el tiempo largo, esta

⁴⁷ El primero con la idea de capital social; el segundo, con la de capital humano.

historia se erige a partir de variaciones sobre un tema de Humboldt⁴⁸: "México es el país de la desigualdad. Acaso en ninguna parte la hay más espantosa en la distribución de las fortunas..... " ⁴⁹

⁴⁸ Ensayo político sobre el Reino de la Nueva España (1808).

⁴⁹ Retomando la idea de Robert Nozick sobre los conceptos pautados de justicia (de cada quién según _____ ; a cada quien según _____,) las palabras subrayadas pueden irse sustituyendo históricamente para denotar un mismo problema en función de estas metáforas generadoras de Schön. (*Anarquía, Estado y Utopía*, México, FCE, 1974)

Segunda Parte

UNA APROXIMACIÓN AL PARADIGMA INICIAL

2. DE LA POLÍTICA SOCIAL TRADICIONAL A LA REFORMA DEL ESTADO

Introducción

El argumento central de la investigación es que el cambio paradigmático que supone la Reforma del Estado de los años ochenta conduce a la privatización de la responsabilidad social en materia de provisión de bienestar social mínimo. Para respaldar esta hipótesis se hace una comparación detallada del Programa Nacional de Solidaridad (1989-1994) y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (1997-2000), en el supuesto de que son las respuestas más articuladas de combate a la pobreza en el marco del Estado Modesto. Lo que sucede con estos programas, en tanto microcélulas del posicionamiento gubernamental frente al tema de la pobreza, es también predicable de la definición funcional del Estado mexicano en materia de bienestar social. En consecuencia, el análisis micro de los programas mencionados permite ubicar, conceptualmente, una tendencia privatizadora del tema de lo social.

Los individuos y las familias pueden obtener bienestar por medio de: a) instituciones fuera del mercado como la Iglesia, las asociaciones voluntarias y la familia; b) el mercado y la economía formal; y c) el Estado. Históricamente podemos ubicar varias combinaciones, lo que Richard Rose llama *welfare mix*, que se distinguen por dar mayor énfasis a una de las fuentes de bienestar en la función social de asignación y/o producción del mismo. A partir de estas concepciones se ha definido el papel del Estado en la materia, el modelo de política social y las instituciones respectivas.⁵⁰

⁵⁰ Estas concepciones también influyen el estudio de la política social. En la actualidad, por ejemplo, existen dos escuelas más o menos identificadas: la ingeniería

Uno de los argumentos de esta investigación es que el modelo funcional del México posrevolucionario residía de manera predominante en la figura del Estado; y que a partir de los años setenta se gestó una crisis que condujo, finalmente, a una vuelta al mercado como fuente primigenia de bienestar. Esto es una obviedad, pero aquí tratamos de establecer algunos parámetros de análisis a partir de las implicaciones normativas de la definición de problemas, objetivos e instrumentos, en la elaboración de políticas públicas, con el fin de evaluar la hipótesis de la privatización.⁵¹ Ésta se entiende como un movimiento hacia el extremo privado del continuo hipotético, e ilustra un cambio en el *locus* de la producción y distribución de bienestar social en favor del mercado. En él, las funciones del Estado sufren un cambio cualitativo orientado a un papel indirecto de regulación mucho menos protagónico que el que postula el modelo anterior. En este nuevo orden, el libre desenvolvimiento de las fuerzas de mercado se erige en el epicentro de las funciones de producción y distribución de bienes y servicios de la sociedad.

La orientación general de estos cambios no es una característica particular de México; forma parte de una transformación global de las economías y la concepción del papel del Estado, que se identifica en el ámbito internacional con el fin del paradigma keynesiano --el consenso Bretton Woods-- y su sustitución por el modelo liberal --

social y la tendencia socio-estructural. La primera se ocupa de cuestiones administrativas y de política pública y pone especial énfasis en la medición de la pobreza; posee por tanto una visión endógena de acuerdo con la cual la pobreza es un sistema independiente del sistema económico, o sea un problema de incorporación al desarrollo. La segunda, en cambio, se interesa en las instituciones sociales y los procesos de producción y reproducción de la riqueza y la pobreza que inciden en la desigualdad. (Martha Schteingart, (coord.), Políticas sociales para los pobres en América latina, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999.)

⁵¹ El debate sobre la dicotomía Estado-mercado es una simplificación excesiva porque no se trata de un juego suma cero. En realidad, lo que está en juego no es si el Estado interviene en la economía o no, sino la forma en la que interviene o incide en las operaciones de mercado y el ámbito privado en general.

neoliberal, si se quiere-- del que parte lo que ha venido a llamarse el Consenso Washington.⁵² Estos cambios reflejan tanto un cambio en la estructura económica global como avances en la ciencia económica a partir de los años setenta.⁵³

En el marco de este cambio paradigmático global --aprendizaje de tercer orden en los términos de Peter Hall-- el caso mexicano tiene características especiales que, a mi juicio, debían incorporarse en el análisis de la evolución del tema de lo social en la agenda del Estado mexicano. La discusión europea en torno al fin del Estado Benefactor⁵⁴ está fundada en debates y consideraciones distintos a los aplicables a países como México al menos por dos razones. En primer lugar, porque en México nunca existió un Estado Benefactor *stricto sensu*. Esto es cierto si entendemos al Estado Benefactor como aquél

⁵² John Williamson acuña el término para describir "el acuerdo básico entre los países desarrollados y en desarrollo y grandes bancos internacionales y financieros multilaterales alrededor de lo que debía ser la estrategia económica de las regiones en desarrollo." (*The political economy of policy reforms*, Washington, Institute for International Economics, 1994. Citado por Rosalbina Carrasco y Gabriel Tarriba en *Aprendizaje institucional internacional y política social: enseñanzas para México*, México, SEP/SEDSOL/ANUIES, 1999, p. 17.)

⁵³ El resurgimiento de los modelos clásicos, el concepto de tasa natural de desempleo y el paradigma de expectativas racionales que, en su reconocimiento de la anticipación de los actores a la intervención estatal, relativiza el impacto real de los instrumentos contracíclicos de la economía keynesiana. (Leopoldo Solís y Jaime Zabłudovsky, *El Fin del Consenso de la Posguerra y la crisis de la teoría económica*, México, Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán A.C., 1989.) Los modelos sobre fallas de gobierno y los de elección social de Niskanen, por ejemplo, muestran que el gasto público es siempre superior a la función de preferencias del votante medio, ya que los burócratas buscan maximizar sus respectivos presupuestos por el problema agente-principal en la instrumentación de decisiones.

⁵⁴ En cierto sentido, el fin del Estado Benefactor en Europa se convirtió en una cuestión ideológica, que la evidencia hace discutible. Actualmente, tanto en el ámbito de la Unión Europea como en la discusiones nacionales sobre políticas públicas, se ha llegado a la conclusión de que el paradigma monetarista ha producido sólo diferencias de grado, y que el Estado benefactor es ya una parte constitutiva de las instituciones públicas en muchos países europeos. Los cambios más visibles son de gestión y financiamiento, pero no necesariamente implican una contracción de beneficios. Se ha descentralizado y recurrido al *outsourcing*, pero el conjunto de prestaciones y «seguridades» personales frente a cambios económicos sigue vigente.

que garantiza estándares mínimos de ingreso, alimentación, salud, habitación, educación a todo ciudadano como derecho político, y no como beneficencia"⁵⁵; y financia y garantiza la satisfacción universal de esos derechos por la vía fiscal. Por otra parte, la "situación inicial" de la que parten las transformaciones de los últimos veinte años no es la democracia pluralista, sino un sistema de partido hegemónico con restricciones a la competencia política. El desarrollo de la política social tradicional, y la consolidación de una modalidad distinta -el Estado interventor- así como su estrecho vínculo con las características del sistema político justifican otro tipo de consideraciones.

En las discusiones sobre política social el tema de la legitimación y el control político es ya un lugar común. Probablemente, la pregunta importante no es cuáles son los objetivos «oscuros» de los programas sociales, sino en qué forma los persiguen. Por lo tanto, la variable clave serían las formas, modalidades y mecanismos de legitimación y control que subyacen a la política social.⁵⁶ En el caso mexicano, el desarrollo político y económico a partir de los años treinta encuentra en el corporativismo una referencia obligada, por lo que también se hará una breve alusión a su significado y vinculación con la política social.

La coexistencia en el tiempo de las reformas política y económica en nuestro país sugiere una lectura distinta del impacto nacional del neoliberalismo económico, y la

⁵⁵ Norberto Bobbio y Nicolás Matteuci, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1983.

⁵⁶ Para una discusión interesante sobre las funciones reales de la política social, véase Frances Fox Piven y Richard Cloward, *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*, New York, Vintage Books, 1993, (updated edition); y Ben B. Seligman, (ed.) *Poverty as a Public Issue*, New York, The Free Press, 1965. (En este último se elabora la hipótesis de que el tema de la pobreza ha servido para sobretiquetar *cleavages* potencialmente conflictivos en función de categorías más neutrales. Así, la *War on Poverty* de Lyndon Johnson aparece como una respuesta política al creciente conflicto

respuesta gubernamental que se identifica con la llamada Reforma del Estado. Por lo tanto, antes de entrar a la comparación de los programas de combate a la pobreza en el tiempo 1-- El Estado Modesto-- vale la pena revisar las características más importantes de los modelos económico y de política social anteriores: el tiempo 0.

En esta parte del trabajo se persigue una perspectiva más amplia y general de la "cuestión social" en el México posrevolucionario: una visión macro. Por varias razones consideramos que el concepto de ciudadanía --en los términos formulados por T.H. Marshall en los años cincuenta-- resultaba un buen hilo conductor entre la visión amplia y el análisis micro de los programas que aquí se comparan, y daba una nueva dimensión al tema de la privatización del tema de la pobreza. La visión macro de esta investigación busca construir un argumento paralelo al de la privatización de las funciones sociales del Estado mexicano: la sustitución funcional de la ciudadanía social por la ciudadanía política.

En mi opinión, la naturaleza segmentada e incompleta del avance institucional -- del mercado, el régimen de bienestar y el sistema político- al momento de la adopción del nuevo modelo en nuestro país, da cuenta de la precariedad del nuevo equilibrio. El paradigma emergente, la matriz mercado-céntrica, plantea nuevos dilemas de política pública en un contexto de competencia global y creciente movilidad de capitales. En términos generales, siguiendo a Kuhn, el desarrollo histórico de esquemas de política social o bienestar distintos puede ser visto como una serie de sucesiones paradigmáticas. Estos cambios son el resultado de la acumulación de anomalías del modelo anterior y/o el surgimiento de nuevas opciones con alto grado de aceptación. De acuerdo con la

racial, para convertirlo en una cuestión de separación entre *haves* y *have nots*, en lugar del *cleavage* racial, mucho más explosivo.)

propuesta de Hall, estos paradigmas de políticas reflejan procesos burocráticos de aprendizaje en torno a los objetivos, los instrumentos y el ámbito de acción de una política pública o un conjunto de ellas.

En este capítulo se identifican las características de la política social tradicional en el marco del Estado interventor como un periodo de «ciencia normal» entre 1940 y 1970. En esta época, los objetivos e instrumentos de intervención estatal en las funciones de asignación de bienestar tienen la misma orientación: son los años de expansión del sistema de seguridad social, y la consolidación del modelo de crecimiento e industrialización por sustitución de importaciones. Hacia la década de los setenta parece claro que el modelo comienza a producir rendimientos decrecientes. La funcionalidad económica y política del sistema económico inspirado en la idea de «rectoría» del Estado reclama ajustes fiscales en un momento de creciente demanda social.⁵⁷ Estos ajustes no se hicieron; al contrario, se presentaron episodios populistas⁵⁸ que cerraron las opciones de crecimiento de la economía mexicana para principios de los ochenta, y condujeron a la virtual bancarrota del Estado mexicano en 1982, así como la necesidad de realizar cambios profundos en el modelo de gestión política y económica.

⁵⁷ De acuerdo con varios analistas la presión social y política de esos años impidió que se corrigieran a tiempo los problemas estructurales que se habían acumulado. No hubo en este sentido, capacidad de aprendizaje ante condiciones cambiantes. Raymond Vernon es quizá el primero en hacer este señalamiento. (Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development- The Roles of The Private and Public Sectors*, Cambridge, Cambridge University Press, 1963; Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, México, FCE, 2000; Nora Lustig, *México: hacia la reconstrucción de una economía*, México, FCE, 1995; Enrique Cárdenas, *La política económica en México: 1950-1994*, México, El Colegio de México, 1996 y Rafael Izquierdo, *La política hacendaria del desarrollo estabilizador*, México, FCE 1995).

⁵⁸ Así caracterizan Santiago Levy y Carlos Bazdresch a los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo. ("Populism and Public Policy in México", en Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, The Chicago University Press, 1994, pp. 223-263)

A partir del sexenio de Miguel de la Madrid se inicia un ciclo de profunda reorientación política y económica. Desde entonces y hasta la actualidad, la economía mexicana ha sufrido amplias transformaciones inspiradas en la idea liberal del papel del Estado, y un modelo de economía abierta de competitividad internacional.

La acumulación de anomalías, y la incapacidad de resolverlas desde el modelo estatista de crecimiento y el régimen de protección imponen la adopción del paradigma emergente. Thatcher, Kohl y Reagan simbolizan el liderazgo mundial en esta dirección, creando un nuevo modelo que después se generalizaría como paradigma de política través del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.⁵⁹

A pesar de que ahora es ya una suerte de propaganda política, retomo el concepto de la Reforma del Estado entendido como la adopción del paradigma liberal de gestión política y económica. Las reformas política --y administrativa-- y la apertura económica son las dos caras de la misma moneda en el último periodo. Sus características y premisas funcionales son el continente general de una comprensión distinta del papel de la política social que se nutre de una concepción diferente del papel del Estado en materia de provisión de bienestar. De ella resultan Pronasol y Progres; y en los términos planteados por esta investigación, de sus premisas internas, instrumentos y objetivos se infiere la privatización del tema de la pobreza en México.

LA POLÍTICA SOCIAL TRADICIONAL: EL OGRO FILANTRÓPICO

Los cimientos: los derechos sociales

El desarrollo histórico de la aproximación gubernamental a «la cuestión social» en México es, naturalmente, un proceso paralelo al de la evolución del Estado mexicano. A riesgo de generalizar demasiado, podemos ubicar algunos periodos que señalan cambios cualitativos en la política social.⁶⁰ En el periodo 1867-1876, de la República Restaurada al Porfiriato⁶¹, la doctrina liberal descalifica la intervención del Estado en materia social. Las incipientes medidas del poder público en materia educativa buscaban exclusivamente la conversión de los individuos de una sociedad parroquial en ciudadanos. Las funciones que absorbe gradualmente el Estado respondían más a la necesidad de atenuar la influencia de la Iglesia que a una preocupación explícita por el bienestar de los individuos.⁶² La idea de beneficencia y caridad, una de las tareas tradicionales de las organizaciones religiosas, se descalificaba porque atentaban contra el individuo.⁶³ En el

⁵⁹ Los programas de ajuste que realizaron la mayoría de las economías en desarrollo, con fuertes obligaciones financieras antes estos organismos, tienen la misma orientación. Más adelante se trata del tema a detalle.

⁶⁰ Hay que señalar, sin embargo, que podemos hablar propiamente de política social hasta mediados del siglo pasado.

⁶¹ Esta periodización se tomó de Hira de Gortari y Alicia Ziccardi, "Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico 1867-1994, en Marcela Pineda (ed.), *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, Plaza y Valdéz, 1996, pp. 201-233. Autores como Enrique Valencia, María del Carmen Pardo, Sara Gordon y Enrique González Tiburcio coinciden al señalar estos cortes temporales.

⁶² María del Carmen Pardo, "El diseño administrativo de los programas de emergencia", en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi, (coords.), *Las políticas sociales de México al fin del milenio: descentralización, diseño y gestión*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 459-480.

⁶³ Moisés González Navarro se refiere a las etapas de los servicios sociales como: «primitiva» en la época prehispánica, caritativa y filantrópica» de la colonia hasta la

marco de una doctrina estatal abstencionista y seguramente también por la precariedad de la capacidad instalada del Estado, el Porfiriato impulsó a nivel federal sólo medidas educativas y de salubridad.

Durante la Revolución estas actividades se diluyeron ante el contexto bélico y pueden señalarse sólo algunas medidas aisladas y temporales. En 1915, ante la escasez de artículos de primera necesidad, el ejército constitucionalista bajo el mando de Álvaro Obregón estableció "puestos de auxilio" en la ciudad de México en los que se distribuían víveres, ropa y dinero en efectivo, el primero de ellos en la Casa del Obrero Mundial.⁶⁴

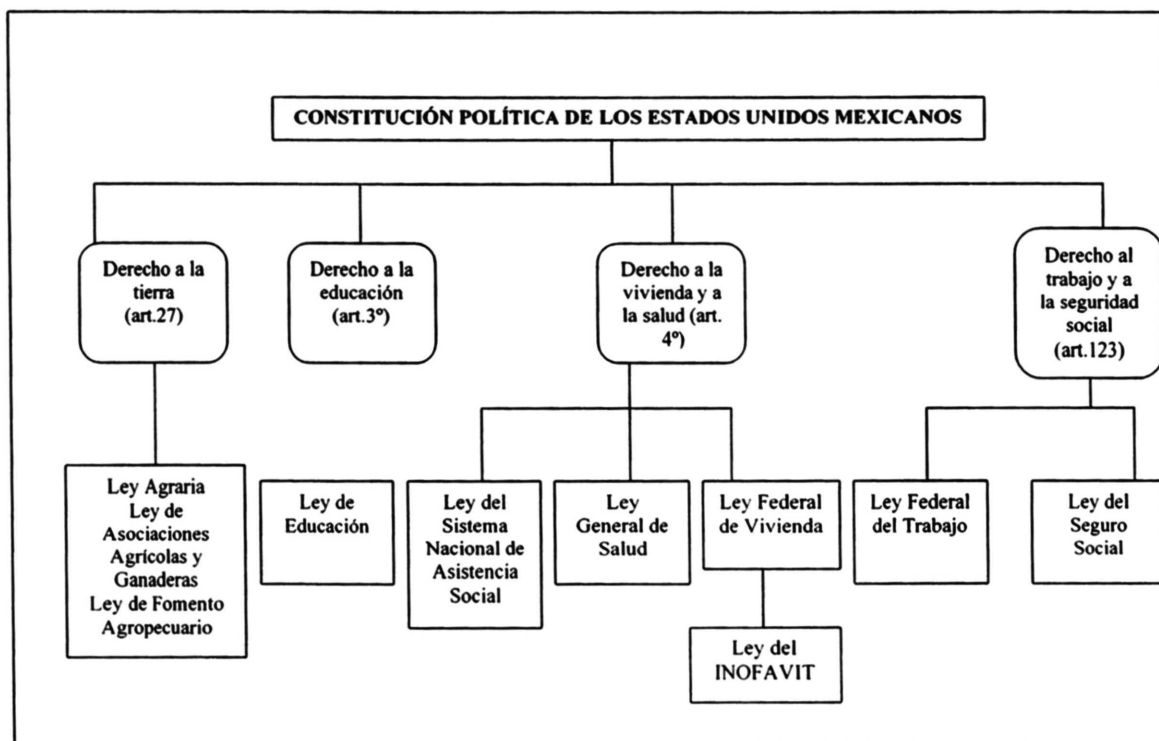
En términos generales, cualquier discusión sobre política social en este siglo reclama la alusión a la Revolución Mexicana, especialmente el catálogo de derechos sociales --como garantías individuales-- que consagra la Constitución de 1917. Las fuentes constitucionales del modelo estatista de crecimiento remiten, al menos, a las siguientes prescripciones: 1) los derechos sociales⁶⁵; 2) el régimen de propiedad originaria y el dominio directo de la Nación; 3) el concepto de áreas estratégicas y rectoría del Estado en

reforma; «empírica» de ésta a 1910 y «científica» a partir de la Revolución. Sin embargo, me parece que esta adjetivación es poco ilustrativa a lo largo de su investigación. (*La pobreza en México*, El Colegio de México, 1967, pp. 260 y ss.).

⁶⁴ Enrique Valencia Lomelí y Rodolfo Aguirre Riveles, "Discursos, acciones y controversias gubernamentales de la política frente a la pobreza", en Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio, (coords.), *Los rostros de la pobreza: el debate*, (tomo 1), México, Universidad Iberoamericana- Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, 1998, pp. 27-99. A este respecto, los autores señalan que "desde el principio, la lógica interna es «clientelar» o influida por la búsqueda de apoyo político [...] luego, bajo la promesa de defender las reivindicaciones obreras en los conflictos ante los patrones, dicho Ejército obtuvo el apoyo de la Casa del Obrero Mundial en la forma de contingentes obreros que se sumaron a la lucha armada", *passim*.

⁶⁵ "En el aspecto discursivo y formal la Constitución le confirió un carácter progresista al Estado: la concepción original de los artículos 3º, referente a la educación; el 27, sobre la tierra y la propiedad nacional de los recursos naturales; 123, sobre los derechos de los trabajadores, y en menor medida el 130, sobre la secularización de los bienes de la Iglesia, le dieron sustento jurídico a los derechos sociales." (Enrique Valencia y Rodolfo Aguirre, art. cit., p.31). Ver Tabla 1.

TABLA 1
LOS DERECHOS SOCIALES EN MÉXICO (Morales y Aguirre p. 168)



la economía. En términos formales, la titularidad de un derecho implica, necesariamente, la existencia de una obligación correlativa. En el caso de los derechos sociales, se trata de una obligación positiva --de hacer-- que impone el despliegue de la actividad estatal para garantizarlos. Sin embargo, el régimen jurídico de los derechos sociales es incompleto en el sistema jurídico mexicano porque éstos no son exigibles por la vía jurisdiccional. En cualquier caso, la intervención del Estado en la economía, el régimen de propiedad y el sistema de seguridad social que derivan del mandato constitucional no produjeron nunca un mínimo de satisfactores al que los ciudadanos tuvieran un derecho universal en tanto miembros de la comunidad política.⁶⁶

Entre la primera década del siglo XX y los años treinta, la misión social de la gesta revolucionaria no pudo ser satisfecha por el poder público ante la necesidad de pacificación del país, la precariedad de las finanzas públicas y en general, la naturaleza difusa del aparato estatal. Sin embargo, ya desde el periodo de Obregón se dota al Estado de ciertos instrumentos de intervención que se consolidarían durante el cardenismo.⁶⁷ En realidad, los factores centrales de intervención estatal en este periodo se referían al ordenamiento del sistema bancario, la integración física del país y una incipiente intervención en la industria y el comercio que tenía el objetivo de restaurar condiciones crediticias y asegurar el suministro de insumos básicos.⁶⁸ La movilización y eventual

⁶⁶ Este es uno de los factores importantes que subyacen a la naturaleza incompleta del Estado benefactor en México. Más adelante confrontaremos el modelo mexicano con el concepto de Estado benefactor para señalar sus marcadas diferencias frente al régimen de provisión que se constituye en el país a partir de los años cuarenta.

⁶⁷ Con Carranza se instaura el Consejo Superior de Salubridad sin capacidad financiera y Obregón inicia actividades de vivienda en 1921, con la instauración del pago del predial, agua y pavimentos.

⁶⁸ En la década de los veinte se crean el Banco de México, la Comisión Nacional de Caminos y el Banco de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal; en la siguiente, Nacional Financiera, Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad. (María Amparo

satisfacción de las demandas sociales entró al bagage del aparato gubernamental y se convirtió en una premisa básica de la ideología oficial hasta el cardenismo.

El periodo presidencial de Lázaro Cárdenas es para muchos analistas el capítulo fundador de la política social en México: "Cárdenas sentó un precedente de gastos en la economía que llegaría a ser modelo, especialmente durante la última parte de la década de 1940 y 1950 con Miguel Alemán y Ruíz Cortines."⁶⁹ Mediante el recorte de gastos administrativos y la partida militar, este gobierno encauza más recursos al crédito agrícola y la beneficencia pública que ningún otro. La premisa básica de la intervención del gobierno era la atención directa a los pobres, y la movilización de los sectores populares a favor del régimen. Ante las carencias económicas producto del periodo revolucionario y de la crisis de 1929, así como las tensiones sociales y políticas heredadas de la guerra interna, el Estado --y su partido-- se erigió en el actor central de la promoción del desarrollo económico, y empezó a fungir como árbitro de los conflictos sociales.

Lázaro Cárdenas creó las bases de la industrialización y de la modernización agrícola a partir del lugar privilegiado que ocupó el Estado con el control de los energéticos (nacionalizaciones de la industria petrolera y eléctrica) y de las comunicaciones (nacionalización de los ferrocarriles). En el Primer Plan Sexenal (1936-1940) se señalaba la necesidad de que el Estado interviniera para regular la economía y revertir la concentración del ingreso:

El Partido Nacional Revolucionario juzga necesario que el Estado intervenga para adoptar con su acción el orden y la coordinación indispensables entre fabricantes, comerciantes y consumidores, de modo que se reduzcan al mínimo las perturbaciones y los ajustes en la economía del país.

Casar y Wilson Pérez, *El Estado empresario en México ¿agotamiento o renovación?*, México, Siglo XXI, 1988.)

⁶⁹ James Wilkie, *La Revolución Mexicana: gasto federal y cambio social*, México, FCE, 1967, p. 111.

[...]

El ideal agrario en el artículo 27 de la Constitución General de la República seguirá siendo el eje de las cuestiones sociales mexicanas, mientras no se hayan logrado satisfacer, en toda su integridad, las necesidades de tierras y aguas de todos los campesinos.⁷⁰

Durante el periodo cardenista se dispuso del 10.2% del área continental del país para su distribución.⁷¹ La reforma agraria y la consolidación de la organización corporativa alrededor del PRN-PRM son las características centrales de la política social del sexenio. Las principales acciones del gobierno en materia social fueron⁷²: 1) favorecer el acceso del campesino a la tierra mediante una amplia reforma agraria, fomentar la organización de los ejidatarios y agricultores, proporcionar asistencia técnica y ampliar la introducción de tecnología para el campo; 2) hacer valer el derecho al trabajo y todas las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, especialmente el contrato colectivo, el salario mínimo, la organización sindical y la dotación de vivienda a los trabajadores; 3) introducir servicios básicos como aguas, atarjeas, combatir endemias, epidemias y mortalidad infantil, incrementar el número de personal médico, fijar las condiciones de higiene de talleres y fábricas e incrementar los servicios en los estados; y 4) aumentar a nivel federal, estatal y municipal, los presupuestos destinados a educación, de manera que alcanzaran al menos 15% de los gastos de la Federación; fijar las condiciones de higiene en los planteles y reservar el Estado el establecimiento de las condiciones para impartir la educación.

⁷⁰ Citado por Valencia y Aguirre, art. cit., p. 32.

⁷¹ James Wilkie, *op. cit.*

⁷² Enrique Valencia y Aguirre, art. cit.

Discurso y organización política

En ese entonces el discurso social del gobierno se centró en una supuesta relación directa del Estado con las masas; a partir de una organización inducida por éste, las masas entran por primera vez al terreno de la política. La política económica del país se comprometía no sólo con el crecimiento económico sino con la provisión directa y expedita a los núcleos necesitados por vía de la reforma agraria, los créditos agrícolas y la intervención tutelar del Estado como árbitro en la organización social. A partir de entonces el gobierno toma medidas conscientes para la industrialización y la modernización económica mediante la utilización activa de su presupuesto.

La pobreza se define como ausencia de recursos productivos (tierra y trabajo) que resultaba del patrón oligárquico de crecimiento y la concentración de los recursos productivos en pocas manos: la pobreza es resultado de la desigualdad. En consecuencia, el Estado se arrogaba la misión tutelar de protección de las masas campesinas y obreras frente al capital. La reforma agraria permitió no sólo tener acceso a demandas sociales de obtención de medios para enfrentar la pobreza, sino que fortaleció al Estado mexicano y le permitió gran control sobre el grupo social más amplio: los campesinos, ya que el otorgamiento de tierras se efectuó mediante la adscripción al sector campesino del partido.⁷³

Esta etapa, asociada con el principio del corporativismo mexicano, se caracteriza por una estrategia económica que se centraba en el establecimiento de las bases para la industrialización y la modernización agrícola. Este proceso sucedería bajo la rectoría del

⁷³ *Ibid*, p. 113.

Estado, que podría contribuir a la reducción de la desigualdad a partir de una política redistributiva protectora: el reparto agrario y la protección laboral.⁷⁴

El paradigma tradicional: la política económica como política social

El paradigma inicial de política --y en general de relaciones entre Estado y sociedad-- puede caracterizarse a partir de los siguientes elementos: 1) el modelo de desarrollo (política económica y social); y 2) el esquema de intermediación política que lo acompaña. En el ámbito latinoamericano hay un patrón, más o menos común, de desarrollo de posguerra al que Marcelo Cavarozzi alude con el concepto de matriz estado-céntrica.⁷⁵ En los términos de este autor, bajo el manto de la matriz estado-céntrica ocurre lo siguiente: 1) el espacio de la sociedad civil se amplía y adquiere mayor complejidad, pero se gestiona con la emergencia y el fortalecimiento de organizaciones populares controladas por el Estado; 2) la legitimidad de los regímenes tiende a ser sustantiva (depende de la capacidad de distribuir beneficios) y/o fundacional (derivada de los mitos fundacionales (sic) como la Revolución mexicana); y 3) la politización de demandas inducida por el Estado como instrumentos de segmentación de conflictos imprime rigidez en el sistema de beneficios, tornando en privilegios inamovibles las concesiones *ad hoc* que hace el sistema.

La realidad mexicana de la posguerra encaja bastante bien en el concepto de matriz estado-céntrica e ilustra cómo en un sistema no competitivo, la legitimidad producto (sustantiva) se erige en sustituto funcional de los mecanismos partidistas de

⁷⁴ Sara Gordon, "Del universalismo estratificado a los programas focalizados- Una aproximación a la política social en México", en Martha Schteingart, *op. cit.*, pp. 49-78.

representación y manifestación de demandas por la vía electoral. El concepto segmentado de ciudadanía --social-- vinculado a la provisión estatal, clientelar, de beneficios es también una variable importante de este análisis.

Como ya se mencionó, la participación directa del Estado en la provisión de bienestar social se origina con la Revolución Mexicana de 1910. Sin embargo, sólo a partir de los años cuarenta y hasta la década de los setenta, el Estado mexicano, con la misión transformadora que le heredó el movimiento revolucionario fue consolidando un esquema de centralización de potestades políticas y económicas y un sistema corporativo que buscaba materializar los derechos sociales del constitucionalismo posrevolucionario a un tiempo que sentaba las bases del orden político en un sistema no competitivo.

El papel del Estado en la fórmula del desarrollo económico no deriva exclusivamente de la doctrina constitucional. También hay elementos ideológicos y de doctrina económica de la época que explican la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, que depende de cierto activismo gubernamental. Cabe señalar también que la intervención estatal resultó imperativa en ciertos ámbitos por la inexistencia de un sector privado empresarial con capacidad de inversión. María Amparo Casar señala, por ejemplo, que uno de los detonadores de la proliferación de paraestatales hacia los años cincuenta fue la necesidad de llenar el vacío nacional de industria pesada cuyos requerimientos de inversión no podían ser satisfechos por el sector privado de la época.⁷⁶

⁷⁵ "México: pasado y presente de su fórmula política", en María Lorena Cook, Kevin Middlebrook y Juan Molinar, (eds.), *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, México, Cal y Arena, 1996, pp. 435-461.

⁷⁶ Casar y Pérez, *op. cit.*

Las ideas económicas del periodo se enmarcan en la idea de Estado Benefactor⁷⁷ sustentado en una política social fundada en la intervención del Estado en la provisión de bienes y servicios básicos como salud, educación y seguridad social. De manera complementaria, el modelo keynesiano de posguerra postulaba la necesidad de un Estado interventor que pudiera mantener la demanda agregada, asegurar el crecimiento sostenido y garantizar el pleno empleo. Por lo tanto, existía una complementariedad natural de la política económica con la social; y de éstas, con el modelo de intermediación política.

Se pensaba que los problemas sociales se resolverían a través de la capitalización (física o humana) y del crecimiento derivado de una política económica distributiva. Las políticas sociales más significativas se concebían ligadas explícitamente a la creación de empleo y al incremento de los ingresos salariales, aunque también se fueron desarrollando instituciones de estado de bienestar: el sistema de seguridad social.⁷⁸

Las premisas básicas de este pacto social eran que el crecimiento no podía ni debía ocurrir a expensas de los derechos básicos de las personas (imposición estatal de límites a la propiedad de la tierra, protección a los trabajadores de los ciclos del mercado laboral, prohibición de la inversión extranjera y la participación directa del gobierno en la explotación de los recursos naturales); y que el gobierno debía tener el poder, y estaba obligado a, imponer los resultados sociales deseados. El mandato explícito constitucional para ejercer la rectoría económica del país e intervenir activamente se utilizó intensivamente porque el crecimiento económico se volvió la razón de ser del gobierno en

⁷⁷ Este revisionismo en torno a la creencia de las bondades intrínsecas del mercado en un sistema capitalista deriva de la Gran Depresión de 1929 y, posteriormente, al auge de las propuestas keynesianas sobre los ciclos económicos.

⁷⁸ Jorge Ceja Martínez, *Andar haciendo política: la democracia desde abajo y el vínculo local global en el caso de Pronasol*, México, El Colegio de México, 1997.

el sentido de que la legitimidad política dependía de su habilidad para mejorar el nivel de vida de la población.⁷⁹

1940-1970: los años de crecimiento sostenido

Si la fórmula política --de desarrollo económico y social-- dependía fundamentalmente de la capacidad estatal de repartir beneficios a los grupos organizados; su éxito y eventual desgaste deben explicarse fundamentalmente por su desempeño económico. Por eso vale la pena revisar las estrategias y el desempeño económico del periodo. Después de una etapa de intensa movilización social y confrontación con el sector privado, especialmente después de la expropiación petrolera, el gobierno de Ávila Camacho tenía la misión de reestablecer la serenidad política, restaurar las relaciones del Estado con el sector privado y continuar el sistema de alianzas con obreros y campesinos que inició su antecesor. Se buscó entonces brindar garantías a la empresa privada a un tiempo que se impulsaron medidas de beneficencia social como el salario mínimo, el sistema de seguridad social y la vivienda popular: "el principio ideológico de la beneficencia dirigida por el Estado sustituía a la lucha de clases, mientras ofrecía garantías de orden social a la burguesía."⁸⁰

En lo que se refiere al sector obrero se buscó el control del movimiento mediante un nuevo código laboral y el impulso a una Ley de Seguridad Social⁸¹ que se aprobó en 1943 y dio origen al Instituto Mexicano de Seguridad Social, el pilar de la seguridad social en México junto con el ISSSTE, creado hasta 1959. Desde el gobierno de Ávila Camacho,

⁷⁹ Santiago Levy y Carlos Bazdresch, art. cit.

⁸⁰ Viviane Brachet Márquez, *El pacto de dominación- Estado, clase y reforma social 1910-1995*, México, El Colegio de México, 1996, p. 120.

⁸¹ El desarrollo de la cobertura fue muy lento, en 1944, el IMSS tenía un fragilidad institucional enorme: subcontractaba establecimientos médicos y cubría a un poco más de 100,000 personas. (Wilkie).

gobiernos tan diferentes como el de Miguel Alemán y el proyecto «de extrema izquierda dentro de la Constitución» de López Mateos⁸², la respuesta crónica del gobierno ante el deterioro del nivel salarial fue la extensión de beneficios, y la inducción gubernamental al crecimiento económico.⁸³ La economía de guerra había impulsado las exportaciones, mejorando sustancialmente los términos de intercambio de México. Así empezó un proceso espontáneo de sustitución de importaciones que después se convirtió en una estrategia consciente.⁸⁴ El gobierno empezó a impulsar un crecimiento intensivo en gasto público con implicaciones deficitarias que "se alejaban de la ortodoxia, pero respondía a las necesidades políticas internas."⁸⁵ Por esta razón, hasta finales de los cincuenta, el patrón económico fue de alto crecimiento con inflación derivado de una política monetaria

⁸² De acuerdo con Viviane Brachet Márquez, Ávila Camacho buscaba reunificar al movimiento obrero con la oferta de medidas de bienestar; Miguel Alemán destruiría la "democracia sindical" y López Mateos atacaría frontalmente al movimiento obrero de Demetrio Vallejo, pero en cualquier caso se intensificaron las medidas de bienestar. Sin embargo, detrás del crecimiento del sistema de bienestar puede estar la modernización económica, el sesgo urbano del modelo de crecimiento y cambios en la estructura laboral frente a un conjunto de prestaciones establecidas desde la Ley Federal del Trabajo y el IMSS. En ese caso, la elasticidad de la oferta de bienestar frente a cambios políticos sería menor a lo que se asume en muchos estudios.

⁸³ Esto respalda la hipótesis de Fox Piven y Cloward en el sentido de que la función real de la política social es atenuar el conflicto social mediante la protección de sectores críticos en periodos de crisis; y proveer de mano de obra barata al mercado en periodos de auge, mediante la contracción de los apoyos. De acuerdo con estos autores, los programas de bienestar (*welfare*) del gobierno no lo son realmente, sino un mecanismo de regulación del mercado laboral y administración del conflicto social. (*Regulating the Poor...*, *op. cit.*). En el caso mexicano es interesante señalar que la capacidad de contracción en momentos de auge no se presentó, no sólo por los mecanismos de asignación (indirectos), probablemente como resultado de la inercia corporativa y la legitimación por rendimiento. El momento de contracción de beneficios se dio sólo cuando la situación económica del país los hacía imposibles. Entonces, es probable que el instrumento de administración del conflicto social fuera la apertura política.

⁸⁴ En 1944 se restringe la inversión extranjera y se impone la participación mayoritaria de capital mexicano, lo que fue un impulso sin precedentes para la incipiente clase empresarial nacional, una clientela más de la política social en México.

⁸⁵ Rosario Rodríguez, "The Rise and Collapse of Stabilizing Development", en George Phillip, (ed.), *The Mexican Economy*, London, Routledge, 1988, pp. 7-39, p. 8

expansiva.⁸⁶ Este esquema de crecimiento sumía a la economía mexicana en ciclos recurrentes de inflación-devaluación que se consideraron insostenibles.⁸⁷ La necesidad de abatir la inflación era muy clara porque aumentar los salarios en un contexto inflacionario afectaba la inversión; y castigarlos no era políticamente sostenible. Sin embargo, el balance social es relativamente positivo porque la migración a las ciudades proveía de mano de obra barata a las nuevas industrias y consolidó una clase media emergente. De igual forma, los cambios en la oferta laboral crearon nuevas oportunidades de movilidad social para quienes venían del medio rural --agricultura de subsistencia-- y se colocaban en los empleos industriales.

A partir de 1959 se hacen algunos ajustes a la política económica y se logran altas tasas de crecimiento con control de precios. El periodo conocido como de desarrollo estabilizador se caracteriza por: 1) el fomento al ahorro interno voluntario, en vez del forzado; 2) la recurrencia subsidiaria al ahorro externo; 3) régimen fiscal de reinversión de utilidades por medio de subsidios y exenciones; 4) control a la inflación; 5) utilización del encaje legal para obtener una "proporción adecuada" de los ahorros del sistema bancario privado, para el gobierno; 6) orientación del gasto público y una política de salarios reales fincada en la seguridad social y las prestaciones laborales.⁸⁸

⁸⁶ La devaluación de 1954 obligó a un replanteamiento conocido como el desarrollo estabilizador. (*Idem*).

⁸⁷ La necesidad de abatir la inflación era muy clara porque aumentar los salarios en un contexto inflacionario afectaba la inversión; y castigarlos no era políticamente sostenible.

Desarrollo y expansión del Estado

Los mecanismos y facultades de intervención del Estado en la economía eran muy amplios y se habían diversificado: reforma agraria, control de la política fiscal y monetaria, creación de empresas públicas de manufactura, transporte y bancos; controles de precios para bienes seleccionados, intervenciones en el comercio internacional y la inversión; la legislación laboral y la política de crédito.⁸⁹ Los sectores más importantes de la economía eran propiedad pública: petróleo, energía eléctrica y ferrocarriles; el gobierno había incursionado también en actividades industriales como el acero, los fertilizantes, petroquímica, papel y telecomunicaciones.⁹⁰ La inversión pública alcanzaba el 6% del PIB y absorbía cerca del 41% de la formación neta de capital. Se logró una sinergia importante entre la inversión pública en infraestructura y servicios y la privada, en condiciones crediticias favorables, ya que a partir de los años cincuenta se vuelve a tener acceso al crédito externo.

El saldo económico del desarrollo estabilizador es sorprendente. Entre 1954 y 1970, la economía mexicana crece a tasa reales de 6.8% --7% entre 1960 y 1970-- con una inflación de sólo 3.5%. El PIB per cápita aumento a pesar de la explosión demográfica, y se consolida la base industrial. Los salarios urbanos crecen 4.6% anual en términos reales y los rurales 4.7%. El sistema podía distribuir beneficios a sus clientelas críticas: obreros, campesinos y empresariado. Los salarios crecieron a tasas menores que la productividad marginal del trabajo⁹¹, lo que redundó en una transferencia neta a los empresarios a la que

⁸⁸ Antonio Ortiz Mena, *El Desarrollo Estabilizador en México*, Washington, Documento del Banco Mundial, s/f.

⁸⁹ Santiago Levy y Carlos Bazdresch, art. cit.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Ian Roxborough, "The Economic Crisis and Mexican Labour", en George Phillip, (ed.), *op. cit.*, pp. 140-162.)

se sumaron los créditos blandos, las exenciones fiscales y los subsidios a insumos industriales así como al proteccionismo⁹².

A partir de los años sesenta se intensifica el régimen de protección con el sistema de permisos, lo que tuvo efectos positivos de crecimiento económico, con la salvedad de que "alentar una rama económica conscientemente por la vía proteccionista desalienta otras ramas y genera vacíos productivos que no pueden reestablecerse con facilidad cuando se baja el nivel de protección."⁹³ Así, los empresarios gozaban de condiciones muy favorables; los trabajadores percibían aumentos reales de ingreso y quedaban cubiertos por el sistema de seguridad social; y los campesinos estaban parcialmente protegidos por el sistema de precios de garantía. De acuerdo con la idea de matriz estado-céntrica, la legitimidad sustantiva del régimen estaba asegurada siempre que se mantuviera el flujo de beneficios a estos grupos movilizables y relativamente organizados bajo el amparo del Estado.

Los indicadores convencionales de desarrollo social también son positivos en esta época de profunda modernización del aparato productivo nacional y creciente urbanización. El PIB per cápita en dólares corrientes prácticamente se duplica entre 1950 y 1960, es de 198.9 a 384.9 , respectivamente, y llega a 737 en 1970. La esperanza de vida al nacer es de 49.7 años en 1960, 58.9 años en 1960 y 61.9 en 1970. La tasa de mortalidad infantil también se reduce; aumenta la población derechohabiente en instituciones de

⁹² El régimen de protección, como estrategia central de la industrialización por sustitución de importaciones, fue un éxito en materia de crecimiento económico, pero desincentivó gradualmente las mejores productivas en un sector empresarial casi parasitario.

⁹³ Adriaan Ten Kate y Robert Bruce Wallace *et al.*, *La política de protección en el desarrollo económico de México*, México, FCE, 1979, p. 295.

seguridad social, la matriculación en la educación pública, la disponibilidad de agua potable, drenaje y electricidad, etc.⁹⁴

Señales de agotamiento: los indicios ignorados

Sin embargo, como señala Enrique Cárdenas⁹⁵, el periodo de crecimiento sano, desde el punto de vista económico es sólo de 1950 a 1962. De ahí en adelante comenzaron a hacerse patentes los problemas estructurales del modelo y se acumularon ineficiencias -- pérdidas de peso muerto-- por el aumento de los subsidios, el régimen de protección y la debilidad fiscal.⁹⁶ El ahorro interno comenzó a ser insuficiente ante las necesidades crecientes de inversión; por lo tanto, se empezó a apostar al ahorro externo para mantener y aumentar la inversión, a veces errática del gobierno.

El proceso mismo de modernización comenzó a saturar al sistema de demandas por servicios, y cada incremento marginal de la intervención estatal, por cualquier vía, era financieramente más costoso y con rendimientos sociales y económicos decrecientes⁹⁷: los incentivos a la migración a las ciudades generaron demasiadas presiones al gasto público por la demanda de vivienda, electricidad y servicios públicos. Por otra parte, los precios de garantía afectaron los términos de intercambio entre campo y ciudad, acentuando la desigualdad regional.

Detrás de las asombrosas cifras, comenzaba a gestarse un crecimiento con debilidad estructural, profundo sesgo urbano y tendiente a concentrar el ingreso. A la luz de lo acontecido después, ahora se señala que el desarrollo estabilizador produjo la

⁹⁴ Rafael Izquierdo, *op. cit.*, 1995. (Ver Tabla 2)

⁹⁵ En *La política económica de México 1950-1994*, *op. cit.*

⁹⁶ Nunca se hizo la reforma fiscal necesaria y se apostó al encaje legal, y cada vez más a deuda, para financiar el gasto público.

TABLA 2
INDICADORES BÁSICOS DE DESARROLLO SOCIAL 1950-1970

Concepto	1950	1960	1970
PIB per cápita ⁹⁸	198.9	384.9	737.0
Esperanza de vida	49.7	58.9	61.9
Mortalidad infantil ⁹⁹	96.2	74.2	68.5
Población derechohabiente ¹⁰⁰	1111.5	4016.6	12196
Matrícula en primaria ¹⁰¹	2997	5342.1	9146.5
Analfabetismo ¹⁰²	44.2	44.5	23.7
Agua potable ¹⁰³	17.1	23.5	38.7
Drenaje	n.d.	28.9	41.5
Electricidad	n.d.	n.d.	58.9

Fuente: Rafael Izquierdo. *Política hacendaria del desarrollo estabilizador*. México. FCE. fecha. p. 272.

DESARROLLO SOCIAL E INFRAESTRUCTURA 1950-1970

Concepto	1950	1960	1970
Riego: % de superficie sembrada	9.6	16.8	16.0
Capacidad instalada* de energía eléctrica	1.2	3.0	7.4
Consumo de energía eléctrica	4 186.5	11 371.2	28 793.7
Teléfonos instalados*	284.6	532.0	1 516.7
Extensión carretera**	22 455.0	44 892.0	46 784.0
Transporte de carga por ferrocarril***	22 907.0	32 359.0	46 784.0
BIENES DE CONSUMO	1950	1960	1970
Automóviles registrados*	173.1	483.1	1 233.8
Televisores producidos*	n.d.	851.1	578.1
Radios producidos*	31.3	45.1	210.0
Refrigeradores vendidos*	78.8	251.9	429.0
Lavadores vendidos*	n.d.	270.7	732.0

⁹⁷ Santiago Levy y Carlos Bazdresch, art. cit.

⁹⁸ Dólares corrientes.

⁹⁹ Por cada 1000 nacimientos.

¹⁰⁰ Miles de personas. (IMSS, ISSSTE, Pemex, FPCC, Sedena y Secretaría de Marina)

¹⁰¹ Miles de personas.

¹⁰² Como porcentaje de la población mayor de 10 años.

¹⁰³ Porcentaje de total de viviendas para los tres servicios.

* La capacidad se mide en miles de kW; el consumo en millones de kWh.

* Miles.

** Kilómetros acumulados.

*** Miles de toneladas.

parálisis del campo por la caída de la inversión pública y privada, y por la incapacidad de absorción de la oferta de trabajo cuando la estructura de producción en el campo se hizo más intensiva en capital. Si bien es cierto que la sustitución de importaciones fue exitosa con los bienes primarios; fracasó con los bienes intermedios y de capital, lo que causó déficit en la balanza de pagos.¹⁰⁴

En síntesis, el elemento económico del paradigma de posguerra se caracteriza por un predominio funcional del Estado en materia económica. En este periodo, los instrumentos y el grado de intervención estatal fueron muy amplios. La idea de bienestar tenía pretensiones universales a partir del crecimiento económico; y éste estaba en manos del aparato gubernamental mediante políticas macroeconómicas expansivas, políticas activas de desarrollo industrial --y en consecuencia, de empleo como sustento de la movilidad social-- legislación laboral protectora, contratos colectivos, salarios mínimos y estabilidad en el empleo.¹⁰⁵ Las características generales del modelo de desarrollo, común a los países de latinoamérica, es la sustitución de importaciones apoyada por cuotas de importación y aranceles; el papel central del Estado como productor en sectores clave, subsidios para productores y consumidores de alimentos básicos; control de precios en algunas áreas, control de créditos, finanzas públicas deficitarias, utilización del financiamiento externo por medio de la inversión directa o créditos y prestación, por parte del gobierno, de todo tipo de servicios de salud y educación.¹⁰⁶

Naturalmente, la premisa básica de la idea de bienestar está siempre asociada en alguna forma con el crecimiento económico. Lo que distingue a este periodo es la fórmula de crecimiento económico orientada hacia adentro y el protagonismo del Estado como

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Rosalbina Carrasco y Gabriel Tarriba, *op. cit.*

productor, inversionista, prestamista y protector o árbitro de las relaciones sociales mediante un sistema corporativo de distribución de beneficios y administración del conflicto social. Este acuerdo en lo fundamental dependía en todo momento del progreso económico que hace posible tal régimen de intercambios.

La política social de las vacas gordas: el corporativismo

El tema del corporativismo es una constante en el análisis del periodo. Los textos consultados sobre desarrollo y política social hacen referencia a la naturaleza clientelar o corporativista de este esquema. En un sistema no competitivo, las funciones de intermediación y canalización de demandas de las organizaciones corporativas son aún más importantes. Éstas juegan un papel sustitutivo de la representación partidista y los intercambios electorales que caracterizan a una democracia pluralista.¹⁰⁷ De ahí la idea de la legitimidad sustantiva y/o fundacional en oposición a una legitimidad democrática -- procedimental-- de origen.¹⁰⁸ Por tratarse de un sistema de partido hegemónico, no competitivo, las fuentes de legitimación del sistema político mexicano son: 1) el exitoso desarrollo económico y la distribución de beneficios; y 2) el nacionalismo revolucionario.¹⁰⁹ Aquí no se toca el tema del nacionalismo, ya que para efectos de esta investigación los factores importantes están en el modelo de crecimiento económico, ya descrito, y el sistema de distribución de beneficios: el corporativismo. La política social de

¹⁰⁶ *Idid*, pp. 16 y ss.

¹⁰⁷ En los sistemas competitivos, el fenómeno del corporativismo es complementario y probablemente está menos politizado en el sentido de que se ocupa principalmente de las relaciones industriales.

¹⁰⁸ Legitimidad producto (*output*) vs. legitimidad insumo (*input*).

¹⁰⁹ Rogelio Hernández, "¿Del corporativismo a la contienda electoral?", en Matilde Luna y Ricardo Pozas, (coords.), Relaciones Corporativas en un Periodo de Transición, México, Instituto de Investigaciones Sociales, 1992, pp. 143-171.

estos años, como quiera que se le defina, esta íntimamente vinculada a estos dos factores.

De acuerdo con la definición clásica de Phillip Schmitter, el corporativismo es:

un sistema de representación de intereses en el que las unidades constituyentes se organizan en un número limitado de categorías únicas, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no es que creadas) por el Estado y a las que se les otorga un monopolio deliberadamente representativo dentro de sus respectivas categorías, a cambio de respetar ciertos controles en su selección de líderes y en la articulación de demandas y apoyos.¹¹⁰

En el caso mexicano, el surgimiento de organizaciones corporativas se remonta al cardenismo y sigue presente al menos hasta los años ochenta. A la compulsión distributiva de Cárdenas le sucedió un periodo de formación institucional a partir del cual se establece el «Estado interventor corporativo»: " [con Ávila Camacho] la política social se sustenta en la creación de un gran aparato institucional que genera una importante cantidad de empleos asalariados estables para atender las demandas de educación, salud y en menor medida vivienda y bienes y servicios urbanos."¹¹¹

En el marco de una segmentación sectorial de las demandas sociales, organizaciones como la CTM, la CNC y la FSTSE tenían un contacto directo y permanente con el Estado: " la negociación entre ambos implica un intercambio de bienes en el cual las organizaciones reciben beneficios económicos y sociales, y otorgan a cambio lealtad, apoyo político, colaboración- en una palabra consenso, a las acciones del sistema."¹¹²

El Estado se arrogaba el monopolio de la representación social y otorgaba privilegios en forma selectiva a las organizaciones corporativas, "el control sindical

¹¹⁰ Phillip Schmitter, "Still the century of corporativism?", Review of Politics, (1974), 36, núm. 1, pp. 85-131.

¹¹¹ Hira de Gortari y Alicia Ziccardi, art. cit., p. 212.

aseguraba la fidelidad política de amplios grupos de la población".¹¹³ La política social del México posrevolucionario, vista desde la lógica del corporativismo, está más atada al modelo de crecimiento económico y a los instrumentos de política económica que a las funciones de bienestar social, los servicios sociales, *per se*.¹¹⁴ Ambas se presentan en la modalidad mexicana de Estado Benefactor, pero me parece que la dimensión asistencial o de bienestar es secundaria porque el sistema de beneficios estaba condicionado por el empleo formal. En consecuencia, el énfasis y la lógica de la intervención estatal está en la creación de empleo (industrialización) y la protección de la capacidad adquisitiva de los salarios.

La mayoría de los analistas distingue este periodo del paradigma liberal por la integración y complementariedad de las políticas económica y social.¹¹⁵ Actualmente, la política social está supeditada a la económica, y ésta no depende en modo alguno de la primera. El modelo de desarrollo anterior, en cambio, imponía esta complementariedad natural entre política económica y social:

Al ser diseñadas en función de una estrategia de acumulación basada en la ampliación del mercado interno, la creación de empleo, el mantenimiento del salario real fue (sic) el eje central de un esquema de desarrollo en el cual la titularidad de los derechos sociales abrió el acceso a un conjunto amplio de satisfactores ofrecidos por el Estado (salud, educación, deporte, vivienda) tanto como por el mercado. Estado, empresa privada y sindicatos constituyeron el

¹¹² Rogelio Hernández, art. cit., p. 152.

¹¹³ Sara Gordon, "Programa Nacional de Solidaridad en la Modernización del Estado Mexicano", en Carlos Vilas, (ed.), *Estado y políticas sociales después de ajuste: debates y alternativas*, México, UNAM- Nueva Sociedad, 1995 pp. 115-130.

¹¹⁴ De acuerdo con el estudio de James Wilkie, hasta 1963 , el gasto económico federal creció a tasa mayores que el propiamente social. (*La Revolución Mexicana: gasto federal y cambio social, op. cit.*)

¹¹⁵ Sara Gordon, Rosario Jacobo *et al*, " Economic restructuring and social exclusion in Mexico", en Gerry Rodgers, Charles Gore y José Figueiredo, (eds.), *Social exclusion: rhetoric, reality, responses*, Ginebra, International Institute for Labour Studies, 1995, pp. 215-227 y David Arellano, "Confronting poverty : an overview of social policy in Mexico", Documento de Trabajo, México, CIDE, 1995)

trípode político sobre el cual se apoyó una política social de inspiración keynesiano fordista, en sentido amplio. En ella, el empleo y el salario remunerador fueron las llaves de acceso a los servicios y satisfactores sociales.¹¹⁶

También es importante señalar que esta concepción de política social es distinta a la de combate a la pobreza, ya que las tareas de asistencia o beneficencia social para los marginados estaban a cargo de otras instituciones, públicas y privadas. En este ámbito, y en mucho menor grado, se atendían las necesidades de quienes estaban al margen de la protección sindical y las organizaciones campesinas. La política social se inscribía en las acciones amplias, con pretensiones universales, y no en programas *ad hoc*. Ésta tenía por objetivo extender los beneficios a la mayor parte de la población, a pesar de que no se implementaron mecanismos sustentables de financiamiento por la vía impositiva.

Al menos desde punto de vista retórico, la misión social de la Revolución subyace a y justifica la centralidad estatal en las esferas política y económica:

desde sus comienzos, el sistema se ha comprometido a lograr el bienestar social y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, preferentemente de los sectores populares, objetivo que entraña la obligación estatal de promover el desarrollo económico y traducirlo en beneficios sociales.¹¹⁷

La afinidad entre política económica y política social es también ideológica porque el sentido último de la política a secas en México consistía en la promoción de la justicia social enarbolada por la Revolución. Los planteamientos, el lenguaje y los instrumentos con los que se persiguió esa categoría general fueron cambiando con el tiempo, mas no su premisa básica: la generación y distribución de instrumentos de progreso económico es del Estado. La idea, típicamente revolucionaria, de que el progreso y la transformación social conducen a la eliminación de los problemas sociales diversos está implícita en los planteamientos de la época. Tratar de rastrear el tema de la pobreza en este periodo es

¹¹⁶ Carlos Vilas, *op. cit.*, p. 18.

relativamente difícil porque ésta no contaba, hasta los años setenta, con un papel de motu propio. La interpretación histórica de la desigualdad, y la apuesta del gobierno a que el crecimiento sostenido incorporaría a todos son una constante, y la confianza en las capacidades redistributivas del sistema y la eventual generalización de los beneficios desdibujaron el papel de la pobreza como una realidad aparte del conjunto de las demandas sociales.

Como resultado del pacto corporativo, el sujeto jurídico de este tipo de políticas son las categorías no competitivas (clientelas) que enarbolan las organizaciones: obreros, campesinos, empresarios. No hay, pues, una consideración socioeconómica sino de clase o funcional. En forma paralela, el Estado emprende actividades de Beneficencia Pública, trabajo social y atención especial a marginados pero de manera residual.

La oferta social del Estado mexicano estaba basada en un sistema de beneficios ligados al empleo y canalizados por el sistema corporativo. La estrategia de crecimiento por la demanda interna obligaba a fortalecer la capacidad de consumo de la economía nacional; y el control de las organizaciones obreras permitió también combatir la inflación con aumentos salariales negociados. El régimen corporativo se extendió también a los empresarios, ya que la legislación hizo posible el aumento de la tasa de retorno de la mayoría de las actividades productivas y la tutela laboral del gobierno imprimió certeza y estabilidad a las relaciones industriales.

De acuerdo con Enrique González Tiburcio, las características principales de esta modalidad de política social son: 1) el aumento constante en el gasto social, la producción y el empleo y 2) la estructuración de la política social como fuente de privilegios. A pesar de sus pretensiones universales, el modelo tenía una segmentación implícita entre

¹¹⁷ Rogelio Hernández, art. cit., p. 153.

asalariados y no asalariados. Por su estrecha relación con la estrategia económica, la oferta social del Estado mexicano adolece también de sus defectos: sesgo urbano, débil sustento impositivo, orientación clientelar y poca capacidad de aprendizaje ante circunstancias cambiantes. Algunos autores hablan de universalismo segmentado o estratificado, ya que

“el modelo de protección social que se aplicó en México [estaba] determinado por la reducida disponibilidad de ingresos fiscales, los requerimientos del modelo político de intermediación sindical y la estrecha asociación del modelo económico con el modelo de política social.”¹¹⁸

Como señala Esping Andersen¹¹⁹, todo sistema de bienestar o política social es en sí mismo un sistema de estratificación. Lo importante en el caso mexicano es que esta diferenciación respondía a las categorías funcionales del sistema corporativo, y obviaba otro tipo de cortes socioeconómicos y culturales importantes. A partir de los años setenta, esta diversificación de las demandas sociales será inmanejable desde el modelo corporativo con limitadas categorías, por no hablar de la desaceleración del crecimiento económico. Esto puede ser resultado tanto de la lógica político-clientelar de la provisión, como a su éxito en materia de modernización social, por paradójico que parezca. El sistema se volvió obsoleto precisamente porque --en el ámbito de su cobertura-- se volvió un agente activo y exitoso de modernización: la sociedad mexicana cambió. Esta es la interpretación que ofrece Rogelio Hernández sobre la caducidad relativa del corporativismo en relación a la legitimidad del sistema, lo que recuerda la idea de Samuel Huntington de que un gran modernizador está condenado al fracaso. Esto es cierto en el

¹¹⁸ Sara Gordon, "Del universalismo....", *op. cit.*, p. 15.

¹¹⁹ En *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

sentido de que si logra sus objetivos, deja de tener cabida en el sistema renovado de su propia creación.¹²⁰

La política social de posguerra partía también de supuesto rígidos sobre el funcionamiento de la familia y la vida laboral: a) el supuesto del pleno empleo; b) la existencia de familias fértiles con relativa estabilidad, capaces de satisfacer sus necesidades de atención; c) el predominio un curso de vida estándar, en el que si la mujer trabajaba, renunciaba al trabajo cuando nacían sus hijos y las carreras profesionales de los hombres se desarrollaban entre los 16 y lo 65 años sin ser interrumpidas por el desempleo.¹²¹

La discusión europea sobre el estado benefactor está montada precisamente en la nueva estructura familiar, el envejecimiento de la población y el tránsito del ciudadano a consumidor en el marco de las sociedades de bienestar. En el caso de México, y latinoamerica en general, los factores importantes son otros porque la política social tampoco pude caracterizarse como un sistema de bienestar en sentido estricto.

En síntesis, el aumento selectivo de la oferta social del Estado; la provisión pública de bienes y servicios y la política económica de protección a la capacidad adquisitiva de los salarios y a las utilidades del sector privado, son los elementos más importantes de la fórmula de política social en el marco de un modelo estatista de crecimiento como el que caracterizó a México hasta los años setenta. Se trata de un sistema meritocrático y particularista, en palabras de Draibe, cuyo núcleo duro reside en el control político condicionado por el flujo constante de beneficios a los sectores políticamente importantes.

¹²⁰ *Political Order in Changing Societies.*

¹²¹ Sara Gordon, "Nuevas desigualdades y política social" en Alicia Ziccardi y Rolando Cordera, *op. cit.*, pp. 124-150.

Las anomalías: crónica de una muerte anunciada

El movimiento estudiantil de 1968 y su trágico desenlace hicieron patente que la exitosa fórmula del nacionalismo revolucionario perdía capacidad de producir estabilidad política. Hay un consenso más o menos generalizado en señalar que ésta es la «fecha canónica» del reclamo por un cambio cualitativo de las relaciones del Estado y la sociedad.¹²² El llamado «milagro mexicano» dejaba de serlo a pasos agigantados. Desde el punto de vista político, como del económico, los signos de ruptura comienzan a aparecer. El pacto histórico del México posrevolucionario, fincado en la capacidad integradora y distributiva del Estado -- y del partido hegemónico-- así como el conjunto de instituciones y formas de gestión pública que le fueron consustanciales parecían menos funcionales que en décadas pasadas. Vistos de cerca, la modernización mexicana y el periodo de crecimiento sostenido que la hizo posible, habían generado mayor desigualdad económica en un marco de participación política contenida. A la luz del colapso económico de los ochenta, y el descontento de ciertos grupos con el carácter autoritario del sistema arrojaba ya balances muy negativos:

La industrialización tardía de México sólo propicia un aparato productivo poco integrado e independiente, sino un proceso salvaje y precoz de oligopolización que evita una irradiación tecnológica adecuada, reproduce la concentración de la riqueza y refuerza el desarrollo desigual. [...] el autoritarismo y el paternalismo prevalecen en las relaciones entre la autoridad y el otro México, el de los pobres. [La democracia] ha sido sustituida por un régimen de privilegios y por los sistemas de dádivas y favores.¹²³

Para algunos, el éxito que conduce a la caducidad de este acuerdo histórico es precisamente el desarrollo económico y la movilidad social inducida por el sistema, ya que el surgimiento de una clase media urbana y un sector empresarial nuevos no pudo

¹²² Héctor Aguilar Camín, *Después del milagro*, México, Cal y Arena, 1988,

canalizarse por los caminos tradicionales del esquema corporativo.¹²⁴ Esto pudo deberse a la estrechez de los canales del sistema de distribución de beneficios, o a la erosión de las bases materiales para sostenerlo.¹²⁵ El desgaste se presta a múltiples lecturas: la del fracaso económico explicaría la atrofia de la fórmula por la disminución de los flujos de beneficios y expectativas de movilidad social a los grupos organizados; la política, lo atribuiría a la contención democrática producida por un rígido y vertical sistema de intermediación política, y el surgimiento de una sociedad civil demandante de apertura política.

Aquí no se hace un análisis detallado de los factores políticos conducentes a la crisis del modelo de intermediación política. La perspectiva importante desde el punto de vista de la política de bienestar es primeramente económica. Si la política social era fundamentalmente política económica de intervención estatal en la economía, la caducidad de ese modelo de crecimiento se explicaría en función del desempeño económico de los años setenta.

El populismo: hacia los límites del paradigma

Una vez concluida la primera fase del proyecto de sustitución de importaciones --bienes primarios-- se reconocía la necesidad de hacer ajustes y analizar la eventual apertura de la economía mexicana.¹²⁶ El modelo de crecimiento intensivo en gasto público era cada vez

¹²³ Rolando Cordera y Carlos Tello, *La desigualdad en México*, México, Siglo XXI, 1989, p. 15.

¹²⁴ Rogelio Hernández, art. cit.

¹²⁵ Seguramente alguna combinación de ambas.

¹²⁶ Incluso Antonio Ortiz Mena, considerado el arquitecto del desarrollo estabilizador hacía estos señalamientos desde los años sesenta. (*El Desarrollo Estabilizador*, doc. cit.).

menos financiable en ausencia de una reforma fiscal integral.¹²⁷ El periodo 1970-1982 es particularmente importante para ilustrar las anomalías del paradigma estatista por varias razones. Siguiendo a Kuhn, la aparición de anomalías genera, en una primera fase, una compulsión por resolverlas desde el paradigma existente. En cierto sentido, podemos afirmar que a los errores de política económica de este periodo subyace precisamente el abuso y la intensificación de las medidas económicas que empezaban a ser inoperantes: la actividad empresarial del Estado, el uso intensivo del gasto público para resolver los cuellos de botella del sistema productivo, la generalización de los subsidios, etc.

Este es también, en los términos de Levy y Bazdresch, el periodo de los episodios populistas en su sentidos económico y político. La dimensión económica del populismo remite al protagonismo del gasto público como instrumento de política económica, el uso intensivo del control de precios, la sobrevaluación sistemática del tipo de cambio y la recurrencia de mensajes erráticos de políticas con un efecto negativo en la inversión privada. La vertiente política se caracteriza por el apoyo a trabajadores y campesinos, relaciones conflictivas con el sector privado, la movilización constante de las masas organizadas para resolver el equilibrio de poder con la iniciativa privada y al interior del sector público.¹²⁸ La lógica de la intervención pública en estos años no es distinta a la de décadas pasadas, lo que sucede es que la magnitud y el carácter indiscriminado de las mismas revela una intencionalidad política y un voluntarismo gubernamental particulares.

¹²⁷ Todavía no se cuestionaba abiertamente el papel del gasto público en la economía, pero se reconocía la necesidad de financiarlo en forma más equilibrada. Influyentes personajes del análisis económico sugerían la idoneidad de mayor participación del sector público para culminar la modernización económica. (Me refiero a David Ibarra, Leopoldo Solís, Víctor Urquidí y el propio Ortiz Mena, según relatan Santiago Levy y Carlos Barzdresch, art. cit.)

¹²⁸ Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards, *op cit.*

En los términos de Peter Hall, los paradigmas de políticas pasan en este periodo por un aprendizaje¹²⁹ de segundo orden que era intrínsecamente débil: se modifica el ámbito (*setting*) de la intervención pública de acuerdo a objetivos más amplios (redistribución directa del ingreso), pero con los instrumentos de siempre. Como se verá más adelante, el calificativo aplicado a los periodos presidenciales de Luis Echeverría y José López Portillo, se justifica a la luz de la definición de Sheahan:

Las características comunes [del populismo] son la aversión a la élite económica tradicional, a la influencia de la inversión extranjera, a la errática e injusta determinación de precios del sistema de mercado y a las restricciones al gasto social. En la versión latinoamericana se ha favorecido un estado activista comprometido, al menos verbalmente, con la protección de los obreros, la industrialización, el nacionalismo, las políticas de precios en alimentos [y] el rechazo a los criterios de eficiencia y las consideraciones macroeconómicas.¹³⁰

A pesar de que las tasas de crecimiento se sostuvieron¹³¹, e incluso se incrementaron en algunos años, la inflación, la inestabilidad del tipo de cambio y el creciente peso de la deuda externa en las finanzas públicas son todos signos del deterioro de la situación económica del país. Desde el punto de vista de la política social, el reconocimiento de que la incorporación gradual de los «marginados» al modelo de desarrollo de muchos grupos no sucedería de manera espontánea conduce a la creación de los primeros programas *ad hoc*. El tema de la pobreza y la desigualdad vuelve al centro del debate político y sustituye a las referencias genéricas al progreso nacional. En estos años se realizan los primeros estudios y un esfuerzo institucional importante abocado específicamente al

¹²⁹ Vale la pena recordar que por aprendizaje se entiende cambios en los instrumentos, objetivos o ámbito de las políticas derivado de experiencia previa. Se trata de un concepto neutral que no hace alusión alguna a las virtudes o defectos del cambio. (Peter Hall, "Policy Paradigms...", art. cit.)

¹³⁰ Sheahan (1987), citado en Dornbusch y Edward, *op. cit.*, p. 13.

¹³¹ Entre 1971 y 1981 la economía mexicana crece a una tasa media anual de 6.7% en términos reales. (Enrique Cárdenas, *op. cit.*)

problema de la pobreza.¹³² El colapso del desarrollo estabilizador es más político que económico porque las consideraciones macroeconómicas pasaron a segundo plano ante la presión política de los años setenta,¹³³ y la multiplicación de focos de descontento y eventual protesta social:

La clase media, la más favorecida por las políticas de los años cincuenta, comenzó a sentirse afectada por la devaluación y la posposición de mejores niveles de vida. La fuerza de trabajo, beneficiada por la expansión de servicios sociales perdió capacidad adquisitiva por la inflación. La relación con el exterior se deterioraba por la expansión de la deuda mexicana.¹³⁴

La recesión de 1971 representaba una gran amenaza para la actividad económica. No obstante, la economía mexicana todavía logró crecer en forma acelerada hasta 1976. En ese año la crisis de la balanza de pagos estimulada por el déficit del sector público y la expansión de la deuda externa, orilló a la primera devaluación en más de veinte años. Después de un breve lapso de ortodoxia económica, el gobierno trató de multiplicar y diversificar la oferta estatal en forma automática mediante una política monetaria expansionista. Las implicaciones deficitarias¹³⁵ e inflacionarias¹³⁶ de esta política se agravaron aún más con el dispendio de recursos públicos en proyectos de cuestionable viabilidad financiera, el proceso de *crowding out* entre la inversión privada y la pública y la proliferación de paraestatales¹³⁷ y organismos públicos de diversa índole.¹³⁸

¹³² Los estudios y propuestas que surgieron de COPLAMAR siguen presentes en la discusión actual sobre combate a la pobreza.

¹³³ El movimiento guerrillero y la tensión post 68 hicieron que el Estado tratara de hacer suyo el reclamo de las corrientes de izquierda, y profundizara el tema de la distribución del ingreso y la reforma política.

¹³⁴ *The Mexican Economy, op. cit.*, p. 32.

¹³⁵ El déficit pasó de 2.5% del PIB en 1971 a 14.1% en 1981.

¹³⁶ La inflación promedio del periodo fue de 17.9%.

¹³⁷ De acuerdo con María Amparo Casar y W. Pérez, a partir de 1970 el sector paraestatal trató de impulsar nuevas actividades y avance tecnológico. Sin embargo, el crecimiento --a mayor ritmo y sin ninguna planeación-- se debió a la incorporación de empresas en banca rota para evitar el desempleo y "liberar" el capital privado invertido en

Primer acto: el desarrollo compartido

Al ocupar la presidencia de la República en 1970, Luis Echeverría anuncia su propuesta en el discurso de toma de posesión: reforma política y cambios en la política económica para reducir la pobreza. La nueva estrategia --que después se denominaría desarrollo compartido-- tenía un discurso que ponía especial énfasis en la distribución del ingreso y la atenuación de los privilegios; era momento de "poner al capital al servicio de la nación para revivir el espíritu de la revolución". Este ambicioso proyecto estuvo destinado al fracaso por una sencilla razón: agregó un objetivo de política económica sin diseñar un instrumento específico para realizarlo.¹³⁹ Básicamente se buscaba aumentar los recursos para el campo bajo la forma de inversiones, el aumento del crédito y apoyo a la organización y regularización agrarias, subsidios a los bienes y servicios públicos.

El gobierno de Echeverría se caracteriza por un activismo casi compulsivo fundado en la creencia de que el gasto público podría generar en forma inmediata el conjunto de resultados sociales deseados por el régimen.¹⁴⁰ Echeverría representa "la reencarnación del populismo en el discurso gubernamental, el activismo sindical y los intentos del régimen

áreas de baja rentabilidad. En una palabra, se socializaban las pérdidas a través de la intervención del Estado. (*El Estado empresario ¿agotamiento o renovación?*, *op. cit.*; y Juan Felipe Leal, *Del Estado liberal al estado interventor en México*, México, Ediciones del Caballito, 1989).

¹³⁸ Durante el gobierno de Echeverría el sector paraestatal pasó de 84 a 740 organismos, lo que explica que gran parte del aumento en gasto fuera corriente. (Paul Luke, "Debt and Oil Led Development- The Economy under López Portillo 1977-1982", en George Phillip, (ed.), *op. cit.*, pp. 41-77).

¹³⁹ Leopoldo Solís, *op. cit.*

¹⁴⁰ La expansión anárquica del gasto público (especialmente el corriente) se debió a que el presidente pasaba por encima del sistema de planeación al aprobar personalmente, *in situ*, los proyectos.

por ampliar el Estado de bienestar, a pesar de las fuertes restricciones fiscales."¹⁴¹ Entre 1969 y 1972, los ingresos fiscales representaban sólo el 8.2% del ingreso federal y la reforma fiscal no pudo realizarse por una fuerte resistencia del sector privado. Los servicios públicos, otra fuente importante de ingresos, mantuvieron su política de costos bajos y expansión. La alternativa adoptada fue el endeudamiento, especialmente porque a partir de 1971 la inversión privada y el ahorro interno se contrajeron.¹⁴² Entre 1971 y 1975 la deuda externa aumentó de 9 220 millones de dólares a 22 710.¹⁴³

Se sabía desde entonces que en la economía mexicana se acumulaban motivos de preocupación. El volumen de importaciones (bienes intermedios y capital) no podía compensarse con exportaciones; el subsidio gubernamental al sector privado sólo podía sostenerse con deuda externa y la contención del tipo de cambio tendía a dolarizar la economía e inhibía las exportaciones.¹⁴⁴ Además, la explosión demográfica ponía en evidencia la imposibilidad de que el crecimiento redundara en incrementos per cápita en el nivel de vida.¹⁴⁵

La aparición de anomalías, tanto en el plano político como en el económico, trató de ser resuelta desde el paradigma estatista de desarrollo.¹⁴⁶ Es sobre todo en esta época cuando el intervencionismo estatal revela que su naturaleza no es contracíclica ni temporal, la intervención desarrollista deriva de la aparición en el debate económico y sociológico de finales de los sesenta del concepto de subdesarrollo como problema

¹⁴¹ Viviane Brachet-Márquez, *op. cit.*, p. 173.

¹⁴² El *shock* petrolero de 73 amplió el acceso de México al crédito externo.

¹⁴³ Enrique Cárdenas, *op. cit.*, p. 102.

¹⁴⁴ Rafael Izquierdo, *op. cit.* y Vivianne Brachet-Márquez, *ibid.*

¹⁴⁵ De acuerdo con Víctor Urquidí, el crecimiento demográfico absorbió cualquier logro del aparato productivo en esa época.

¹⁴⁶ En los términos de Lakatos, se protegía el núcleo duro del paradigma: el crecimiento estado-céntrico.

estructural. El esquema desarrollista --con las clases medias como sujeto político-- se expresa a través de la ideología nacionalista: el populismo, y se articula mediante una modalidad operativa: el clientelismo.¹⁴⁷

Los costos de esta radicalización del intervencionismo estatal se harían patentes en toda la década de los ochenta. En 1982, después de crecer a tasas superiores al 6%, la economía mexicana se contrae 0.50% y no volvería a crecer de manera sostenida hasta la actualidad. En la esfera política, en el marco de una supuesta apertura democrática, el gobierno de Echeverría abrió espacios de participación en el seno de la estructura corporativa: los sindicatos independientes. Siempre que estas organizaciones nuevas fueran lo suficientemente pequeñas y tuvieran poca cohesión entre sí, el gobierno mantendría el control diversificando a sus clientelas y anulando su capacidad real de negociación con el gobierno y sirviendo como contrapesos a las grandes centrales, como la CTM.¹⁴⁸

Las relaciones con el sector privado se deterioraron significativamente por la radicalización del discurso presidencial¹⁴⁹ y porque la percepción de riesgo cambió la estructura de incentivos y anuló la efectividad de las medidas para fomentar la inversión: ésta nunca se produjo.¹⁵⁰ Cuando la inflación activó las demandas salariales, la respuesta gubernamental fue una política monetaria expansiva y conceder los aumentos. Finalmente,

¹⁴⁷ Jon Shefner, " La redefinición de la política del Estado en el campo social: apuntes con énfasis en el caso de México", en Menno Vellinga, (coord.), *El cambio en el papel del Estado en América latina*, México, Siglo XXI, pp.254-284.

¹⁴⁸ *El pacto de dominación*, op. cit.

¹⁴⁹ En el ámbito de la política exterior, México buscó el liderazgo de una especie de cruzada desarrollista del Tercer Mundo.

¹⁵⁰ Levy y Bazdresch, art. cit.

la expansión del gasto¹⁵¹ y la deuda externa, la presión sobre el tipo de cambio y la fuga de capitales llevaron a un desenlace conocido:

el proceso se detuvo en septiembre de 1976 cuando el tipo de cambio, que había estado fijo nominalmente desde 1954 fue devaluado 59%. Sin alternativas posibles, sin reservas internacionales, con una inflación de 22%, deuda externa de 29.5 millones de dólares y relaciones más bien tirantes con el sector privado, la administración de Echeverría terminó con un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional.¹⁵²

Segundo acto: la administración de la abundancia

El efecto político de la devaluación superó sus implicaciones económicas porque desató una crisis de confianza que agravó la recesión económica. En su primer acto de gobierno, José López Portillo pide perdón a los «desposeídos» y los «marginados»; se disculpa por no haberlos sacado de su postración y ofrece una alianza -- la Alianza para la Producción-- con el fin de «conquistar por el derecho la justicia».¹⁵³ Entonces se reconoce abiertamente que el problema central del país es la marginación, pero se prescinde de las alusiones a la desigualdad y el privilegio, que tanto habían afectado las relaciones con el sector privado. López Portillo buscó revertir los excesos retóricos de Echeverría ofreciendo también una reforma política y renovando el pacto corporativo con una alianza política amplia para la transformación económica.

La Alianza para la Producción planteaba un acuerdo de todos los grupos políticos para la recuperación económica y la conciliación política. El proyecto planteaba metas bianuales explícitas.¹⁵⁴ La primera etapa 1977-1978 buscaba salir de la crisis con un

¹⁵¹ El déficit del sector público llegó a 9,9% del PIB en 1976. (Paul Luke, art. cit.)

¹⁵² *Ibid*, p. 246.

¹⁵³ Moisés González Navarro, *op. cit.*, p. 309.

¹⁵⁴ En la esfera de la administración pública este periodo marca el auge de la planeación sectorial y una serie de iniciativas para la modernización administrativa. (Cfr.

control de las finanzas públicas en los términos del compromiso con el Fondo Monetario Internacional; la segunda, la consolidación económica a partir de la atención al problema alimentario del país; y finalmente, el reestablecimiento del crecimiento acelerado en 1981-1982.¹⁵⁵ En un principio primó la prudencia fiscal y se hicieron algunas reformas al sistema fiscal, pero el descubrimiento de yacimientos petroleros cambió por completo el panorama y exaltó las expectativas gubernamentales de autodeterminación financiera. En el supuesto de ingresos públicos crecientes a largo plazo, la vocación proveedora del Estado recobró centralidad y se apostó aún más al sector público. El problema fundamental ya no sería la marginación, sino la administración de la abundancia.

Desde 1977 se empezaron a emitir bonos gubernamentales (Petrobonos y CETES) para financiar las necesidades de inversión pública --que pasa de 7.8 a 9.5% del PIB en un año-- y el éxito relativo del programa de estabilización restauró la credibilidad económica del país, por lo que se tuvo acceso a nuevas líneas de crédito. El «auge petrolero» disparó las expectativas --el precio por barril aumentó de 13 a 17 dólares entre 1978 y 1979, y llegó a 30 dólares en 1980-- y con ellas, el gasto público. Empezaron a proliferar programas sectoriales con serias inconsistencias internas, pues se trataba de incentivar un desarrollo industrial intensivo en mano de obra y realizar amplios proyectos de infraestructura petrolera.¹⁵⁶

La estrategia de crecimiento basado en el petróleo logró altas tasa de crecimiento --6.1% anual-- pero con un nivel muy excesivo de endeudamiento. Como porcentaje del presupuesto federal, las transferencias y subsidios llegaron al 41.9% durante el sexenio de

María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México*, México, El Colegio de México, 1991)

¹⁵⁵ Enrique Valencia y Rodolfo Aguirre, art. cit.

¹⁵⁶ Paul Luke, *op. cit.*.

López Portillo. También se aumentaron los salarios del sector público. En una palabra, el gasto aumentó mucho más que el ingreso bajo el supuesto de que los futuros ingresos petroleros absorberían esa debilidad estructural. La apuesta central del gobierno fue la idea de un sector público más grande --centralmente planificado y sectorializado-- del que derivaría un tipo de economía inmune a las fluctuaciones y estrategias de los actores económicos privados.

El déficit, financiado con deuda, creció 600% en el transcurso de la segunda mitad del sexenio como resultado de la proliferación de programas y proyectos de infraestructura y empresas públicas y la generalización del sistema de precios de garantías y control de precios a los servicios públicos. La caída de los precios del petróleo, el aumento de las tasas de interés internacionales, la presión sobre el tipo de cambio y las inercias perversas del modelo de política económica llevaron nuevamente al desastre entre 1981 y 1982. Las fugas de capital, la devaluación --de 470%-- y un conjunto de medidas erráticas de política como la nacionalización de la banca, el doble sistema de cambio y el control de cambios pusieron al Estado mexicano al borde la bancarrota e impusieron la necesidad de un nuevo y renovado ciclo de ajuste económico. En febrero de 1982, el entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, Jesús Silva Herzog, reconoce la insolvencia del gobierno mexicano, y pide una prórroga para realizar los pagos del servicio de la deuda.¹⁵⁷

La política social del populismo

A pesar de que el modelo de desarrollo sigue logrando altas tasas de crecimiento en estos dos sexenios, la naturaleza anómala del mismo se hace patente con las crisis con las que

concluyen. Los ciclos devaluatorio y de creciente endeudamiento se volvieron endémicos en la economía mexicana, y absorbían en pocos meses el crecimiento acumulado durante el sexenio. Los rendimientos reales de la intervención pública quedaban anulados por la ineficiencia y las cargas de peso muerto en la economía. Como la participación del Estado en la economía se inserta de una modalidad de resolución de conflictos jerárquica y discrecional, "se fue volviendo cada vez más difícil renegociar las decisiones ya tomadas, los beneficios se tornaron privilegios y las prerrogativas congeladas devinieron elementos constitutivos del régimen. Esta sedimentación de conflictos sobrecargó a las instituciones".¹⁵⁸

El Estado como agente de desarrollo perdía la capacidad de impactar el nivel de vida de población. Aunque siguió aumentando la cobertura de los servicios públicos, el deterioro de los niveles de calidad y la percepción de un sistema burocrático hipertrófico fue aminorando los efectos compensadores -- de legitimación-- de la provisión estatal.

En materia de política social este periodo marca una ruptura conceptual importante. Al menos hasta el desarrollo estabilizador, la confianza en las bondades del modelo de desarrollo a partir de la intervención pública se sostuvo en la estabilidad del pacto corporativo y un modelo de bienestar --de seguridad social-- centrado en el salario: "las políticas sociales más significativas, universales, se concebían ligadas explícitamente a la creación de empleos y a los ingresos salariales, aunque se fueron desarrollando,

¹⁵⁷ Este fue del famoso destape de la deuda no sólo de México, sino de América latina, del que se fortalecen las figuras internacionales (FMI y Banco Mundial) como agentes de cambio económico interno.

¹⁵⁸ Marcelo Cavarozzi, art. cit., *passim*.

parcialmente, instituciones del estado de bienestar y, de manera residual, un aparato asistencial para la población en pobreza extrema."¹⁵⁹

A partir del gobierno de Echeverría el tema de la pobreza se desprende de la fórmula global de política económica con «sentido social» y adquiere un papel propio, más definido, en la agenda gubernamental. La visibilidad del carácter excluyente y desigual de la modernización económica no puede ser resuelta, o encubierta, bajo el manto protector del sistema corporativo. En el entendido de que la legitimidad del sistema reside fundamentalmente en el sistema de canalización de beneficios, la proliferación de vacíos de atención gubernamental constituía un peligro potencial.

Los gobiernos de Echeverría y López Portillo sugieren un replanteamiento de la oferta social del Estado mexicano en materia de bienestar. El desgaste del modelo global del desarrollismo y la diversificación de las clientelas políticas impone la generación de respuestas más focalizadas a diversos problemas sociales. Las tasas de incorporación al desarrollo empezaron a deprimirse por la explosión demográfica, y la expansión de las demandas sociales de los sectores urbanos. En el proceso, el campo mexicano había quedado a la intemperie. Desde el punto de vista de los paradigmas, esta respuesta puede interpretarse como una serie de ajustes al margen, resultado de la aparición de anomalías, que sin renunciar a las premisas básicas del modelo de crecimiento --su núcleo duro-- generan una respuesta sistémica nueva.

Independientemente de los matices de cada sexenio, los gobiernos de los «episodios populistas» tienen un rasgo común: la creación de programas *ad hoc* para atender el problema de la pobreza. Hasta entonces, el núcleo duro de la oferta social del Estado residía en el arreglo corporativo y el modelo de crecimiento. Las tareas de

¹⁵⁹ Sara Gordon, "Del universalismo...", art. cit., p. 89.

asistencia pública que cobraron auge desde el gobierno de Ávila Camacho¹⁶⁰ siempre fueron residuales y estaban asociadas con una idea de disfuncionalidad social distinta al tema de la pobreza como condición socioeconómica. La marginación se concebía como una especie de enfermedad social que requería una protección estatal distinta, enteramente paternalista, fundada en el altruismo y el voluntariado.

La pobreza como condición socioeconómica y como categoría independiente empieza a ser materia de estudios más detallados y se convierte en un subsistema de la investigación económica y la antropología social. La tendencia a la focalización es un resultado natural de este cambio en la percepción del problema, y la recopilación de información en torno a la creciente magnitud del mismo. El tema de la desnutrición y la dicotomía rural-urbano en la definición del problema son algunos de los rasgos característicos del periodo. Como señala María del Carmen Pardo, a partir de la década de los setenta, "la pretensión universalista de una política de Estado se sustituye", en realidad se complementa, "por una particularista de gobierno, que va tomando definiciones más acotadas conforme la crisis va siendo más aguda."¹⁶¹

En términos generales, la concepción universal o universalista de la política social tiene tres vertientes: 1) la vía indirecta, según la cual la pobreza es el resultado de la imposibilidad de allegarse medios para salir de ella, por lo que la acción pública se aboca a la dotación de tierra, trabajo y capital; 2) la distribución equitativa, que identifica el origen de la pobreza en la concentración del ingreso y genera mecanismos de

¹⁶⁰ La beneficencia pública científica, positiva, que se promueve desde entonces, está inspirada en la idea del trabajo social y el concepto de marginación como categoría psicosocial. En consecuencia, su sujeto jurídico son los huérfanos, los mendigos y los toxicómanos. Moisés González Navarro ofrece una relatoría detallada de este tipo de iniciativa en *La pobreza en México, op. cit.*

¹⁶¹ En "El diseño administrativo de los programas de emergencia", art. cit., p. 464.

redistribución; y 3) la satisfacción de necesidades; que se aboca a la atención de necesidades seleccionada a toda la población, como la educación elemental.¹⁶² Los programas focalizados, en cambio --que han evolucionado desde los planteamientos caritativos y benefactores de principios del siglo XX, hasta los modelos más justificados en términos de racionalidad económica que imperan en los programas vigentes-- se caracterizan por la desagregación del problema en una o varias dimensiones y la construcción de categorías cerradas para distinguir a los sujetos legítimos, susceptibles de atención.¹⁶³

La pobreza como objeto de análisis y los primeros programas focalizados

En el marco del desarrollo compartido se desarrolla un diagnóstico más articulado que sugiere la necesidad de crear programas enfocados en función de las características de la población objetivo:

Para acabar con el hambre y la desnutrición crónica, para atacar la pobreza, se precisan políticas que se enfrenten al problema en forma directa, no instrumentos y mecanismos al esquema tradicional de crecimiento [...] El fenómeno de la pobreza se presenta con rasgos totalmente distintos en las zonas rurales y en las urbanas. [...] Es necesario identificar en primer lugar, aquellos grupos de población que pueden calificarse como prioritarios dentro de un programa contra la pobreza.¹⁶⁴

En el medio urbano resalta el tema de la vivienda y en el rural el de la alimentación, por lo que se diseñan programas especiales para atenderlos. Además de la política salarial de Echeverría, a partir de 1972 se crean varias instituciones con misiones focalizadas en

¹⁶² Jorge Ceja Martínez, *op. cit.*,

¹⁶³ De hecho, la atención selectiva en función de categorías *a priori* se remonta a las Leyes de Pobres de la Inglaterra del siglo XVI. (Cfr. Frances Fox Piven y Richard Cloward, *op. cit.*, pp.9-41)

materia de pobreza. El Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) (1972); el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) (1972) ; el Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT) (1974) y el Programa Nacional de Solidaridad Social del IMSS (1974), son las principales iniciativas de combate a la pobreza de este gobierno.

El PIDER, creado en 1973 con apoyo del Banco Mundial, se considera el programa fundador de los programas focalizados. Tenía por objetivo generar empleos permanentes y remunerativos que permitieran arraigar a la población en su lugar de origen para frenar la migración y la saturación de demandas sociales en el medio urbano; y realizar obras de infraestructura y servicios para mejorar el nivel de vida en el medio rural.¹⁶⁵

Por otra parte, el combate a la pobreza en el sector urbano se definió en función del acceso de los grupos marginados al sistema de seguridad social y la provisión de bienes duraderos a precios no competitivos. El Programa Nacional de Solidaridad contemplaba la construcción y ampliación de infraestructura física, el aumento en la cobertura (volumen de población y número de servicios) y la incorporación de más municipios a la cobertura del IMSS.¹⁶⁶ La premisa básica del desarrollo compartido en materia de pobreza remite al déficit social del periodo de desarrollo estabilizador que condujo a la consolidación de «núcleos de privilegio», y aunque en los hechos no se articuló una alternativa sustantiva, el discurso señalaba la necesidad de hacer correcciones al modelo de crecimiento para asegurar la consecución de los objetivos sociales, y la concentración de la oferta social de

¹⁶⁴ Ernesto Marcos y Luis de Pablo, "La erradicación de la pobreza como programa de desarrollo", *Comercio Exterior*, 1976. Citado por Enrique Valencia y Rodolfo Aguirre, *art. cit.*, p. 46.

¹⁶⁵ Gerardo Ordoñez Barba, "México en el combate a la pobreza", *Ciudades*, (1997) núm. 36, pp. 32-38.

¹⁶⁶ Enrique Valencia y Rodolfo Aguirre, *art. cit.*

bienestar en grupos prioritarios. El tema de la desigualdad estaba también en el centro de la discusión, razón por la que el gobierno trató de incidir de manera directa en la distribución del ingreso, en favor de las «masas populares». En 1975, el presidente señala que "el problema era la marginación, el subempleo y la explotación de la mano de obra."¹⁶⁷

De acuerdo con el diagnóstico del PIDER, la pobreza era resultado directo de la desigualdad de «tratamiento» que tuvo el desarrollo estabilizador y era enteramente atribuible a la suboferta estatal. El sesgo urbano e industrial del modelo se había financiado a costa de la economía rural, agrícola, no exportadora. En consecuencia, el énfasis de los proyectos productivos se puso en las áreas de agricultura de temporal mediante la creación de unidades básicas de producción y cooperativas de productores.

En el gobierno de López Portillo la pobreza adquiere mayor centralidad en el discurso público, como ya se mencionó anteriormente. Al menos desde el punto de vista simbólico, tan característico del populismo, el gobierno trató de dar contenido emotivo al tema de la pobreza. La política social de este gobierno seguía montada en el empleo, pero se introdujo el concepto de mínimos de bienestar con el que se abandonaba implícitamente, la idea de igualdad como objetivo social. Después de los excesos de Echeverría, el discurso presidencial fue, en un principio, menos agresivo con los sectores privilegiados y se centró en el tema de la pobreza como una condición de «postración» que de la que el gobierno --el presidente-- sacaría a los marginados. En el Plan Global de desarrollo se señala, por ejemplo, que:

la preocupación más apremiante de la política social es lograr la eficaz y eficiente movilización de *recursos públicos* para proporcionar a todos los mexicanos la capacidad de satisfacer sus necesidades, transformándolas en demandas efectivas,

¹⁶⁷ Moisés González Navarro, *op. cit.*, p. 377.

sobre la base de la realización de los derechos sociales consagrados en nuestra leyes. El empleo, propósito y consecuencia del Plan, es un vínculo privilegiado entre lo económico y lo social ... con lo que se ofrece la posibilidad de crecer y distribuir simultáneamente.¹⁶⁸

El concepto de redistribución es indirecto, sucedería a partir de la generación de empleo con recursos públicos, lo que no representaba amenaza alguna a los sectores privilegiados. El objetivo básico de la política social sería lograr que toda la población alcanzaría mínimos de bienestar en el supuesto de que redundarían en mayor capacidad de autodeterminación del país.¹⁶⁹ En palabras del presidente, se hacía un salto cualitativo desde la idea de igualdad de oportunidades al concepto de igualdad de seguridades derivado de la satisfacción de los mínimos de bienestar.¹⁷⁰ La apuesta a los recursos públicos para la generación de empleo estaba fundada en el nexa petrolero y la confianza en la planeación: "debemos tener el suficiente talento y decisión para resolver, por el camino del trabajo, el problema de la miseria y la marginación, y para ello, apoyo fundamental, pivote básico, es y debe ser el petróleo."¹⁷¹

El concepto de planeación, la piedra filosofal (dialéctica, por supuesto) del periodo, llega a extremos que vale la pena señalar y que explican la insensatez del diagnóstico petrolero:

hasta ahora, las metas de producción estaban condicionadas por las tendencias y los datos de los consumos tal y como en realidad se daban, y no siempre la realidad es óptima en esta materia. Mediante la planeación, quisimos hacer una

¹⁶⁸ Citado por Valencia y Aguirre, *art. cit.*, p. 50.

¹⁶⁹ Según José López Portillo, el desarrollo alimentario "no sólo es indispensable frente a las enormes carencias mundiales, constituye además una exigencia de política nacional para la subsistencia popular y es un instrumento de autodeterminación". *Niveles Mínimos de Bienestar*, Secretaría de Programación y Presupuesto, (Cuadernos de Filosofía Política), 1977, p. 17.

¹⁷⁰ José López Portillo, *doc. cit.*, p. 13. (El énfasis es mío)

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 15.

confrontación entre estas tendencias y realidades y lo que es deseable, para hacerlo posible en forma realista y en forma objetiva.¹⁷²

El concepto de justicia social, definido como mínimos de bienestar e igualdad de seguridades, produjo una serie de programas sectoriales cuyo objetivo básico era el fomento tanto de la producción como del consumo y la asistencia directa a los grupos desfavorecidos. El ámbito de mayor atención fue el medio rural y las actividades productivas, con la continuación del PIDER.

Las principales iniciativas de política social de José López Portillo fueron el Programa Nacional de Empleo, el Sistema Alimentario Nacional, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial¹⁷³ y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. En materia de atención directa se crearon los programas nacionales de Alimentación y Nutrición, Orientación Familiar, Educación para Todos, el Programa Piloto de Mínimos de Bienestar, el de Vivienda Progresiva, y el Paquete Detección-Atención del Instituto Nacional de Nutrición. En medio de esta proliferación de programas de «conciencia», podemos encontrar un par de estrategias más o menos integradas: el SAM, la continuación del PIDER y el programa "global" del que surgió COPLAMAR.¹⁷⁴

El logro más importante no se dio, por supuesto, en la erradicación de la pobreza, sino en la generación de un ambicioso proyecto de investigación en torno al tema, cuyos resultados se aplican hasta la fecha en el análisis académico y el diseño de políticas públicas. El cálculo realizado reveló la existencia de 18 millones de marginados, pobres extremos, que representaban el 30% de la población en 1977. La definición de marginados que hace el programa es la siguiente: "grupos que han quedado al margen de los

¹⁷² José López Portillo, doc. cit., p. 20.

¹⁷³ En el marco de este programa, se crearon los Certificados de Promoción Fiscal (CEPROFIS) para incentivar la creación de empleo con exenciones.

beneficios del desarrollo nacional y de los beneficios de la riqueza generada, pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible."¹⁷⁵ En esta definición se manifiesta un reconocimiento implícito a la aportación productiva de los pobres, y un diagnóstico negativo del sistema social de remuneración de la productividad.

La filosofía de COPLAMAR consiste básicamente en el concepto de desarrollo de la CEPAL, y el enfoque de la economía popular el estructuralismo económico.¹⁷⁶ En los términos de estas propuesta, COPLAMAR afirma que el crecimiento económico no es, en sí mismo, el objetivo del desarrollo sino un instrumento. El desarrollo se define entonces en función de la satisfacción de necesidades de la población. En consecuencia, la planeación debe hacerse en función de las necesidades esenciales (canastas normativas) y definir las metas de producción en concordancia. Entre los múltiples objetivos de COPLAMAR resaltan: 1) asegurar una oferta abundante de bienes, alimentos y servicios; 2) promover el empleo en zonas marginadas; 3) elevar la eficiencia en zonas marginadas con tecnologías modernas; 4) aplicar recursos en materia de alimentación, salud, educación y vivienda. Sin embargo, hay que señalar que el programa comenzó a operar hasta 1979 por carecer de presupuesto propio, a pesar de la importancia discursiva que se le dio:

estamos enfrentando la tarea de la justicia social a través de la acción general de la obra y el gasto público, incluidas las acciones específicas de las dependencias, como el programa específico también para atender a marginados y desprotegidos, el COPLAMAR.¹⁷⁷

¹⁷⁴ Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

¹⁷⁵ Valencia y Aguirre, *op. cit.*, p. 52.

¹⁷⁶ Para una revisión del debate de la región, véase Bertha Lerner, *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.

¹⁷⁷ José López Portillo, *doc. cit.*, p. 16.

El PIDER continuó, pero con objetivos adicionales: lograr una distribución equitativa de bienestar social; elevar la producción y la productividad, y promover el crecimiento de los núcleos rural y urbano. En 1980 comienza a operar el SAM con el fin de lograr la autosuficiencia nacional de granos básicos y extender la agricultura a zonas deprimidas mediante un sistema de precios de garantía, y la extensión de la tierra cultivable con la instalación de sistema de riego en zonas de temporal: "el Sistema Alimentario Mexicano parte fundamentalmente de una fijación lógica de las metas: queremos una alimentación suficiente, aunque sea mínima, de todos los mexicanos."¹⁷⁸

Más allá de la excesiva retórica y la proliferación compulsiva de programas, la estrategia de combate a la pobreza se finca en la atención dirigida a los marginados desde una perspectiva de producción y de subsidio al consumo, ambos intensivos en gasto público. Es natural, por tanto, que la mayoría de estos programas fueran cancelados el siguiente sexenio por la situación económica del país.

En resumen, la política social de los episodios populistas puede ser vista como una respuesta estado-céntrica --intensiva en gasto público-- que coincide con dos anomalías: la incapacidad de crecer de manera sustentable y la evidencia de que el crecimiento económico *per se* no incidía de manera directa en las condiciones de vida de un sector importante de la población. Tanto en el diagnóstico como en los instrumentos está presente la centralidad de Estado en la división social de bienestar. Al intentar solucionar las anomalías desde el paradigma de desarrollo de posguerra se hace una definición sistémica de la pobreza que todavía está vinculada, retóricamente, al nacionalismo y a la misión social de la revolución. Al interior del paradigma suceden, sin embargo, dos

fracturas. En primer lugar, se reconoce la insuficiencia funcional del modelo de seguridad social segmentado; en segundo, se incorporan las medidas asistenciales al centro de las políticas públicas sectoriales. El problema está en la esfera del sistema económico, pero la solución reside en y le corresponde todavía al Estado, a partir de una aplicación de recursos que responda a las necesidades concretas de diversas manifestaciones de marginación.

La variable clave sigue siendo la figura del Estado, pero una vez agotada la capacidad de crecimiento sostenido, las políticas públicas pasan por lo que Hall llama un aprendizaje de segundo orden. Es decir, que a partir del mismo paradigma, se modifican los instrumentos --de políticas «universales» a programas sectoriales-- y el ámbito de intervención -- aumento del gasto público y escalada regulatoria-- con los mismos objetivos: el desarrollo social estatalmente inducido.

El modelo de gestión

Las características centrales del sector público son el resultado directo de sus objetivos y el conjunto de instrumentos que se eligió para perseguirlos. Este diagnóstico sobre la división funcional de tareas entre Estado y sociedad condujo a la consolidación de un modelo de gestión con las siguientes características¹⁷⁹:

- Predominio del gobierno federal: definición universal de los asuntos públicos como nacionales, éstos, a su vez, como gubernamentales.
- Autonomía y discrecionalidad: amplio margen de maniobra en la representación de intereses y conciliación de conflictos y formación de la agenda político-administrativa.

¹⁷⁸ *Ibid.*, p 23.

¹⁷⁹ Luis F. Aguilar, "Cambios en la gestión gubernamental y reforma del Estado", documento presentado en la sesión del Seminario Permanente " Perspectivas de la modernización y del cambio social", enero de 1991, mimeo.

- Gestión pública *responsiva* a demandas sociales como instrumento de legitimación: proliferación de la empresa pública y respuesta universalizantes a las demandas de grupos críticos.
- Intensa y extensa regulación económica.
- Personalización del poder: jerarquías personalizadas de empleados de confianza vinculados por lazos de confianza y complicidad metainstitucional.
- Populismo económico: desatención de la dimensión costos de las actividad gubernamental y la racionalidad económica.
- Gestión intensiva en gasto público como mecanismo de redistribución.
- Fuerte componente ideológico: movilización selectiva de las masas.

El colapso de este modelo de gestión se precipita a principios de los años ochenta, en lo que ha venido a llamarse la Reforma del Estado.¹⁸⁰ Como se verá más adelante, lo que empezó como un drástico ajuste de las finanzas públicas para controlar la inflación devino en un periodo de profundas transformaciones en el modelo económico y político que llega hasta nuestros días. Por su impacto en las relaciones Estado- sociedad, la Reforma del Estado es un cambio paradigmático --aprendizaje de tercer orden-- con importantes implicaciones en materia de política social. A partir de entonces, los objetivos, instrumentos y el ámbito de intervención y responsabilidad pública válidos en materia social se modifican. Cambian también las metáforas, símbolos y valores que subyacen a la definición del problema de la pobreza en México.

El ajuste estructural: hacia un nuevo paradigma

El periodo presidencial de Miguel de la Madrid es sin duda un punto de quiebra de la historia económica y política de México. Se inscribe también en una transformación global del papel de Estado en la economía, y las características esenciales de la estructura

¹⁸⁰ Carlos Salinas es quien primero hablar de la Reforma del Estado como concepto político. Sin embargo, aquí nos referimos con este término a la liberación política y económica de los últimos veinte años.

de mercado que se venía gestando desde los años setenta.¹⁸¹ En este periodo se construyen los cimientos de un nuevo modelo de desarrollo; y con éste, de un paradigma hegemónico de organización social: economía abierta y democracia pluralista.

La anomalía fundamental que echó por tierra el paradigma vigente hasta esos años estuvo en el ámbito económico. Después de cuarenta años de crecimiento económico sostenido --6.5% anual promedio-- a principios de los ochenta sobreviene un largo periodo de estancamiento: entre 1982 y 1988 la economía mexicana crece 0.2%. La década perdida del crecimiento en América latina, como ha venido a denominarse este periodo, se vive en México en medio de erráticos programas de ajuste, creciente (aunque manejable) descontento social, y un perceptible deterioro del bienestar de la población: los salarios reales cayeron 40% entre 1983 y 1988, y aumentan tanto el desempleo como el subempleo.¹⁸²

A la distancia, el estancamiento económico se ha visto como el resultado natural de profundos desequilibrios macroeconómicos y sucesos internos adversos: el elevado servicio de la deuda externa, la ausencia de crédito externo y el descenso en los términos de intercambio , " así como efectos adversos como el sismo de 1985 y la falta de credibilidad tanto interna como externa, respecto a la habilidad del gobierno para administrar y superar la crisis."¹⁸³

Como empezaba a volverse crónico, el fin del sexenio de López Portillo sorprendió a la opinión pública con un escenario contrario al que al auge petrolero preconizaba, especialmente después de la nacionalización bancaria, que se considera un hito de

¹⁸¹ Integración de mercados (globalización), creciente movilidad de los factores, expansión del sector servicios, régimen de competencia internacional, etc.

¹⁸² Leopoldo Solís, *La realidad económica op. cit.*

¹⁸³ *Ibid*, p. 388.

voluntarismo presidencial en México. Cuando Miguel de la Madrid Hurtado asume la Presidencia de la República en 1982, el panorama económico inmediato era muy negro. El presidente entrante tenía

la poco envidiable tarea de corregir los grandes desequilibrios fiscales y responder a los problemas externos con un sector privado hostil, con bancos acreedores poco amistosos e instituciones internacionales poco experimentadas en el manejo de una crisis de proporciones mundiales como la crisis de la deuda.¹⁸⁴

En un marco de debilidad estructural, después de una estrategia de crecimiento de «alto riesgo» durante toda la década de los setenta¹⁸⁵, la economía mexicana enfrenta al mismo tiempo una escalada de las tasas de interés internacionales y el deterioro de los precios del petróleo, principal bien de exportación y factor clave de las finanzas públicas. El resultado no se hizo esperar: fuga de capitales, caos en los mercados financieros y de divisas y una expansión inmanejable del servicio de la deuda. La producción nacional disminuyó en ese año 0.6%, la inflación llegó a 98.8% y las reservas bajaron a 1 800 millones de dólares que equivalían entonces a un mes de exportaciones.¹⁸⁶

El nuevo gobierno atribuyó la crisis al tamaño del déficit fiscal y la distorsión de precios relativos, especialmente el tipo de cambio. También estaba clara la necesidad de restaurar la credibilidad interna y externa. De ahí que el objetivo central del gobierno fuera la estabilidad financiera y de precios. Se intuía la necesidad de un cambio profundo que se expresó en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 con la idea de «cambios

¹⁸⁴ Nora Lustig, *México: hacia la reconstrucción de una economía*, op. cit., p. 48.

¹⁸⁵ En oposición a la opinión generalizada de que colapso es resultado *per se* del modelo de sustitución de importaciones orientado hacia adentro, Nora Lustig y Leopoldo Solís señalan que en ese momento el problema era macroeconómico y se originaba, más no se explicaba totalmente, por la estrategia de los setenta. La dimensión de los cambios posteriores es consecuencia de la consolidación de un nuevo paradigma mundial y una perfil muy distinto en la economía mundial.

¹⁸⁶ Nora Lustig, op. cit.

cualitativos» en la estrategia de desarrollo a partir de la redefinición de las fronteras económicas del Estado.¹⁸⁷

Sin embargo, el cambio paradigmático sucedió sólo cuando las primeras políticas de ajuste fracasaron. En un principio, el consenso básico sobre manejo económico remitía exclusivamente a las finanzas públicas. El replanteamiento del marco global de desarrollo y la apertura comercial despertaba todavía controversias en el Gabinete. En los términos de la carta de intención firmada con el FMI en 1982, la estrategia del nuevo gobierno residía en la reducción de la inflación, contracción del gasto público vía reducción de salarios reales, reducción de subsidios y congelamiento de la inversión pública y promoción a la exportación y el tipo de cambio dinámico.¹⁸⁸

En diciembre de 1982 se lanza el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), con apoyo del Fondo Monetario Internacional.¹⁸⁹ El PIRE contemplaba un tratamiento de choque en 1983, y dos años más de políticas «graduales». La estrategia de estabilización suponía una reducción drástica del déficit fiscal --reducción del gasto y aumento de la recaudación-- para frenar la inflación y la devaluación del peso. Como se pensó que el problema de origen era el mal manejo de las finanzas públicas, la reforma al

¹⁸⁷ Citado por Soledad Loaeza, "Delamadridismo: la segunda modernización mexicana", en Bazdresch, Bucay, Loaeza y Lustig, (comps.), *México: Auge, Crisis y Ajuste*, Lecturas del Trimestre Económico #73, vol. 1, México, FCE, 1992, pp. 56-75, *passim*.

¹⁸⁸ Armen Kouyoumdjian, "The Miguel de la Madrid Sexenio: ¿Mayor Reforms or Foundation for Disaster?", en *The Mexican Economy*, *op. cit.*, pp. 78-93.

¹⁸⁹ Este apoyo sería suspendido en 1985 ante la relajación de la política fiscal del gobierno.

sector público y el control de sus variables macro se consideraron medidas suficientes para reestablecer la capacidad de crecimiento.¹⁹⁰

Como resultado del programa se logró controlar el déficit fiscal, pero la sola medida no tuvo los efectos esperados. La contracción económica fue de 4.2% y la inflación se sostuvo a niveles altos (80%). En términos per cápita, la pérdida fue de 6.3%, la caída más severa desde la Gran Depresión.¹⁹¹ También se siguió contratando deuda de corto plazo para no incumplir en el pago de intereses al exterior, por lo que en 1985 se presenta una crisis de la balanza de pagos con la que queda clara la insuficiencia de las medidas estabilizadoras. Al parecer, el problema central del PIRE fue la naturaleza contradictoria de sus objetivos: "subestimó la tensión que se crea entre [...] reducir el déficit fiscal y eliminar la distorsión de los precios relativos --incluido el tipo de cambio--, por una parte, y el control de la inflación por la otra."¹⁹² Esto fue muy claro en el caso de los bienes y servicios públicos, porque la reducción de subsidios para aumentar los ingresos públicos tuvo también un efecto inflacionario directo. A pesar de que los objetivos del PIRE eran razonables, los instrumentos no lo fueron tanto: recortar subsidios aumentó la inflación; y ésta, mayores tasa de interés y creciente costo del crédito interno.¹⁹³

A pesar de que en 1984 se reestablece el crecimiento (3.7%) con una inflación de 59.2%, esta aparente recuperación estaba fundada en los ingresos petroleros y en un flujo de crédito externo que permitió cumplir con los pagos de la deuda. Al año siguiente la

¹⁹⁰ El pronóstico del gobierno era que, después de un crecimiento cero en 1983, para el siguiente año se volvería a la tasa histórica de 5% con una inflación de 18%. (Nora Lustig, *op. cit.*)

¹⁹¹ Enrique Cárdenas, *op. cit.*, p. 126.

¹⁹² *Ibid.*, p 59.

¹⁹³ Armen Kouyoumdjian, *art.cit.*, pp. 78-93.

caída de los precios del petróleo y la ausencia de recursos externos generaron tensiones y crisis en la balanza de pagos. El programa de estabilización fue el más drástico de la región. Sin embargo, la agenda de pagos de la deuda dio muy poco margen de operación al gobierno.

La economía creció 2.7% pero con mayor inflación (63.7%) y los costos del crédito aumentaron cerca de 25%. El déficit público llegó a 10% del PIB y la deuda interna creció 83.2% mientras las reservas internacionales cayeron 29%.¹⁹⁴ En septiembre de 1985, el sismo en la ciudad de México obliga a relajar la restricción al gasto público y ejerce una presión adicional a la administración pública.

Más allá de una coyuntura externa adversa y posible mal manejo interno, las fluctuaciones económicas del sexenio de de la Madrid hicieron patente lo que decían los modelos macroeconómicos desde los años sesenta: una economía cerrada es siempre más vulnerable ante choques externos del precio internacional del crédito y presión en el tipo de cambio. Es entonces cuando se inician reformas más profundas que modificarían el papel del Estado en el modelo de desarrollo, y el papel de México en la economía mundial: se sustituye el sistema de permisos con un esquema arancelario más moderno, se firma del Protocolo de Adhesión del GATT en 1986, y se lanza un programa más amplio de reformas: el Pacto de Solidaridad Económica (1987) (saneamiento de la finanzas públicas, restricción crediticia, fijación virtual del tipo de cambio, apertura comercial y concertación social.).¹⁹⁵ La liberalización comercial y la reducción de las actividades empresariales del sector público (privatización) son las primeras medidas conducentes a

¹⁹⁴ *Ibid*

¹⁹⁵ Leopoldo Solís, *op. cit*, p. 365 y ss.

un modelo de desarrollo completamente distinto a partir del cual las relaciones del Estado con el mercado se modifican sustancialmente:

El modelo de sustitución de importaciones que caracterizó a México desde los años treinta fue reemplazado por un modelo de economía abierta donde la participación del Estado en la economía está delimitada por un nuevo marco legal e institucional. Según las reglas del juego del nuevo modelo de desarrollo, la tendencia es que la propiedad privada reemplace a la pública y la competencia --incluida la proveniente del exterior-- reemplace al proteccionismo.¹⁹⁶

A lo largo del sexenio, a pesar de que se tomaron diversas medidas de política económica la inflación reapareció una y otra vez. El fenómeno inflacionario ya se había presentado en la economía mexicana, pero nunca en esa magnitud y sobre todo, con tasas ínfimas de crecimiento. Después la crisis de balanza de pagos surgieron problemas adicionales como el *crack* de la bolsa y una nueva devaluación. Este tipo de problemas ya puede considerarse problemas de transición porque las casas de bolsa, recién reprivatizadas y pobremente reguladas, comenzaron a fungir como sustitutos internos de colocación de crédito. Paradójicamente, los peores años de crecimiento económico coincidieron con un *boom* de la bolsa de difícil sustento en la economía real. Asimismo, la política económica de devaluación correctiva se había vuelto predecible, por lo que se empezó a especular con el tipo de cambio, generándose así las profecías autocumplidas de las que habla la economía de expectativas racionales.

Pero lo que importa de este sexenio, más que la coyuntura, es el tiempo largo: la dirección de los cambios que se sembraron con la reforma económica, y el fin del proteccionismo. Los primeros intentos de estabilización redundaron finalmente, en una reorientación fundamental de la estrategia gubernamental, "la cual tiende a incrementar el papel del mercado y los incentivos económicos, además de circunscribir la acción del

¹⁹⁶ Nora Lustig, *op. cit.*, p. 15.

Estado al establecimiento del marco legislativo y administrativo para que el sector privado genere empleo productivo y riqueza."¹⁹⁷

El Estado como problema: la metáfora generativa

Para efectos de la investigación, el factor clave de la reforma es que se pone fin al "mito de que el Estado es un instrumento para transformar a la sociedad y un agente privilegiado de la modernización."¹⁹⁸ La apertura económica y redimensionamiento del sector público son las piedras angulares de la nueva estrategia, cuyas principales líneas de acción son la reforma fiscal, la privatización de empresas públicas, la liberalización financiera, liberalización comercial¹⁹⁹, la desregulación industrial, la liberación de los precios y la apertura económica. La lógica interna, los tiempos y la instrumentación de estos cambios, inscritos en el llamado cambio estructural son un objeto de estudio en sí mismo; excede los límites de esta investigación ahondar en este proceso y sus características centrales. Lo que es fundamental para nosotros es el cambio en la función social de bienestar que se infiere a partir de la contracción estatal del terreno económico.

En los términos de Peter Hall, la reforma económica que se inicia en el sexenio de de la Madrid y continua hasta la fecha constituye un cambio paradigmático en el modelo de desarrollo: se modifican los objetivos, los instrumentos y el ámbito de intervención del Estado en el proceso de desarrollo económico.

¹⁹⁷ Leopoldo Solís, *op. cit.*, p. 395.

¹⁹⁸ Soledad Loaeza, art. cit. *passim*.

TABLA 3
INDICADORES DEL CAMBIO ESTRUCTURAL

	1982	1983	1984	1985	1987	1988	1989	1990	1991	1993
Importaciones sujetas a permiso previos (%)	100	100	35.1			21.1	18.4	13.7	9.1	5.1
 Producto interno protegido				92.2	46.9	23.2	22.2	19.0		
 Sector Público (Empresas y entidades)										
	1155	1074	941	737	617	412	379			258

La Reforma del Estado: cambio paradigmático a dos voces

Detrás del cambio de paradigma en México están tanto el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y las cargas de peso muerto provocadas por una hipertrofia estatal, como la creciente tendencia a la expansión deficitaria del gasto y el problema de la deuda externa. Están también, cambios geopolíticos --el fin del mundo bipolar, la caída del muro de Berlín-- y el liderazgo mundial de la visión neoliberal --Ronald Reagan en Estado Unidos y Margaret Thatcher en el Reino Unido-- y lo que Huntington ha llamado la tercera ola democratizadora. La convergencia histórica de fin de siglo hacia la economía de mercado y la democracia formal es un factor importante para el análisis de los cambios de México en este periodo.

¹⁹⁹ Ver Tabla 3.

A pesar de que es un concepto muy ambiguo, tomamos la idea de Reforma del Estado para dar cuenta de dos procesos: la reforma económica y la reforma política. Hay muchos factores que inciden en ambas, y lo hacen en direcciones difíciles de acotar e identificar unimodalmente. Sobre todo en el plano político, ya que el reformismo electoral que siempre caracterizó al sistema²⁰⁰, y que aumentó en grado desde finales de los años setenta no fue un proceso lineal de apertura política, sino que se explica por los imperativos de control político y atenuación del conflicto social de cada momento. Para José Woldenberg, por ejemplo, la reforma de 1977, lejos de ser casual, respondía a "la ola de conflictividad creciente... conflictos universitarios, invasiones de tierras, expansión de las insurgencia sindical, multiplicación de las revistas y organizaciones políticas, movimientos guerilleros urbanos y rurales...."²⁰¹ Las modestas reformas de Miguel de la Madrid (1982 y 1986), por su parte, se han explicado por el impacto del ajuste económico en el plano electoral y el avance del PAN en el norte.²⁰² Hoy se sabe que el gradualismo instrumental de las reformas políticas, y seguramente la modernización de la sociedad mexicana, condujeron finalmente al fortalecimiento de los partidos de oposición y la proliferación de ONG's y grupos de representación de intereses externos al esquema corporativo tradicional.

²⁰⁰ La reforma electoral fue siempre un expediente estabilizador del régimen político aunque no necesariamente condujera a mayor competencia política o imparcialidad en la organización de elecciones. (Juan Molinar, " Renegotiating the Rules of the Game: The State and Political Parties", en Mónica Serrano y Víctor Bulmer-Thomas, (eds.), *Rebuilding the State: Mexico after Salinas*, Londres, Institute of Latin American Studies, 1996, pp. 24- 39.

²⁰¹ José Woldenberg, " Democracia y sistema electoral", en José Luis Barros Horcasitas *et al* (comps.), *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, México, Miguel Ángel Porrúa- FLACSO- Universidad de Guadalajara, 1991, pp. 209-220, p. 209.

²⁰² Este es el planteamiento de Mónica Serrano en " The Legacy of Gradual Change", en Serrano y Bulmer- Thomas, *op. cit*, pp. 3-23..

En forma creciente, la arena electoral se fue convirtiendo en espacio privilegiado de competencia y representación política, como en una democracia formal plena. Tradicionalmente, las elecciones en México cumplían un papel simbólico de canalización de nivel de apoyo popular al sistema sin representar realmente una opción de competencia políticas por cargos públicos y proyectos distintos de país, al menos de gobierno. Es precisamente en este periodo en el que las elecciones dejan de ser un ritual simbólico de legitimación para convertirse en forma creciente en procesos competitivos en los que sí están en juego los puestos públicos, y proyectos más o menos diferenciados de gobierno.

Antes de 1988, la oposición en México era un fenómeno local o regional en el mejor de los casos²⁰³, a apartir de entonces "la liberalización que empieza en 1977, empieza a cobrar, aunque con titubeos, tintes de democratización a partir 1988"²⁰⁴, y se manifiesta en creciente pluralidad en las esferas de representación política y menores márgenes electorales para el PRI.

Desde otra perspectiva, se ha argumentado también que una economía cerrada siempre tiende a generar menor participación política y a producir la articulación de grandes bloques de grupos de interés, mientras que las economías abiertas fomentan una participación económica más amplia porque en la economía cerrada, el gobierno es siempre la última instancia de las decisiones clave del desarrollo.²⁰⁵ Durante el periodo de Carlos Salinas, la creciente internacionalización de la agenda política interna fue también un factor adicional de presión para la reforma electoral. La apertura política en México puede verse también como el resultado de la movilización política de los sectores

²⁰³ COCEI en Juchitán en 1980 y el PST en Esnsenada en 1983, por ejemplo.

²⁰⁴ Magdaleno Manzanárez, "Electoral Reforms, Elections and Democratization: An Analysis of Contemporary Political Changes in Mexico", art. cit., p.76.

afectados por la crisis y la pérdida de capacidad estatal para seguir incorporando demandas en el marco de un sistema corporativo rígido. Entonces, agotadas la retórica revolucionaria y la capacidad gubernamental de ofrecer incentivos selectivos a cambio de sumisión política la liberalización se ofrece como única salida para mantener la estabilidad política.

Las explicaciones mecánicas que vinculan la crisis política a la económica se debilitan especialmente en el periodo de Miguel de la Madrid, que se considera un *impasse* de la liberalización política a un tiempo que el desempeño económico de México toca fondo. Como sugieren Soledad Loaeza y Rafael Segovia, la dinámica de la liberalización política no es una creación original de la crisis económica y el ajuste estructural sino que tiene raíces más profundas en la historia política de México. Entonces, la crisis sería sólo un catalizador de los cambios, que afectaría el *tempo*, más no la dirección de los mismos.²⁰⁶

En cualquier caso, la relación entre crisis y reforma económica con los procesos de liberalización política y eventual democratización, como es el caso de México; aunque clara, es difícil de explicar. Como concluyen Stephan Haggard y Robert Kauffman en su famoso estudio, cualquier análisis de la vinculación del cambio económico y el político debe tomar en cuenta, al menos, la estructura socioeconómica preexistente, la distribución de costos entre grupos críticos y la forma en que ésta incide en su capacidad de

²⁰⁵ Luis Rubio, "La democracia y la economía", en *Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México*, op. cit., pp. 49-71.

²⁰⁶ Soledad Loaeza y Rafael Segovia, (comps.), *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987.

movilización y el marco institucional que define las estrategias tanto del gobierno como del resto de los actores.²⁰⁷

La apertura política puede ser una respuesta a la presión social (desde abajo) o un pacto de élites (desde arriba); puede presentarse tanto en un marco de inestabilidad económica como de relativa continuidad. Nuestro objeto de estudio no es la transición política *per se*, por eso aquí no se toca el tema en su justa dimensión. Los diversos enfoques como las teorías, sin ser unos necesariamente superiores a los otros, son como lentes distintas: sirven para ver y entender diferentes aspectos mejor que otros, pero nunca todos. Por esta razón, aquí se adoptan la legitimidad y la ciudadanía como concepto paraguas para analizar el cambio paradigmático de los años ochenta y sus implicaciones en la política social de los noventa.

Desde esta óptica, la apertura política aparece como resultado tanto de la crisis del modelo anterior como de la naturaleza del nuevo paradigma económico. Es decir, redundar en una distribución funcional de tareas entre Estado y mercado que en condiciones de débil desempeño económico redundar en el debilitamiento de la dimensión sustantiva de legitimación del Estado, y la revaloración de la legitimidad procedimental que ofrece un marco institucional más proclive a la competencia partidista.

Reforma del Estado: en busca del Estado modesto

El concepto mismo de Reforma del Estado²⁰⁸ es muy ambiguo y ha adoptado características distintas en los países latinoamericanos; su sentido es, sin embargo,

²⁰⁷ Cfr. Haggard y Kaufmann, *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Princeton University Press, 1995.

²⁰⁸ En México, la Reforma del Estado es la propuesta discursiva en la que Carlos Salinas engloba su propuesta de gobierno.

unívoco: la revaluación del sector privado y el acotamiento del papel del Estado en la economía:

Lo que se presentaba como reforma inmediatamente después de las políticas económicas de choque de los años ochenta y los programas de ajuste estructural que la siguieron se refería especialmente a una reducción unilateral de la intervención estatal en los sectores de producción y servicios sociales y el desmantelamiento de las instituciones identificadas con las prácticas proteccionistas y centradas en el Estado del periodo anterior.²⁰⁹

La Reforma del Estado ha sido interpretada de muy diversas maneras. Para algunos es la consecuencia directa, natural, del teorema de Claus Offe sobre la crisis de legitimidad de los estados capitalistas. (Gil Villegas); para otros, fruto de la imposición internacional de un nuevo paradigma económico de derecha que tutela intereses comerciales del capitalismo avanzado que ha agotado su cuota de mercado en los países en desarrollo y amenaza con invadir los mercados emergentes y extraer de ellos bienes primarios y secundarios a precios bajos (Vellinga).

En el caso mexicano, Luis Aguilar ofrece una visión societal muy optimista, de un cambio paradigmático de gestión :

bajo la insurgencia social y por su propia iniciativa, el Estado procedió a corregir su déficit, saneando sus finanzas en quiebra, así como su déficit político abriendo y pluralizando el sistema de representación de intereses.²¹⁰

En esta perspectiva, la Reforma del Estado es una revaloración de la *Offentlichkeit* (espacio público) habermasiana, caracterizada por la desestatalización de lo público y la liberalización del individuo para actuar soberanamente en los mercados político y económico. La ciudadanización de la vida pública y de las responsabilidades sociales es

²⁰⁹ Menno Vellinga, *op. cit.*, p. 17.

²¹⁰ Luis Aguilar, *doc. cit.*, p. 8

entonces un juego de suma positiva, que permite materializar de manera balanceada las libertades y la justicia con la necesidad de orden a través de los sistemas formales de representación y los intermedios de socialización, la autonomía del Estado. El rescate de la política en su sentido clásico, señala Aguilar, define estos cambios paradigmáticos de gestión que llevan de manera natural al gobierno por políticas públicas, a la participación ciudadana corresponsable, etc.

La solidez del concepto es muy cuestionable por la exagerada retórica que le acompaña a ambos lados del espectro político. Al parecer, la reforma de. Estado es definitivamente un cambio de paradigma económico (matriz mercado- céntrica) que derivó en la liberalización política en algunos regímenes autoritarios. Representa también una revaloración de la racionalidad económica y la creciente desconfianza frente al sector público. La reforma del Estado, sin más, señala otro autor, remite a "una variedad de mutaciones que han ocurrido en la transformación del Estado de bienestar, hacia una configuración donde predomina el mercado (...)." ²¹¹

En cualquier caso, la Reforma del Estado es una categoría que hace referencia a cambios en la estructura del estado, y su relación con el mercado y la sociedad (también cambiantes). La vuelta al Estado liberal, la reivindicación del mercado como epicentro de la interacción social y la contracción simbólica y organizativa de la figura gubernamental son las características más claras de un proceso que se manifiesta en tiempos y modalidades distintos en cada país, tanto en su esfera económica como la política (democratización o liberalización). El acotamiento de las esferas legítimas de intervención

²¹¹ Omar Guerrero, "Políticas Públicas para la Reforma del Estado", *La Reforma del Estado- Enfoques renovadores*, (Ediciones especiales del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), s/f, *passim*.

estatal en ambas esferas es la variable clave para el análisis de la política social que ofrece esta investigación.

En México, como señala José Luis Méndez, las líneas generales de la reforma del Estado en su dimensión administrativa han sido las siguientes²¹²:

1. Contracción del aparato estatal y desincorporación de empresas públicas.
2. Reforma organizacional, nuevas formas de coordinación y reorganización, ministerial para tener una mejor división del trabajo y coordinación horizontales.
3. Relaciones intergubernamentales de gestión o coordinación horizontal.
4. Simplificación administrativa y desregulación: reducción de trámites y la presencia del Estado en la actividad económica y social: calidad total y reingeniería de procesos.

En cualquier caso, los subsistemas de la reforma del Estado en el ámbito gerencial o del federalismo señalan la misma orientación: un cambio en las relaciones Estado y sociedad, ambos redefinidos por la concepción liberal del mercado. Es decir, una sociedad de individuos atomizados que converge de manera pacífica y racional en una estructura de mercado autónoma --con contratos perfectos o cero costos de transacción-- para la asignación e intercambio eficientes de bienes y servicios que producen la maximización del bienestar social.

Bajo la nueva división social de bienestar que implica la dimensión económica de la Reforma del Estado, el modelo de desarrollo deja de ser una función directa del activismo estatal para erigirse en el resultado directo de la interacción individual de mercado. El Estado asume entonces una vocación marginal como productor de bienes y

²¹² José Luis Méndez "¿Regresando al futuro? Posmodernidad y reforma del Estado", *Política y Gobierno*, (1993), núm. 4., p. 45.

servicios para evitar incidir negativamente en el sistema de precios. Sin embargo, hay que mencionar que este diagnóstico inicial puede resultar precario a la luz de grado de desarrollo social del país y las condiciones reales del libre mercado.

El Estado modesto como alternativa al Estado propietario

Por esta razón se adopta el concepto de Estado modesto, elaborado por Crozier²¹³ que es un punto intermedio entre la visión estatista y la libertaria (Estado mínimo), que representan los extremos del continuo analítico que se planteó anteriormente. En los términos del sociólogo francés, el Estado de la modernidad es necesariamente uno acotado, respetuoso de la libertad individual en los planos económico y político. Las dos revoluciones de las sociedades posindustriales --la del empleo y la de las costumbres-- obligan al Estado a prescindir de su arrogancia transformadora y dirigista ante dos procesos sociales irreversibles: la creciente complejidad social y la autonomía individual. Para Michel Crozier, a la idea del Estado propietario subyacía una visión patrimonial centralizadora --propiedad es poder-- que es atávica frente a los cambios económicos contemporáneos. Cuando Michel Crozier se refiere al Estado modesto, reclama la sustitución de un Estado agente de la modernidad por uno producto y cómplice de la misma.

El Estado modesto debe perder la arrogante -- ingenua-- pretensión de transformar a la sociedad a voluntad, renunciar a su pretensión de superracionalidad, aceptar la incertidumbre y reconocer que en una sociedad democrática el gobierno es lo que la

²¹³ En *Estado moderno, estado modesto- estrategia para el cambio*, México, FCE, 1989.

ciudadanía quiere que sea y no al revés. Esta idea de Estado es también ajena a las nociones de liberalismo económico del siglo XIX:

se sueña si no con suprimir al Estado, al menos con reducirlo a la porción congruente que ocupaba hace cincuenta o incluso cien años. Sin embargo, las experiencias de Margaret Thatcher y Ronald Reagan son también concluyentes: no es así como se disminuye el número de funciones y de funcionarios. El liberalismo salvaje es imposible en un mundo de una complejidad sin proporción común a la del siglo XIX. Este mundo tiene necesidad de servicios colectivos numerosos, complejos e inteligentes.²¹⁴

En este orden de ideas, el Estado modesto es naturalmente complementario a las sociedades individualistas y a un sistema de mercado competitivo consolidado. El incipiente desarrollo de las fuerzas competitivas de mercado en México es un matiz muy importante que da cuenta de la fragilidad del Estado acotado, en un contexto de creciente desigualdad social y económica y magro desarrollo de las instituciones autónomas de mercado. Es ahí donde la ideología de la escuela de Virginia y la idea de la mano invisible de Smith resultan insuficientes para orientar el sentido de la Reforma del Estado en México. Por lo tanto, el cambio paradigmático de los años ochenta puede ser visto como una búsqueda, todavía incompleta, del Estado modesto.

En un principio, los organismos internacionales promotores de la reforma estructural (FMI y Banco Mundial) se manifestaron a favor de los programas de choque en el supuesto de que el efecto multiplicador de la liberación del lastre gubernamental generaría sustitutos funcionales inmediatos --con externalidades positivas-- a los subsidios y la política salarial expansiva. Evidentemente, la desigualdad acumulada de los últimos veinte años del modelo de desarrollo anterior, aunada a la redistribución neta del modelo

²¹⁴ *Ibid*, p. 50.

propuesto, generó tensiones que llevaron al borde del estallido social en algunos países.

Los resultados más claros del ajuste alcanzaron dimensiones dramáticas :

1. Polarización de las oportunidades y los beneficios
2. Empobrecimiento de pobres y clase medias
3. Marginación prolongada con efectos inhabilitantes permanentes
4. Deterioro de los sistemas educativos²¹⁵

Se reconoció entonces la necesidad de crear programas temporales para atenuar el costo social del ajuste. Sin embargo, en la mayoría de las sociedades latinoamericanas hay pocos indicios de que estos procesos de empobrecimiento sean temporales o puedan resolverse paulatinamente desde la esfera privada, a través del mercado.

Hacia un balance: legitimidad y ciudadanía en el ¿Estado benefactor mexicano?

Cuando Richard Titmuss acuña el término división social de bienestar²¹⁶ en los años cincuenta, trataba de aludir no sólo a las instituciones de Estado benefactor --al que identificaba con la institucionalización del altruismo-- sino a un concepto más amplio de asignación y división funcional en materia de bienestar, que también involucra a la sociedad. Con independencia del grado de desarrollo de las instituciones de bienestar, todas las sociedades de posguerra generaron un conjunto de arreglos y mecanismos conducentes a mejorar -- al menos proteger un mínimo-- el nivel de vida de los ciudadanos.

En realidad, cuando tratamos de ubicar la responsabilidad estatal en materia social en un continuo analítico estamos aludiendo a la división social de bienestar de Titmuss,

²¹⁵ Luis Ratinoff, *op. cit. passim*, en Menno Vellinga, *op. cit.*

²¹⁶ En *Essays on the Welfare State*, Londres, Allen & Unwin, 1958.

que depende de --pero no se agota en-- la figura del Estado benefactor. Sin embargo, la idea de Estado benefactor es el componente central de la división social de bienestar en las sociedades europeas de posguerra, y está presente en casi todas las discusiones sobre política social. Por esta razón vale la pena revisar algunos conceptos básicos de la discusión sobre el Estado benefactor para entender lo que lo distingue de la división social de bienestar que se desarrolló en México a partir de los años cuarenta.

El sentido general del modelo económico que surge a finales de los setenta es global. En un principio se pensó que este cambio paradigmático conduciría inevitablemente al fin del Estado benefactor en las sociedades postindustriales.²¹⁷ El colapso anunciado nunca se produjo; tampoco el repliegue absoluto de la figura del Estado inspirado en la idea del Estado mínimo, en los términos de Robert Nozick. Lo que sí cambio fueron las formas y capacidades de intervención del Estado en la economía, y el régimen de administración de los derechos sociales.

Al cambiar el modelo de desarrollo y las condiciones generales del mercado mundial también se modificaron las instituciones y el discurso político. Sin embargo, aunque la dirección de esta transformación es unívoca, sus efectos e implicaciones en la división social de bienestar varían en función del grado de desarrollo preexistente de las

²¹⁷ En Europa, esta percepción inicial se ha descartado porque no se presentó nunca un desmantelamiento de las instituciones de bienestar ni la erosión de los derechos sociales en estos países. El cambio en el modelo económico produjo únicamente un cambio en el modelo de gestión, y un reposicionamiento de sus componentes público y privado: "la discusión en Europa es sobre la relación Estado-Mercado, público- privado, en el seno del Estado de Bienestar." Gregorio Rodríguez Cabrero, "Estado de bienestar y sociedad de bienestar: realidad e ideología", en Gregorio Rodríguez Cabrero, (comp.), *Estado, privatización y bienestar: un debate de la Europa actual*, Barcelona, Icaria, 1991, pp. 11-46. (El énfasis es mío).

instituciones de bienestar, y las condiciones políticas y económicas de cada país.²¹⁸ Si el impacto de las reformas depende de la capacidad instalada, es importante entender lo que distingue al modelo mexicano del Estado de bienestar para entender también las consecuencias locales en la división social de bienestar que resultan del cambio global de paradigma económico.

El Estado Benefactor: algunos apuntes

La legislación social de Otto von Bismarck en 1883 es ya una referencia obligada en la literatura sobre el Estado benefactor. Sin embargo, el desarrollo y consolidación de los Estados benefactores modernos ocurre entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y los años setenta; su época de oro coincide con el auge del modelo keynesiano de política económica, y el sentido de urgencia por un crecimiento económico después de la guerra, pero no se explica enteramente a partir de los mismos.

El surgimiento y desarrollo del Estado benefactor se ha explicado en función del desarrollo industrial (Wilensky)²¹⁹; la naturaleza intrínseca del modelo capitalista (Offe, O'Connor)²²⁰; la fuerza relativa de la clase trabajadora y los sindicatos (Esping-Andersen, Walter Korpi)²²¹; grandes coaliciones de grupos de interés de diversas clases (Pampel y

²¹⁸ Richard Rose y Rei Shiratori, (eds.) *The welfare state east and west*, Oxford, Oxford University Press, 1986.

²¹⁹ El desarrollo industrial genera necesidades sociales concomitantes que no pueden resolverse en el ámbito privado y obligan a la intervención estatal. De acuerdo con este enfoque existe una relación positiva entre desarrollo económico y gasto en estructuras de bienestar.

²²⁰ En los términos de esta teoría, la reproducción del sistema capitalista depende de dos funciones contradictorias que el EB resuelve temporalmente: la acumulación y la legitimación social. En consecuencia, el desarrollo del EB es una función de la consolidación del capitalismo. (Claus Offe, *Contradicciones del Estado de bienestar*, México, CONACULTA- Alianza, 1988.)

²²¹ La variable independiente de mayor peso es el poder político de los partidos de trabajadores y los sindicatos.

Williamson); y el desarrollo histórico y la estructura del Estado (Weir y Skocpol).²²² Un elemento común de estos enfoques es que remiten a características internas y desarrollos históricos nacionales. En consecuencia, el Estado Benefactor es sólo un concepto paraguas en el que se inscriben diversas modalidades.

El trabajo clásico de Esping-Andersen²²³ distingue tres modelos históricos del estado de bienestar. Concretamente, este autor habla de regímenes de bienestar en los que se contemplan no sólo el sistema de provisión pública de servicios, sino también el manejo económico, el empleo y los salarios. El modelo liberal que se desarrolla en Estados Unidos, Canadá y Australia se caracteriza por el predominio de la ideología de mercado, por lo que el Estado no interviene directamente en los procesos naturales de mercado y provee un nivel mínimo de beneficios a un grupo reducido de personas. El conservador (Francia, Austria y Alemania), por su parte, es un sistema corporativo que deriva del reconocimiento de derechos sociales que comprometen al Estado a la provisión directa de bienestar. Este modelo no promueve la movilidad, sino que perpetúa las diferencias de *status* y otorga beneficios segmentados.²²⁴ Finalmente, el modelo socialdemócrata que se desarrolló en Suecia y Noruega es un esquema universal y *decomodificador*²²⁵ que se distingue por un alto nivel de beneficios, un sistema de

²²² Para una buena síntesis de estas teorías véase: Kim Don Song, *Social Welfare Policy in the East Asian and Latin American NICs: A Comparative Study of Social Welfare Variations*, UMI Dissertation Services, University of Maryland, Ph.D Dissertation, 1996.

²²³ *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, op. cit.

²²⁴ La cobertura es universal, pero los beneficios son diferenciados.

²²⁵ No hay traducción exacta para el término *decommodification*, que consiste en la desvinculación entre el bienestar básico de los individuos y el mercado. En un sistema de bienestar *decomodificador*, el nivel mínimo de beneficios es independiente del desempeño individual en el mercado, por lo que la fuerza de trabajo deja de ser una *commodity* de la que depende enteramente el nivel de vida de una persona.

seguridad social universal, el reconocimiento *de facto* de los derechos sociales, y el predominio de la provisión estatal.

El modelo mexicano

A la luz de las características anteriores, el caso mexicano se parece más al modelo conservador en el sentido de que la provisión estatal de bienestar se canaliza a través del arreglo corporativo, hay un reconocimiento *de iure* de los derechos sociales y no tiene implicaciones igualitarias. Por tratarse de un esquema corporativo, la identidad como beneficiario depende no sólo de la inserción en el empleo formal, sino de la pertenencia a las organizaciones sindicales y/o de representación sectorial.

Asimismo, la naturaleza incompleta de la modalidad mexicana remite principalmente a la cobertura porque la aspiración universalista del sistema de seguridad social no se materializa nunca. De acuerdo con la definición de Richard Titmuss, la modalidad mexicana es institucional en el sentido de que existe un compromiso explícito, por parte del Estado, con el bienestar social de la población y se crea un aparato institucional que busca persistir en el tiempo.²²⁶ Es probable que el carácter -- mejor dicho la pretensión-- institucional del sistema de bienestar en México sea una consecuencia directa de la Revolución por varias razones: en primer lugar, por el capítulo de derechos sociales de en el que se sustenta la creación de instituciones como el IMSS y el ISSSTE; el sistema de educación pública gratuita²²⁷, y el carácter tutelar de las

²²⁶ Este modelo se distingue del residual, en el cual se asume que el bienestar de los individuos debe ser obtenido por canales naturales como el mercado o la familia, y sólo cuando éstos se rompen, el Estado asume una provisión mínima y temporal enfocada a grupos marginales exclusivamente. (Richard Titmuss, *op. cit.*)

²²⁷ Para algunos autores, la participación estatal en la educación no se considera política de bienestar porque la educación en un sistema inherentemente meritocrático

relaciones laborales (Juntas de Conciliación y Arbitraje, contrato colectivo, y procuración de justicia especializada, entre otros). En segundo lugar, por el rechazo ideológico del nacionalismo revolucionario a la figura del mercado. Finalmente, por el papel privilegiado que se otorga al Estado posrevolucionario --aún antes-- en materia de transformación social, y como agente de desarrollo:

Puede confirmarse una notable continuidad entre los siglos XIX y XX mexicanos en cuanto a la relación positiva que vincula al Estado con la modernización y que legitimó su autoridad, la expansión de la participación en diversos campos de la economía, y por ende, la ampliación de su responsabilidad social.²²⁸

Otra consideración importante para el análisis del Estado cuasibenefactor mexicano es la dimensión impositiva, ya que el nexo fiscal constituye el núcleo duro de los Estados de bienestar avanzados.²²⁹ Las tareas sociales del Estado se financian fundamentalmente por la vía de impuestos que --con mayor o menor grado de progresividad-- establecen un vínculo directo entre el concepto de ciudadanía social y el *status* de contribuyente. México es uno de los países con menor presión fiscal del mundo, por lo que los términos de intercambio sociedad-estado en este periodo no son fiscales, sino políticos o clientelares.

porque se funda en la idea de igualdad de oportunidades: " en su énfasis en el mérito, la igualdad de oportunidades legitima la desigualdad en la forma de diferenciales salariales y de status". (Peter Flora y Arnold J. Heidenheimer, (eds.), *The Development of Welfare State in Europe and America*, New Brunswick, Transaction Books, 1981, *passim*.)

²²⁸Soledad Loaeza, art. cit, p. 61. (De acuerdo con esta autora, lo que distingue a la modernización del gobierno de de la Madrid es precisamente la inversión de la relación entre Estado y Sociedad; a partir de entonces, el Estado se moderniza en función de la sociedad en vez de tratar de modificarla.)

²²⁹ El modelo bismarckiano corporativo tiene una fórmula de autofinanciamiento por parte de los beneficiarios, mientras que el modelo Beveridge otorga una provisión universal por medio de la recaudación. En ambos casos existe la relación contribuyente-derechohabiente.

La ausencia de bases fiscales de financiamiento explica también la naturaleza incipiente del modelo mexicano de bienestar y su debilidad estructural²³⁰:

la política social del régimen nacionalista revolucionario tenía por objetivo extender sus beneficios a la mayor parte de la población, pero nunca se implantaron medidas que descansaran en cargas impositivas para financiar la cobertura universal de servicios, es decir, que nunca se inscribieron completamente en la lógica del Estado de bienestar.²³¹

La ausencia del nexo fiscal en México no sólo afecta la capacidad institucional del sistema de bienestar, la cobertura y la actualización de los derechos sociales del marco constitucional; también modifica profundamente la lógica interna y la función social de la figura del Estado en materia de bienestar. En primer lugar, fomenta el carácter tutelar y paternalista de la provisión pública porque a los beneficiarios no se les reconoce el *status* de ciudadanía civil sino de «protegidos». Por lo tanto, las acciones del Estado en materia social son producto de una iniciativa unilateral y no de una relación bilateral; los beneficios no tienen efectos *decommodificadores* porque se fundan en una dependencia directa del Estado, y más concretamente, del sistema corporativo. En consecuencia, la política social adquiere características asistenciales, y depende frecuentemente de la discrecionalidad del Estado.

Esto no significa que la provisión social del Estado mexicano haya sido una dádiva del gobierno ni mucho menos. Como en toda relación, existen términos de intercambio claros que se sustentan en los intereses, motivaciones y expectativas de las partes. Lo que distingue al Estado social mexicano de los estados de bienestar «puros» es la naturaleza

²³⁰ Si el financiamiento depende de las rentas del Estado como actor no competitivo de mercado, una vez que éste deja su actividad empresarial se diluye la posibilidad de sostener los servicios y que la oferta pública responda a la necesidades cambiantes y crecientes de la demanda.

²³¹ Sara Gordon, "El Programa Nacional de Solidaridad en la modernización del Estado mexicano", en Carlos Vilas, *op. cit.*, p. 118.

del intercambio; esta distinción nos lleva necesariamente a dos conceptos clave del análisis de la política social que ofrece esta investigación: ciudadanía y legitimidad.

La política de las políticas: legitimidad y la cuestión social

La actividad social del Estado mexicano en el periodo 1940-1970 no resiste ni la comparación con la definición minimalista de Estado Benefactor de Wilensky: "mínimos estándares, protegidos por el gobierno, de ingreso, nutrición, salud y vivienda asegurados a *todos* los ciudadanos *como* derecho político."²³² La patología mexicana remite a dos componentes de la definición: la cobertura y el vínculo con los derechos políticos. Al menos conceptualmente, estas dos características están íntimamente relacionadas. La característica definitoria de los derechos políticos, en las sociedades pluralistas, es que son un principio de igualdad ante la ley de cobertura universal, en la esfera del Estado nacional.²³³ Por lo tanto, al menos formalmente, la provisión estatal ligada a los derechos políticos es necesariamente universal. Entonces, el universalismo estratificado --en los términos de Sara Gordon-- del modelo mexicano puede explicarse en función de las características autoritarias, no competitivas, del sistema político mexicano: una suboferta de derechos políticos democráticos.

A partir de esta definición, se puede aventurar la hipótesis de que en México, el nexo de ciudadanía del régimen de bienestar es inverso. Los estándares mínimos de ingreso, nutrición, salud y vivienda protegidos por el gobierno se aseguran a ciertos grupos, no a todos, a cambio del ejercicio de los derechos políticos o en sustitución de los

²³² Harold Wilensky, *The Welfare State and Equality*, Berkeley, University of California Press, 1975. Citado por Don Song, *op. cit.*, *passim*. (El énfasis es mío).

mismos. En sentido estricto tampoco puede hablarse de ciudadanía entendida como una igualdad formal de todos los miembros de la comunidad política; el corporativismo de bienestar del modelo mexicano ofrece en cambio, un reconocimiento selectivo de la ciudadanía social para los grupos de cuya supresión de derechos políticos depende la estabilidad del régimen.²³⁴

El hecho de que el sistema de bienestar en México sea un producto --¿acaso un insumo?-- del autoritarismo posrevolucionario es muy importante con relación a los conceptos de ciudadanía y legitimidad que de una forma u otra, lleva implícitos la aparición del Estado de bienestar en las sociedades industriales. El trabajo de T.H. Marshall²³⁵ sobre el desenvolvimiento histórico de la ciudadanía es una referencia obligada y me parece que su distinción conceptual de tres esferas de la ciudadanía es especialmente útil para este argumento.

De acuerdo con este autor, el concepto de ciudadanía contemporánea --la ciudadanía social-- es el resultado de la evolución²³⁶ de los derechos a partir del siglo XVIII. T.H. Marshall afirma que los derechos civiles se desarrollan en el XVIII; los políticos en el XIX y los sociales en el siglo XX. La dimensión civil de la ciudadanía

²³³ Los derechos políticos se adquieren con la nacionalidad y se ejercen con la mayoría de edad, pero el factor clave es que al interior de estas categorías no puede hacerse segmentación o diferenciación alguna. (La famosa fórmula un hombre un voto).

²³⁴ Esta afirmación es hiperbólica para efectos ilustrativos. Como señala Rogelio Hernández, los arreglos corporativos no están fundados en el ejercicio de los derechos político-electorales, pero eso no significa que las organizaciones no puedan influir políticamente por otras vías. La diferencia es que el poder político y la capacidad de interlocución con el Estado no se juega en el terreno electoral. En ese sentido podemos hablar de una contención pactada de los derechos políticos formales que no necesariamente debilita la capacidad de influencia de los ciudadanos.

²³⁵ "Ciudadanía y clase social" T.H. Marshall en Tom Bottomore y T.H. Marshall, *Ciudadanía y Clase Social*, Madrid, Alianza Editorial, 1992.

²³⁶ El término evolución es importante porque para Marshall había un especie de despliegue predeterminado, progresivo, de los derechos.

consiste en la libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, así como los derechos de propiedad, la libertad contractual y los derechos a la impartición de justicia (igualdad ante la ley). La ciudadanía política consiste en «el derecho a participar en el ejercicio del poder público como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros». Finalmente, el componente social del concepto de ciudadanía abarca un amplio espectro que contempla desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico, al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes de la sociedad. De acuerdo con el planteamiento de Marshall, los derechos sociales son una función de los derechos políticos: los primeros se establecen en el ejercicio de los segundos porque aquellos "implican un derecho absoluto a cierto nivel de civilización que sólo depende de que se cumplan los deberes generales de la ciudadanía."²³⁷ Esta concepción se inscribe en la explicación socialdemócrata de los regímenes de bienestar, de acuerdo con la cual el ejercicio de los derechos políticos de la clase obrera redundaba en coaliciones políticas estables en el tiempo que aseguran el establecimiento de instituciones de bienestar, y la extensión de los derechos ciudadanos a los sociales. La movilización de estas coaliciones encuentra cauces, tanto en el plano electoral como en el corporativismo social, en los términos de Schmitter.

En el análisis del caso mexicano se imponen al menos dos salvedades, ya que el corporativismo en México es estatal²³⁸ y el sistema político puede caracterizarse como autoritario, en los términos de Juan Linz. Es decir, que se trata de un sistema que con las

²³⁷ T.H. Marshall, "Ciudadanía y clase social" en Tom Bottomore y T.H. Marshall, *Ciudadanía y Clase Social*, Madrid, Alianza Editorial, 1992, pp. 15-82, p. 49. (La versión original de este ensayo seminal se publicó en 1950)

siguientes características: 1) instituciones políticas difusas; 2) pluralismo limitado; 3) cooptación de líderes; 4) carencia de movilización social autónoma; 5) partido autoritario; 6) formas permanentes de control social.²³⁹ En consecuencia, el desarrollo de la ciudadanía social no puede ser un derivado del ejercicio de los derechos políticos, como sucedería en un sistema plenamente pluralista con capacidad social de movilización autónoma y canales partidistas competitivos para la representación de intereses.

En el desarrollo político de México la ciudadanía social es anterior a la ciudadanía política porque el régimen posrevolucionario aseguró, así sea de manera selectiva, mínimos de bienestar antes que asegurar mínimos de competencia política. El origen revolucionario del sistema puede haber incidido en las prioridades sustantivas de gestión, ya que el objetivo formal del movimiento fue la democracia social antes que la política. De acuerdo con José Antonio Crespo, esto se relaciona con el hecho de que fde las cuatro metas centrales de la Revolución Mexicana --la democracia política, el desarrollo económico, la justicia social y la defensa de la soberanía económica del país-- sólo la primera es formal; el resto son sustantivas.²⁴⁰

El carácter auténticamente democrático del sistema representativo en México es un desarrollo reciente. Al menos en el periodo 1940-1970, la facultad de elegir y ser elegido para puestos públicos --componente esencial de los derechos políticos-- no estaba asegurado en plenamente: " el Estado se arrogaba [el monopolio de] la representatividad

²³⁸ Es vertical en su origen y funcionamiento y depende enteramente del Estado. (Cfr. Phillip Schmitter, art. cit.)

²³⁹ Rafael Segovia, "La crisis del autoritarismo modernizador", en *Lapidaria política*, México, FCE, 1996, pp.50-55.

²⁴⁰ José Antonio Crespo, "Crisis económica: crisis de legitimidad", en Bazdresch *et al.*, (comps.), *op. cit.*, pp. 15-33.

social y otorgaba privilegios corporativos selectivos, [por lo que] el control sindical aseguraba la fidelidad política de amplios grupos de la población."²⁴¹

De la legitimación o el *trade-off* de la apertura política

Esta inversión funcional del desarrollo de la ciudadanía social como consecuencia no del ejercicio directo sino del subejercicio de los derechos políticos ilustra el tipo de legitimidad el que se sustenta la estabilidad del régimen. Uno de los logros más sobresalientes del autoritarismo mexicano es precisamente su estabilidad en el tiempo; estabilidad que se ha explicado fundamentalmente como resultado de la capacidad distributiva del sistema (crecimiento económico y políticas de bienestar) y cierta flexibilidad que le permite integrar gradualmente a grupos sociales estratégicos para su continuidad.

En términos generales las formas modernas de legitimación, derivadas de las teorías contractualistas del Estado, son dos: legitimidad procedimental y legitimidad por gestión o desempeño; la primera es fundamentalmente legal y justifica el ejercicio del poder por parte de las autoridades en función de su origen formal, o sea su carácter representativo. Es la que caracteriza a las democracias pluralistas porque la legitimidad del Estado no depende directamente del desempeño gubernamental, sino que está inmersa en el conjunto de reglas e instituciones que aseguran la competencia política y la representación democrática: el ejercicio pleno de los derechos políticos.

En el caso de la legitimación por gestión, en cambio, el pacto social se sostiene en la medida en que el Estado asegura *de facto* un conjunto de satisfactores, políticos y sociales a la población: la legitimidad por desempeño

²⁴¹ Sara Gordon, art. cit., en Carlos Vilas, *op. cit.*, p. 117.

encuentra su fundamento filosófico en la capacidad del Estado para cumplir las metas que le fueron asignadas por medio del pacto social que le dio origen. En general, lo más importante es que el poder así constituido consiga regular las relaciones entre los individuos, garantizar la seguridad ciudadana y promover el progreso social. La ley tiene un sentido instrumental, es una herramienta del Estado que puede ser manipulada por él a voluntad, para la consecución de sus metas básicas.²⁴²

Sin ahondar en las características generales del sistema político mexicano es este periodo, parece razonable identificar su proceso de legitimación con la modalidad de gestión, la legitimidad por desempeño o *output legitimacy*, que es uno de los componentes de la matriz estado-céntrica (MEC) de Cavarozzi. Desde esta perspectiva, la participación del Estado en la economía y el sistema parcial de bienestar que predominan en México hasta finales de los años setenta se insertan en los objetivos del Estado de bienestar. De acuerdo con la definición de Assa Briggs, un Estado benefactor es aquél en el que

el poder organizado se usa deliberadamente , a través de la política y la administración, en un esfuerzo por modificar el papel de la fuerzas del mercado en al menos tres direcciones: primero, al garantizar a los individuos y familias un mínimo de ingresos independiente del valor de mercado de sus propiedades; segundo, al limitar el grado de inseguridad al posibilitar a los individuos y las familias para enfrentar contingencias sociales (enfermedad, edad avanzada, desempleo en cuya ausencia los llevarían a una crisis; tercero, asegurando que todos los ciudadanos, sin distinción de *status* o clase tengan acceso a los mejores estándares posibles en relación a un margen acordado de servicios sociales.²⁴³

Puede afirmarse que en México, la intervención estatal en la economía y sus logros en materia de crecimiento y modernización inciden efectivamente en la protección del ingreso de las familias y su acceso a servicios sociales básicos. Sin embargo -- nuevamente-- aquí no puede hablarse de seguridad en el ingreso independiente del

²⁴² José Antonio Crespo, art. cit., p. 17.

²⁴³ "The Welfare State in Historical Perspective" en *European Journal of Sociology*, (1961),núm. 2, pp. 221-258. Citado por Peter Flora y Arnold J. Heidenheimer

mercado (*decomodificación*), concepto clave de los modelos de bienestar. Lo que sí podemos afirmar que, *de facto*, la política salarial y el modelo de crecimiento orientado hacia adentro, es decir dependiente de la capacidad de consumo nacional, tiene efectos y objetivos análogos al de una política de bienestar «avanzada». La protección es siempre incompleta tanto en lo que se refiere a cobertura como por el nivel de beneficios: no hay seguro de desempleo, por ejemplo, y el sistema de seguridad social sólo atiende predominantemente al sector urbano asalariado.

Como se señaló antes, la política social del periodo de sustitución de importaciones se inscribe en la lógica de bienestar más por sus objetivos, parcialmente cumplidos, que por sus instrumentos. Básicamente, los «logros sociales» de la Revolución mexicana derivan del un periodo de crecimiento sostenido de al menos treinta años.²⁴⁴ El hecho de que en ese modelo, el papel del Estado es crucial lleva a la conclusión de que el desarrollo social del periodo es una función de la participación estatal en la economía. Sin embargo, en el plano de las acciones típicas del Estado benefactor, la política social --como política económica-- de este periodo se queda corta, por decir lo menos. De acuerdo con la clasificación de James Malloy, México ocupa un lugar intermedio en el desarrollo de sistemas de seguridad social de la región, mientras "Brasil y Argentina son los padres del bienestar en América latina."²⁴⁵ Sin embargo, aunque el sistema de seguridad social es un componente importante de un Estado de bienestar; no se agota en él: la política salarial, el

(eds.), *The Development of Welfare State in Europe and America*, New Brunswick, Transaction Books, 1981, p. 29

²⁴⁴ El gasto económico fue siempre superior al social.

²⁴⁵ "Social Security in Latin America and the Caribbean: A Comparative Assesment" en Jean Dreze y Amartya Sen *et al*, (eds.), *Social Security in Developing Countries*, Oxford, Clarendon, 1991. Citado por Don Song, *op. cit.*, *passim*.

sistema laboral y los criterios de inversión pública inciden directamente en el grado de protección de los individuos frente al «libre» mercado.

El vínculo entre el concepto de ciudadanía predominante y la modalidad de legitimidad de un sistema político es más o menos claro porque la ciudadanía política es formal y la social sustantiva.²⁴⁶ Resulta natural, por tanto, que la legitimidad procedimental se funde en la ciudadanía política y la de gestión en la social. La idea de ciudadanía social obliga jurídicamente al Estado, porque el bienestar debe ser resultado del ejercicio de los derechos de la ciudadanía,

antes que responsabilidad exclusiva de los individuos, como quería el liberalismo básico, la pobreza y la desigualdad derivan principalmente de la operación de fuerzas económicas impersonales, es decir sociales, y caen por tanto en la esfera de responsabilidad del Estado.²⁴⁷

En este orden de ideas, el cambio paradigmático de los años ochenta conduce también a la transformación del concepto de legitimidad; y en consecuencia, del concepto predominante de ciudadanía. En ese sentido, la coincidencia temporal de las reformas política y económica tiene implicaciones concomitantes en materia de política social, específicamente, en la división social de bienestar del paradigma emergente.

Por cuestiones de espacio aquí no podemos entrar de lleno a la dimensión política del ajuste económico, pero podemos afirmar que de la definición conceptual del problema de la pobreza después de la Reforma del Estado, y en forma más clara a partir del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), se evidencia que el concepto de ciudadanía social garantizado por el Estado tiende a desaparecer. Al mismo

²⁴⁶ W. Brubaker desarrolla esta distinción en *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge, Harvard University Press, 1992. (Para una buena síntesis véase T. Bottomore, *Ciudadanía y Clase Social*, op. cit.)

²⁴⁷ Rosalbina Carrasco y Gabriel Tarriba, op. cit., p. 12.

tiempo, la dimensión civil del concepto de ciudadanía recobra fuerza como resultado del reformismo político de los últimos veinte años, y se manifiesta, entre otras cosas, en creciente alternancia partidista como resultado de la competencia política.

Si lo anterior es cierto, el cambio de las relaciones Estado sociedad -- el modelo de gestión económica y política-- implica, en los hechos, el tránsito de la legitimidad por gestión a la procedimental; por tanto, la sustitución funcional de la ciudadanía social por la política. Una vez agotada la capacidad distributiva del sistema por el colapso del modelo económico, la nueva vinculación entre Estado y Mercado reinserta a las familias y a los individuos al ámbito de la incertidumbre de mercado. Entonces, la necesidad de legitimación del sistema obliga a liberar la dimensión político-representativa del régimen porque "la exigencia de la participación autónoma sólo cobró fuerza cuando desaparecieron las garantías del crecimiento."²⁴⁸

El cambio paradigmático que implica la Reforma del Estado es un aprendizaje de tercer orden en los términos de Hall porque los objetivos, instrumentos y el ámbito de beneficios de las políticas de bienestar social se modifican. Como consecuencia directa del acotamiento de las capacidades y responsabilidades económicas del Estado, la ciudadanía social segmentada que garantizaba el Estado interventor en México se diluye con las atribuciones estatales en materia de bienestar, política económica y social, que le dieron origen. En forma simultánea, las nuevas relaciones Estado-sociedad abren oportunidades para el ejercicio satisfactorio de los derechos políticos que el modelo anterior inhibía. Todo esto en el marco de una nueva división social de bienestar cuyo epicentro es de carácter privado: el mercado. De ahí que el planteamiento central de la tesis: la privatización del tema de la pobreza en México. Como subsistemas de la división

funcional de bienestar, los programas de combate a la pobreza pueden ser vistos como sustitutos temporales de la intervención económica y social amplia del Estado. Su planteamiento y lógica interna, como se mostrará más adelante, representan un reposicionamiento del tema de la pobreza en el continuo hipotético que redundará en menor grado de responsabilidad pública.

²⁴⁸ Soledad Loaeza, art. cit., p. 61

Tercera Parte

UNA APROXIMACIÓN AL PARADIGMA EMERGENTE

3. EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) es una de las propuestas de política pública más polémicas de la historia reciente. Al igual que el sexenio que le dio vida, el programa pasó del excepticismo a la simpatía y la confianza acrítica y cayó, finalmente, en un abierto desprestigio y el franco rechazo por parte de la academia y la opinión pública nacional e internacional.²⁴⁹ En su momento, la originalidad del programa, en el ámbito de la llamada Reforma del Estado, cultivó entusiasmo en diversos círculos académicos²⁵⁰ y en movimientos sociales tradicionalmente opositores y contestatarios.²⁵¹ Probablemente muchas de estas reacciones son resultado directo de la agresiva campaña publicitaria que impulsó el gobierno, y no necesariamente de la naturaleza y magnitud del programa en sí mismo.²⁵²

²⁴⁹ Algunos de los problemas --de diseño e implementación tardíos-- de PROGRESA durante el sexenio de Ernesto Zedillo estuvieron relacionados con la importante carga simbólica --negativa-- que dejó PRONASOL. Las notas periodísticas del momento señalaron la naturaleza perversa y manipuladora del programa, el dispendio de recursos que generó y su fracaso absoluto en materia de combate a la pobreza.

²⁵⁰ En este grupo se encuentran trabajos como el de Luis Aguilar "Solidaridad: tres puntos de vista" en varios autores, *Solidaridad a debate*, México, El Nacional-Consejo Consultivo de PRONASOL, 1991, pp. 127-138; Sara Gordon, "El PRONASOL en la transformación de las modalidades de representación social y política en México", s.f.,(mimeo) y Enrique González Tiburcio, "Seis tesis sobre PRONASOL", *El Cotidiano*, (1992)núm. 49, pp. 3-7.

²⁵¹ Un caso muy difundido es el del Comité de Defensa Popular en Durango que, a pesar de su estrecho vínculo con el FDN, optó por acogerse a los beneficios del programa y se convirtió en un activo promotor de sus bondades. Cfr. Paul Haber, "Political Change in Durango: The Role of Solidarity" en Wayne Cornelius *et al.*, (eds.), *Transforming state-society relations in Mexico: the National Solidarity Strategy*, San Diego, University of California, 1994, pp. 255-279.

²⁵² Como ningún otro programa, PRONASOL tuvo constante difusión en medios masivos, publicación de libros, órganos propios de divulgación (Gaceta de Solidaridad) y reuniones académicas y seminarios auspiciados por su Consejo Consultivo. La retórica de

Hoy se sabe con certeza que el programa no logró su objetivo formal: la reducción de la pobreza y la creación de un piso social básico que permitiera transitar a la modernidad económica, social y política del siglo XXI.²⁵³ Se ha documentado, también, que PRONASOL se erigió en instrumento privilegiado del voluntarismo presidencial²⁵⁴ y el centralismo político²⁵⁵ y que se utilizó selectivamente para la legitimación del gobierno, la manipulación electoral²⁵⁶, la cooptación de líderes de izquierda, la sustitución funcional de la burocracia y la estructura del PRI.²⁵⁷ Existe una gran variedad de estudios que señalan, refutan o comentan éstas y otras tantas hipótesis sobre PRONASOL. Por desgracia, muchos de estos trabajos quedaron inmersos en una discusión ideológica y expresan frecuentemente posiciones políticas respecto al sexenio de Carlos Salinas. Además, la heterogeneidad de las actividades auspiciadas por el programa y la ausencia de

Solidaridad llegó a límites insospechados: los Juegos de Solidaridad en 1990 (Campeonato Centroamericano de Soccer); la campaña y el himno de Solidaridad promovido por Televisa y las semanas nacionales de Solidaridad, entre otros. Al respecto, Raúl Trejo Delabre señaló que "[para] quedar bien con Carlos Salinas, [se recurrió] a endilgarle a todo el término solidaridad como si se tratara de un nuevo adjetivo nacional, o como si allí hubiera una suerte de consigna mítica o casi mágica". (Citado por María Bernardette Sandoval, "PRONASOL- Mexico's National Solidarity Program", Stanford, Stanford University-North American Forum, Working Paper #21, 1993, p. 51).

²⁵³ El programa fue diseñado para llegar a alrededor de 48 millones de mexicanos que vivían en condiciones de pobreza, 17 de ellos en pobreza extrema. El reconocimiento oficial de al menos 25.5 millones de personas en pobreza extrema a fines del sexenio echó por tierra cualquier expectativa. (Cfr. María del Carmen Pardo, "La Administración de la Política Social: Cuatro Estudios", México, 1998, p. 18 (mimeo).

²⁵⁴ María del Carmen Pardo, "La política social como dádiva del presidente", *Foro Internacional*, (1996) núms. 1-2, pp. 295-320.

²⁵⁵ John Bailey, "Centralism and Political Change in Mexico", en Wayne Cornelius (ed), *op. cit.*, pp. 96-119.

²⁵⁶ Juan Molinar y Jeffrey Weldon, "Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales", *Estudios Sociológicos*, (1994), núm. 34, pp. 156-181.

²⁵⁷ Denisse Dresser, "Bringing the Poor Back in: Poverty Alleviation and Regime Legitimacy in Mexico", México, ITAM-Princeton, 1992, (working paper).

información confiable en torno a su desempeño efectivo y su incidencia económica hicieron prácticamente imposible la evaluación.²⁵⁸

Aquí no se pretende revisar, fundar o descalificar ninguna de estas percepciones. El objetivo de este capítulo es reconstruir la definición gubernamental del problema de la pobreza en México a partir del análisis de los supuestos programáticos, operativos y simbólicos del programa. Por ello, se parte exclusivamente de los aspectos formales de la política pública --diseño administrativo y planteamiento conceptual-- para identificar el conjunto de supuestos que explican el diseño, los objetivos y las modalidades de intervención pública para combatir el rezago social del país.

Para efectos analíticos, la literatura sobre políticas públicas distingue seis fases del proceso de la política (*policy process*); cada etapa, con sus subfases respectivas, obedece a una lógica y un grupo de actores involucrados distintos. En cada fase, el analista de políticas recurre a diferentes herramientas analíticas y se hace preguntas distintas respecto a la política pública. La preocupación central de este trabajo remite exclusivamente a la primera fase -- la iniciación-- que se caracteriza por el planteamiento del problema, la definición de los objetivos, el diseño de opciones y la explicación preliminar y

²⁵⁸ La información oficial es muy elusiva por el énfasis que se hizo en la cantidad de actividades y el aumento del gasto como virtudes en sí mismas. El número de comités de solidaridad que se formó o de escrituras entregadas a campesinos tiene poco que decir en términos de incidencia distributiva o compensatoria. Incluso la evaluación de Mauricio Merino y Sofía Jaso --una de las más completas-- carece de elementos metodológicos unificadores y márgenes de comparación que permitan evaluar al programa en tanto política pública de combate a la pobreza. (*Solidaridad: los matices de una política pública*, México, 1994, Documento preparado para el Comité Técnico de Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad). Por otra parte, el trabajo de Wayne Cornelius se ocupa de un proceso más amplio de transformación política y económica en el que se inserta el programa.

aproximada de los conceptos, las aspiraciones y las posibilidades.²⁵⁹ Generalmente, los análisis de políticas buscan explicar los resultados de esos procesos con modelos de decisión (*bounded rationality*, incrementalismo, teorías de juegos, *path dependency*, aprendizaje organizacional, entre otros) que reconstruyen las condiciones sistémicas de información, equilibrio de poder, valores y opciones que preceden al conjunto de decisiones de los que resulta una política pública.

En esta investigación no se busca analizar la iniciación de una política pública en tanto proceso decisorio, sino que se parte del producto decisorio (el contenido programático de la política) para reconstruir los supuestos conceptuales que explican la política, entendiéndola como un posicionamiento gubernamental frente a un problema o una situación determinada.

El argumento central de este capítulo es que PRONASOL es una apuesta de combate a la pobreza a partir de la creación de capital social. Este concepto remite a una idea particular de las bases de la interacción social y del papel del Estado y el mercado en la distribución funcional en las tareas de provisión de bienestar mínimo. Asimismo, la idea del capital social sugiere una definición particular de la pobreza de la que se extrae o infiere una solución del problema --por el lado de la oferta y de la demanda de bienestar social-- distinta a la del modelo individualista.

Independientemente de las paradojas y contradicciones que resultaron evidentes a partir de la implementación del programa, la propuesta de PRONASOL como política pública, y su marcado énfasis en los efectos multiplicadores de la participación social y la interacción comunitaria es importante porque refleja un posicionamiento funcional del

²⁵⁹ Brewer y Peter DeLeon, *The Foundations of Policy Analysis*, Illinois, Dorsey Press, 1983, p. 20.

Estado mexicano frente a un tema, conceptualmente modelado por éste, que resulta históricamente definido como público: la pobreza.

Como se señaló anteriormente, la preocupación central de esta tesis es la de explicitar y formular analíticamente las historias o metáforas que constituyen la lectura gubernamental del tema de la pobreza y la estrecha relación que estas «teorías» subyacentes tienen con la elección de los instrumentos y mecanismos de intervención pública.

En este capítulo se reseña brevemente el contexto político inmediato y las condiciones "objetivas" --los indicadores-- de pobreza al momento de su implementación. Posteriormente se hace una descripción general de las características operativas y programáticas de PRONASOL para identificar los supuestos conceptuales que se infieren de su diseño formal.²⁶⁰ Como se mostrará en esta sección, la teoría del capital social -- a pesar de que no es una premisa explícita de la política pública-- es una herramienta útil para entender y explicar la lógica interna del programa en tanto respuesta funcional del Estado mexicano frente a la situación de pobreza.²⁶¹

²⁶⁰ Hago énfasis en el adjetivo formal para no entrar a la discusión sobre la implementación del PRONASOL que no necesariamente refleja el diseño formal y conceptual previo. El hecho de que los aspectos normativos de una política pública difieran significativamente de su aplicación real, sobre todo en las sociedades en desarrollo, es un objeto de estudio en sí mismo. (Cfr. Merilee Grindle, *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1980.)

²⁶¹ Nuestra premisa básica es que la definición misma del problema es ya una construcción estatal, una *problematización* conceptual determinada que explica los mecanismos de intervención a partir de una concepción que podríamos llamar teoría de funciones de bienestar. En otras palabras, las políticas públicas no responden a problemas públicos *per se*, sino a una elaboración --filtro gubernamental-- de la realidad que conduce a la elección de determinado tipo de instrumentos. La situación de pobreza en México es, por supuesto, una realidad innegable, pero lo que aquí interesa es la concepción gubernamental que filtra, interpreta y atiende esta situación «objetiva».

Las preguntas que debe responder este capítulo a partir del análisis programático de PRONASOL son: 1) cómo se define o modela el problema de la pobreza en México durante el sexenio 1988-1994; 2) en qué términos se plantea la responsabilidad gubernamental; 3) cuáles son los mecanismos y modalidades de intervención pública que se adoptan y lo que ello significa con relación a la distribución «ideal» de funciones (Estado-mercado-sociedad) en materia de bienestar social.

Contexto y orígenes del programa: el recuento de los daños

Las elecciones presidenciales de 1988 representan un hito en la historia política del país. La última elección de la década perdida del crecimiento en América latina, después de un periodo errático y accidentado de programas de ajuste y un profundo desgaste social, provocaron una articulación opositora al régimen que puso en peligro, por primera vez desde 1929, la permanencia del PRI en la Presidencia de la República. La capacidad de convocatoria y movilización social del Frente Democrático Nacional (FDN) puso en entredicho la validez de los resultados electorales, con la votación más baja para el candidato del PRI en la historia del partido²⁶². Ante la sospecha generalizada sobre la manipulación de la elección en un marco de debacle económica y pérdida de poder adquisitivo de las clases medias urbanas, la situación política del país era muy delicada.

A principios del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, la legitimidad del gobierno es muy cuestionada, hay polarización política en torno a los resultados de la elección y la situación económica no logra estabilizarse. En esa circunstancia, el reto de nuevo gobierno residía no sólo en legitimar a un presidente que llega al poder con el menor porcentaje de votos en la historia y serios problemas de credibilidad; sino lograr la adhesión --al menos

minimizar la oposición-- ciudadana a una nueva concepción del Estado y de su relación con el mercado y la sociedad.

El cambio del modelo económico de gestión afectó también mecanismos tradicionales de intercambio político y socialización de lo que dependían los consensos básicos. En ausencia de sustitutos funcionales inmediatos, el gobierno de de la Madrid había decidido asumir los costos políticos de corto plazo para avanzar en la reforma estructural de la economía, en el entendido de que ésta permitiría reestablecer los equilibrios básicos.²⁶³

La respuesta delamadridiana a la crisis de 1982 --y las que le siguieron-- marcó la senda de un proyecto de largo plazo que tocaba a Carlos Salinas consolidar: el cambio del modelo de desarrollo que había sustentado política e ideológicamente al nacionalismo revolucionario, es decir, la hegemonía del PRI en el poder. Durante el salinismo, los referentes simbólicos del Estado posrevolucionario se dismantelan de un tajo: adiós al nacionalismo; al proteccionismo económico; la intervención estatal en materia económica, y a un bagaje ideológico sumamente complejo que constituyó del mito fundante de la matriz estado céntrica (MEC) de nuestro país.²⁶⁴

Desde la campaña presidencial se reconoce que la situación económica y la pesada carga social de los programas de ajuste del sexenio de de la Madrid se aproximan al límite.

²⁶² De acuerdo con las cifras oficiales, el voto efectivo por CSG fue de 48.9%, 29.9% para Cuauhtémoc Cárdenas y 16.2% para Clouthier.

²⁶³ La lectura del gobierno era que la crisis política era un efecto directo de la económica, y que la única forma de resolver la última era dismantelando el modelo anterior de desarrollo. (Luis Rubio, "Las dificultades de un sexenio", en *México, auge, crisis y ajuste*, op. cit., pp. 76-88.)

²⁶⁴ Marcelo Caravozzi utiliza el término para referirse al modelo estatista-autoritario de posguerra característico de las sociedades latinoamericanas. ("Cambio político en México: pasado y presente de su fórmula política", en María Lorena Cook *et al*, (eds.), op. cit., pp.435-461.

El gobierno de la revolución moral dejó a la sociedad mexicana francamente desmoralizada; el agravio de las clases asalariadas ante la pérdida de poder adquisitivo y las apremiantes condiciones de vida en el campo mexicano son el sello emblemático del desastre económico de los años ochenta:

La menor participación del estado en la procuración de bienestar social propició un aumento considerable en la pobre. En 1987, la pobreza extrema se ubicó en 17.3 millones de personas, equivalente a 21.3% de la población total, contra 13.7 millones, o 19.2% de la población total. Esto significa que entre esos años, la población total creció a una tasa promedio de 2.2% anual mientras que el número de personas en condiciones de pobreza extrema creció al 4%.²⁶⁵

En 1988, el 10% más pobre de la población percibe apenas el 1.3% del ingreso nacional mientras el 20% más rico concentra cerca del 50%. Con una población de 81.2 millones, las cifras oficiales señalan la existencia de 41.3 millones de mexicanos pobres, 17.3 de los cuáles se encuentra en condiciones de pobreza extrema.²⁶⁶ Otros indicadores señalan que 40% de los mexicanos no logra cubrir el mínimo nutricional para el desempeño normal de sus capacidades físicas y mentales. Se sabe también que la esperanza de vida del 10% más pobre es 20 años menor que la del 10% más rico. El 35% de la población gana menos de un salario mínimo y el ingreso mensual en zonas rurales es 38% del promedio en zonas urbanas.²⁶⁷

²⁶⁵ Jaime Sobrino y Carlos Garrocho, *Pobreza, política social y participación ciudadana*, México, SEDESOL- El Colegio Mexiquense, 1995, p.40.

²⁶⁶ Existen diversos métodos de medición de pobreza. En este caso se utilizó el enfoque de necesidades básicas insatisfechas mediante el cual se compara la situación de cada hogar respecto al acceso a un conjunto de bienes y servicios que expresan el nivel mínimo por el cual se considera insatisfecha una necesidad. La pobreza extrema se refiere a los grupos cuyo ingreso permite la satisfacción de menos del 60% del mínimo normativo. (Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y Distribución del Ingreso en México*, México, SIGLO XXI, 1999.)

²⁶⁷ David García-Junco, "Confronting Poverty in Mexico: An Overview of Social Policy", México, CIDE, (Documento de Trabajo #48), 1996.

El costo social del ajuste económico --y la inercia profundamente desigual del patrón de desarrollo en México-- así como la gravedad del momento político condujeron a que la pobreza, y más concretamente la responsabilidad social del Estado, se ubicara en el centro del debate político y académico.²⁶⁸ Desde el Plan Nacional de Desarrollo de de la Madrid se subraya el tema de la pobreza, pero se reconoce que no podrán hacerse avances en materia de justicia social hasta que se logre estabilizar la situación económica y se «reestablezcan las bases del crecimiento».

Los discursos de campaña de Carlos Salinas capturan esa preocupación y la necesidad de reconstruir, al menos simbólicamente, la propuesta social del Estado mexicano:

El reto de la justicia para los mexicanos es sostener, sin ambigüedades, un ataque frontal a la pobreza, garantizar las seguridades personales, familiares e institucionales en la vida diaria de todos nosotros; enfrentar racionalmente el compromiso con el bienestar del pueblo y dar lugar, con todo ello, a la nueva cultura de solidaridad y participación que nos haga fuertes, entre nosotros y ante las naciones del mundo... Nuestro sentido constitucional de la justicia incorpora, por eso, un compromiso: que la distribución de la riqueza socialmente producida mantenga un equilibrio que beneficie a los menos favorecidos, a las clases populares, a los indígenas, a los campesinos y trabajadores, a las mujeres y los jóvenes.²⁶⁹

Al menos desde el siglo pasado²⁷⁰, la "cuestión social" es una constante en el discurso y la retórica de los gobiernos de la revolución, pero en estos años se reconoce no sólo la gravedad del problema sino también la caducidad del modelo de desarrollo de posguerra y

²⁶⁸ Jorge Ceja Martínez, *Andar haciendo política...*, op. cit.

²⁶⁹ Discurso de Carlos Salinas de Gortari en Chalco en mayo de 1998, citado por María Bernardette Sandoval, *art. cit.*, *passim*.

²⁷⁰ Los debates sobre estrategia económica en nuestro país han estado inmersos en una discusión de fondo sobre la pobreza y la desigualdad en México. Sin embargo, el sector público ha definido y concebido a esta problema de muy distintas maneras: miseria, marginación, desigualdad, pobreza y pobreza extrema son algunos de los conceptos utilizados. Cada uno con énfasis, diagnóstico e implicaciones distintas en términos de política pública. (Enrique Valencia y Rodolfo Aguirre, "Discursos...".)

el discurso político que lo acompañó. En su toma de posesión, Carlos Salinas anuncia el sentido de su propuesta social: "el bienestar social en el Estado moderno no se identifica con el paternalismo que suplanta esfuerzos e inhibe el carácter. Hoy, la elevación del nivel de vida sólo puede ser producto de la acción responsable y mutuamente compartida del Estado y la sociedad."²⁷¹

Como diagnóstico y justificación de la reforma económica, se asume que la excesiva intervención gubernamental dejaba de ser un mecanismo válido para elevar el nivel de bienestar de la población. En consecuencia, la redefinición de la responsabilidad social del Estado mexicano pasaba, necesariamente, por el fin de un Estado interventor responsable del desarrollo desigual de los últimos años, y la creación de un Estado promotor, estratégico y respetuoso de las iniciativas sociales.

Es muy importante señalar que los costos sociales del periodo de ajuste se atribuyen directamente al modelo de sustitución de importaciones, por lo que el tema de la pobreza se convierte en el núcleo y la motivación central de la Reforma del Estado a la que convoca Carlos Salinas. Reforma que en ese momento significaba, básicamente, continuar y acelerar las privatizaciones, la desregulación, la apertura a la inversión extranjera y la apertura comercial (TLCAN).²⁷² La propuesta de Solidaridad hacía una rechazo explícito al populismo del Estado propietario y asistencial, y plantea un salto cualitativo al Estado solidario.

Como ya se mencionó la adopción de un nuevo modelo de desarrollo está detrás del cambio paradigmático del papel del Estado en la economía y de éste deriva una comprensión distinta de la pobreza y las políticas públicas para combatirla. La

²⁷¹ Citado por Jorge Ceja, *op. cit.*, *passim*.

característica fundamental de este cambio es el reconocimiento de la centralidad del mercado en la asignación de recursos sociales, por lo que el crecimiento económico es ya una responsabilidad de la iniciativa individual en un marco de condiciones mínimas aseguradas por el Estado (seguridad jurídica y previsibilidad de la política económica). Sin embargo, en la lógica del discurso de PRONASOL la responsabilidad pública por el bienestar de la población todavía se sostiene. El cambio que se plantea está en la esfera de los instrumentos y el tipo de Estado reconocidos como válidos para asegurar la provisión básica de bienestar: el piso social. De la lectura gubernamental sobre la pobreza que se hace en este periodo de desprende, por un lado, la responsabilidad del Estado propietario por los resultado desiguales del desarrollo y la ineficiencia acumulada; y por el otro, la responsabilidad del Estado reformado para compensar esa deuda histórica a través de la redefinición de su papel en la economía y su relación con la sociedad. En este caso, a través de su vinculación directa con los pobres en un marco de corresponsabilidad y participación.

La idea de participación social de PRONASOL se desprende de la percepción de que el Estado interventor inhibía y asfixiaba la iniciativa social. Sin embargo, me parece que el diagnóstico real partía de la experiencia inmediata de la década de los ochenta. Con las elecciones de 1988 --y aún antes con el sismo de 85 y la elecciones en Chihuahua en 1986-- la capacidad autónoma de movilización, electoral y social, había quedado manifiesta en forma gráfica. Esto podía poner en peligro el proyecto de reforma económica porque en forma creciente, la capacidad de organización de la sociedad se

²⁷² En este periodo también se realizaron reformas modernizadoras al interior de la administración pública y se sentaron las bases de una creciente descentralización.

expresaban en canales ajenos al Estado, cuando no en contra de ellos.²⁷³ En consecuencia, durante el sexenio de Carlos Salinas se buscó capitalizar esa capacidad de organización y movilización (capital social) en favor del proyecto de reformas del presidente.

Características generales de PRONASOL

El Programa Nacional de Solidaridad se anuncia en el primer acto de gobierno del presidente Salinas. En sus propias palabras, PRONASOL nace con el fin de atender las *necesidades* de la población más pobre y crear un *piso social* básico de satisfacción de necesidades primarias que permitiera llevar al país al siglo XXI.²⁷⁴ Unos días después --el 6 de diciembre de 1988-- se publica en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo presidencial para la creación de la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad. La Comisión tenía al Presidente de la República a la cabeza y contaba con la participación permanente de los secretarios de Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto²⁷⁵, Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Desarrollo Urbano y Ecología; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; Pesca y el Jefe del Departamento del Distrito Federal; y los directores generales del IMSS; CONASUPO; INI; FONAES; y FIDEPAL.

La cruzada nacional en contra de la pobreza que anunciaba Solidaridad involucró a prácticamente toda la administración pública federal y las instituciones del sistema de seguridad social para la definición de estrategias; mientras que en la esfera de

²⁷³ A pesar de que los sistema de partido único tienen ventaja comparativa en los proceso de reforma estructural, desde el sexenio anterior se reconoce la necesidad de pactar las reformas con el fin de evitar rupturas. (Para una comparación interesante de los costos del cambio en distintos regímenes, véase Stephan Haggard y Robert Kaufmann, *The Political Economy...*, *op. cit.*, pp.268-306).

²⁷⁴ Primer Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, citado por María del Carmen Pardo, "La política social como dádiva del presidente", *Foro Internacional*, (1996) núms. 1-2, pp. 295-320, p. 299 (el subrayado es mío).

implementación, se incorporan los tres niveles de gobierno y las comunidades de potenciales beneficiarios.

La Comisión era el órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones de combate a la pobreza y debía asegurar el cumplimiento de programas especiales de atención de núcleos indígenas y población en zonas áridas y urbanas en materia de salud, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos. Asimismo, la Comisión contaba con un Consejo Consultivo integrado por representantes de las dependencias e integrantes de ésta; de los núcleos indígenas más importantes y de los sectores sociales y privado, así como especialistas de reconocido prestigio en el ámbito de las ciencias sociales. La función del Consejo era definir las bases de concertación en los programas establecidos por la Comisión.²⁷⁶

El coordinador del programa, elegido por el Presidente, quedaba a cargo de sentar las bases de los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD) --posteriormente denominados Convenios de Desarrollo Social (CDS)-- a partir de los cuales se liberarían los recursos de manera directa al ámbito local. A su vez, los Convenios de Planeación y Desarrollo (COPLADES)²⁷⁷ incorporarían a los tres niveles de gobierno para definir, controlar y evaluar las actividades de los Comités de Solidaridad. Estos últimos constituyeron la cédula primaria del programa y se elegían en asambleas públicas por democracia directa. La función de los comités fue “definir qué hacer, cómo llevarlo a cabo, en cuánto tiempo,

²⁷⁵ En su lugar, la Secretaría de Desarrollo Social a partir de 1992.

²⁷⁶ *Acuerdo de Creación de la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad*, Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 1988.

²⁷⁷ Cada entidades cuenta con un COPLADE a cargo de la definición técnica y financiera de los proyectos, generalmente de infraestructura, en los que participan los tres niveles de gobierno.

con qué calidad; y cómo se recuperarán y reinvertirán los apoyos financieros recibidos.”²⁷⁸

Las comunidades beneficiarias se consideraban corresponsables en materia de programación y presupuestación, por lo que Solidaridad sólo incorporó obras que contaran con fuerte respaldo de la comunidad, a través de la participación y selección de prioridades de la «asamblea de participantes», quienes eligen al Comité de Solidaridad en presencia de las autoridades municipales. Por regla general, las comunidades debían aportar al menos el 5% de la inversión.²⁷⁹

Los propósitos fundamentales del programa son:

- *Mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares.*
- *Promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población.*
- *Promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales.*²⁸⁰

Formalmente, el programa operó en tres vertientes estratégicas²⁸¹:

- **Bienestar social:** creación de un piso social básico para el desarrollo comunitario con acciones y obras de infraestructura de servicios como agua potable, electrificación, urbanización, regularización de la tenencia de la tierra, vivienda, salud, educación y otros.
- **Producción:** promoción del desarrollo de capacidades productivas y competitivas de las comunidades mediante el apoyo financiero, técnico y tecnológico en actividades agropecuarias, agroindustriales, piscícolas, forestales, extractivas y de transformación, pero con pleno respeto al medio ambiente.

²⁷⁸ Carlos Rojas, “Solidaridad en México”, en *Solidaridad a debate*, México, El Nacional-Consejo Consultivo del Pronasol, 1991, *passim*.

²⁷⁹ Secretaría de Desarrollo Social, *Manual de Operación del Programa Nacional de Solidaridad*

²⁸⁰ *Programa Nacional de Solidaridad-Información básica sobre la ejecución y el desarrollo del programa*, México, SEDESOL- Miguel Angel Porrúa, 1994, p.16.

²⁸¹ Secretaría de Desarrollo Social, *Solidaridad: Seis Años de Trabajo*, México, 1994, p. 17 y ss.

- **Desarrollo Regional:** integración de las comunidades dispersas a la dinámica de crecimiento de las regiones. Impulso a actividades productivas y comerciales y mejoramiento de vías de comunicación. Promoción de la urbanización y el crecimiento ordenado de las ciudades medias, así como el fortalecimiento a la gestión municipal.

La característica central del esquema es la idea de “incentivar la oferta de responsabilidad más que la simple movilización de la demanda”.²⁸² En consecuencia PRONASOL fue – más que un programa concreto de atención a la pobreza- un sistema «paraguas» que contemplaba diversos mecanismos de apoyo con el fin de que éstos respondieran a la heterogeneidad de las demandas canalizadas por los comités. A medida que el programa fue creciendo y se consolidó como la política pública más sobresaliente del sexenio se crearon la Secretaría de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Solidaridad, encargado de la realización de estudios y seguimiento del tema de la pobreza en México.²⁸³

Entre las actividades auspiciadas por el programa se encuentran: 1) alimentación y abasto; 2) electrificación rural y urbana; 3) urbanización; 4) vivienda; 5) regularización del suelo urbano; 6) infraestructura carretera; 7) apoyo a cafecultores; 8) apoyo a comunidades indígenas; 9) proyectos productivos: acuacultura, pesca, minería, artesanía, etc; 10) crédito agrícola Solidaridad-Banrural y Crédito a la Palabra; 11) Fondos de Solidaridad para la Producción; 12) Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad; 13)

²⁸² Luis F. Aguilar, “Solidaridad: tres puntos de vista” en *Solidaridad a debate*, op. cit., p. 128.

²⁸³ La relatoría de los cambios administrativos --especialmente sus dimensiones organizativas y políticas-- rebasa la intención de este análisis.

programas regionales, 14) Mujeres en Solidaridad y Niños en Solidaridad y 16) Programa de Escuela Digna.²⁸⁴

Al menos formalmente, esta propuesta de política pública plantea una gestión ciudadanizada, diversificada y autónoma de las necesidades y demandas de la población marginada. Se trataba de capitalizar los «liderazgos naturales» de cada núcleo de población y adecuar las soluciones a su entorno específico. En consecuencia, los principios del programa fueron: a) respeto a la iniciativas de la comunidad, b) participación de la comunidades en las actividades del programa, c) corresponsabilidad y d) transparencia, honestidad y manejo eficiente de los recursos.²⁸⁵

La hipótesis de la privatización del problema de la pobreza a raíz de la reforma estructural del Estado --el tránsito al Estado modesto-- se sostendrá en la medida en que el análisis aquí propuesto arroje argumentos convincentes en el sentido de que el cambio de paradigma del capital social, ejemplificado por PRONASOL, al de capital humano (PROGRESA), supone un "movimiento" hacia el ámbito privado del continuo antes mencionado.²⁸⁶

Para entender la propuesta de política pública de PRONASOL como un esquema de inversión en capital social es necesario revisar las principales líneas de investigación del debate respectivo. La dimensión participativa de Solidaridad siempre se ha asociado a

²⁸⁴ A lo largo del sexenio se fueron agregando elementos tan diversos que resultó difícil hacer un seguimiento de las actividades del programa.

²⁸⁵ Wayne Cornelius *et al*, (eds.), *op. cit.*, p. 7.

²⁸⁶ En el capítulo introductorio se establecerán los supuestos, la hipótesis y las consideraciones metodológicas del trabajo, así como los parámetros de comparación. Por esta razón no se elaboran a detalle en esta sección.

las ideas elaboradas por Carlos Salinas en su tesis doctoral²⁸⁷ acerca de los vínculos entre participación y apoyo al sistema político; este supuesto también está detrás de todas las «acusaciones» en el sentido de que PRONASOL era meramente una estrategia de legitimación y cooptación de organizaciones, una refundación corporativista.²⁸⁸ A pesar de que es innegable que el programa es una creación personal del presidente, me parece que la discusión más amplia sobre capital social es una herramienta útil para entender las modalidades operativas de Solidaridad, y su relación con una distribución funcional-conceptual entre Estado, mercado y sociedad, independientemente de los móviles político-electorales del mismo.

La discusión sobre las funciones de control social y administración de conflictos de la política social no es nueva. Tanto en los sistemas no democráticos como en los pluralistas, la política social es un importante instrumento de control porque canaliza beneficios de manera directa. De acuerdo a la famosa definición de Lipset, si la política es una cuestión de «quién recibe qué y cuando», especular sobre la lógica de intercambio y control detrás de la política social es un ejercicio gratuito porque ésta siempre se presenta, de una forma u otra.²⁸⁹ Lo que sí es interesante analizar son los términos de ese intercambio, y las modalidades históricas que adopta.

²⁸⁷ Carlos Salinas de Gortari, *Producción y participación política en el campo*, México, FCE, 1982.

²⁸⁸ Denise Dresser, "Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems", San Diego, Center for US-Mexican Studies, 1991, (working paper).

²⁸⁹ Los llamados *poor relief programs* se remontan a principios del siglo XVI en muchos países europeos, y siempre aparecen cuando la pobreza genera problemas de orden público. Las políticas públicas de combate a la pobreza no son nunca un acto de filantropía o caridad institucional. (Cfr. Fox Piven y Cloward, *Regulating...*, *op. cit.*, pp. 3-41.)

El argumento que aquí se busca desarrollar es que PRONASOL es una apuesta al capital social por: a) el tipo de instrumentos de intervención; b) su sujeto jurídico²⁹⁰, c) la función de preferencias a la que atiende; d) la dinámica de gestión que genera o persigue; e) la importancia de la dimensión simbólica del programa.

El concepto de capital social

Especialmente en las economías y los sistemas políticos en transición se ha observado que existen grandes diferencias de desarrollo económico en países con arreglos institucionales y dotaciones iniciales muy parecidas-- *stocks* de recursos naturales, infraestructura física y capital humano. En teoría, el crecimiento económico es una función de la certidumbre de mercado --derivada de bajos costos de transacción-- y la utilización productiva y eficiente de la dotación inicial. Por lo tanto, países con instituciones, reglas de mercado y dotaciones iniciales análogas deberían mostrar --*ceteris paribus*-- un desempeño económico similar. La evidencia empírica muestra lo contrario.²⁹¹ ¿Qué explica entonces, tales diferencias?

Una respuesta tentativa se ha articulado alrededor del concepto de capital social, aunque su definición y operacionalización en estudios empíricos son aún incipientes.²⁹² El

²⁹⁰ El «sujeto jurídico» de una política pública focalizada (no universal) es el beneficiario o *target*.

²⁹¹ El trabajo de Douglass North es particularmente interesante porque partiendo del paradigma racionalista de las instituciones llega a conclusiones que remiten a valores sociales como la cooperación y la confianza para explicar la relación entre instituciones y desempeño económico. (*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press, 1990)

²⁹² Desde principios del siglo pasado, la antropología, la sociología y la ciencia política han elaborado propuestas conceptuales que remiten a la existencia de activos tangibles e intangibles que fomentan modalidades concretas de acción. En un libro publicado en 1920, Lyda Judson Hanifan señala que "el capital social se refiere aquellos activos tangibles que cuentan más en la vida diaria de la gente: buena fe, amistad,

trabajo pionero de James Coleman²⁹³ utiliza el concepto para identificar los aspectos de determinadas estructuras sociales que facilitan la interacción económica. El capital social se define por su función y no por características definibles *ex ante*; sin embargo, toda manifestación de capital social remite al tipo de estructura social y los mecanismos que facilitan cursos de acción para los individuos involucrados. Así, el concepto de capital social se vincula a la reducción de costos de transacción que incentiva la densidad de la interacción en determinados grupos sociales. Robert Putnam, por su parte, explica el desempeño institucional de ciertas regiones italianas en función de la densidad o intensidad de las asociaciones voluntarias y el compromiso cívico que éstas ilustran y promueven, generando equilibrios cooperativos de largo plazo.²⁹⁴

Hay cierto consenso en señalar que, al menos en los últimos 15 años, James Coleman y Robert Putnam le han dado este concepto su actual prominencia en el debate académico y la discusión de políticas públicas. Recientemente, el Banco Mundial decidió auspiciar un ambicioso proyecto de investigación que busca operacionalizar el concepto de capital social para producir propuestas de política pública que acompañen la consolidación de las reformas económicas propuestas por este organismo.²⁹⁵ La importancia del capital social reside no sólo en su utilidad potencial para apoyar las

compañerismo y social intercourse entre familias e individuos". Citado por Tina Rosling Feldman y Susan Assaf, "Social Capital: Conceptual Frameworks and Empirical Evidence", (Social Capital Initiative Working Paper #5), Washington, The World Bank, 1999.

²⁹³ "Social Capital in the Creation of Human Capital" en *American Journal of Sociology*, (1988), Supplement, pp. S95-S120 y *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Harvard University Press, 1990.

²⁹⁴ Robert Putnam, *Making Democracy Work- Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

²⁹⁵ Me refiero a la *Iniciativa de Capital Social*, que ha identificado el conocimiento acumulado y publicado más de 50 estudios de caso y ensayos metodológicos con el paradigma de capital social.

reformas económicas sino a su carácter netamente productivo (con efectos multiplicadores para el crecimiento), una vez que éstas se consolidan; es decir, que la tasa de recuperación postajuste estaría vinculada a la dotación de capital social preexistente.

El tema del capital social tiene una agenda de investigación muy diversa que contempla desde cuestiones de consolidación democrática y la inserción nacional al mercado global hasta el crimen organizado, y el mercado negro en los países ex-socialistas. De las muchas hipótesis formuladas en torno al papel del capital social, las que importan para el análisis de Solidaridad son las siguientes: 1) la idea de que lo que distingue al capital social del económico o humano es la forma en la que se transmite²⁹⁶; 2) que está directamente vinculado a la sustentabilidad económica y política del actual modelo de desarrollo²⁹⁷; 3) que el capital social es la pieza clave para entender las diferencias entre instituciones macronivel y micronivel²⁹⁸; 4) que hay un estrecho vínculo entre sociedad cívica e instituciones públicas para catalizar el desarrollo.³⁰⁰ Estos supuestos --aunque probados empíricamente hasta años recientes-- están directamente relacionados con el contexto inmediato de Pronasol y su forma de operación. En primer lugar, porque la forma de gestión del programa y todo su *bagaje* simbólico se fundan en la

²⁹⁶ Pierre Bourdieu, "The Forms of Capital", en J. Richardson, (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Westport, Greenwood Press, 1986.

²⁹⁷ La naturaleza relacional del concepto, que lo distingue del capital financiero y el capital humano, es todo un reto para las teorías de acumulación de capital y desarrollo institucional que persiguen explicar las palancas del crecimiento económico en función de la racionalidad económica pura.

²⁹⁸ Ismail Serageldin, "Sustainability as Opportunity and the Problem of Social Capital", *Brown Journal of World Affairs*, vol. 3, núm. 2, (1996), pp. 187-203

²⁹⁹ Christiaan Grootaert, "Social Capital: The Missing Link?" en *Expanding the Measure of Wealth: Indicators of Environmentally Sustainable Development*, Washington, The World Bank, 1997. (Citado por Richard Rose, "Getting Things Done in an Antimodern Society: Social Capital Networks in Russia", Washington, SCI Working Paper # 6, The World Bank, s. f.)

confianza y la interacción social tanto al interior de las comunidades como entre éstas y el gobierno; en segundo, porque en este momento es cuando se presentan las reformas estructurales más visibles a nivel macro, por lo que PRONASOL puede ser visto como un intento de aterrizar la reforma estructural y movilizar apoyo para ellas en los sectores más afectados. El énfasis en la capacidad productiva de las regiones y la importancia de la iniciativa comunitaria también se inscribe en la lógica del capital social.

En la discusión sobre pobreza y desigualdad, la idea de capital social sugiere que las reformas macroeconómicas y la ortodoxia financiera, aún produciendo tasas sostenidas de crecimiento, no pueden «bajarse» a nivel *grassroots* sin la participación activa de las comunidades tanto como mecanismo cotidiano de gestión interna como en su relación con las instituciones públicas y los mercados. Es decir que la función de acumulación y distribución macro de los beneficios económicos no resuelve el tema de la apropiación y reproducción del bienestar por parte de las comunidades. El capital social se define como capital, entre otras cosas, precisamente por su capacidad para aumentar el ingreso comunitario --no individual--, ya que la evidencia empírica se sostiene sólo en ese nivel (*village level*).³⁰¹

La primera consideración relevante, aunque obvia, es la idea de que este recurso asociativo es un activo de las comunidades, no de los individuos aislados. En segundo lugar, que es el resultado de incentivos y bagajes simbólicos ciertos e internalizados por los grupos como normas, márgenes y horizontes de expectativas para la interacción. En tercer lugar, este enfoque otorga un papel privilegiado a las instituciones públicas y su

³⁰⁰ Peter Evans, "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy", *World Development*, vol. 24, núm. 6, (1996), pp. 1119-1132.

vínculo con los ciudadanos como mecanismo de generación de capital social y desarrollo económico. La sinérgia Estado-sociedad, como señala Peter Evans, se hizo patente en el llamado milagro asiático en el que "un gobierno activo y comunidades movilizadas fortalecieron sus esfuerzos [respectivos] de desarrollo".³⁰² Esta perspectiva del desarrollo captura la idea de que las reglas y la confianza, así como los vínculos interpersonales en que se basan pueden considerarse un activo económico; y reivindica, por esta vía, la centralidad estatal en el desarrollo económico.³⁰³ Si esto es cierto, el capital social es un complemento adicional de las redes formales de incentivos que orienta la interacción social, entre ellas, las operaciones de mercado. En consecuencia, la eficiencia en el desempeño tanto de las instituciones públicas como de los ámbitos privados de mercado está directamente relacionada con el acervo de capital social de una comunidad o un país, entendiendo por capital social "vínculos cruzados (recíprocos) en la interacción entre instituciones formales e informales (*cross-cutting ties in the interaction between informal and formal institutions*)."³⁰⁴

De acuerdo a este tipo de planteamiento, el desarrollo económico de un país está inmerso en -- y probablemente definido por-- la organización social que lo contiene y actualiza, por lo que la atenuación de la desigualdad y/o el combate a la pobreza requiere algo más que cambios económicos: modificaciones en la representación social de la

³⁰¹ Deepa Narayan y Lant Pritchett, "Cents and Sociability: Household Income and Social Capital in Rural Tanzania", (Policy Research Working Paper 1796), Washington, The World Bank., 1996.

³⁰² Peter Evans, art.cit., p. 1121.

³⁰³ Se trata, por supuesto, de una centralidad muy distinta a la del modelo interventor de los años setenta.

³⁰⁴ La definición es de Robert Putnam en "Bowling Alone: America's Declining Social Capital", *Journal of Democracy*, (1996), núm. 6, (1), pp.65-87.

interacción y la idea de transformación colectiva para el desarrollo.³⁰⁵ La relación de los ámbitos formal e informal puede ser de complementariedad o sustitución, de acuerdo a los sistemas simbólicos de reconocimiento de la autoridad y el grado de movilización de una sociedad.

Para los teóricos del capital social, la sociedad está formada por grupos sociales más que por individuos atomizados en el sentido de que la racionalidad individual se ejerce en el marco de una representación social de los costos y beneficios de cada curso de acción. Esta representación social sería el resultado de la repetición en el tiempo de una misma dinámica de manejo y percepción social de la incertidumbre : "la interacción repetida posibilita la creación de reputaciones que son altamente estimadas y constituyen, por lo tanto, un incentivo para el comportamiento no-oportunista."³⁰⁶ En otras palabras, estos incentivos simbólicos producen una situación en la que lo más "racional" puede ser no actuar racionalmente (maximizar beneficios al menor costo). Los grupos comparten una construcción de la realidad social determinada --ideas, valores, costumbres, recursos y oportunidades aprendidos que se definen por un horizonte simbólico común a partir del cual se construye el entramado de incentivos --premios y castigos--que da cause y sentido³⁰⁷ a la conducta social.³⁰⁸ Estos vínculos --*cross-cutting ties*-- son el cemento de la cohesión social, elemento fundamental del orden político y el desarrollo económico de largo plazo: "sin algún grado de identificación común con las formas de *governance* y la

³⁰⁵ Cfr. Alfred Stiglitz, "Towards a New Paradigm of Development: Strategies, Policies and Processes", Prebisch Lectures en la UNCTAD, 1998 (mimeo).

³⁰⁶ Robert Bates, "Institutions and Investment", Harvard Institute for International Development, Discussion Paper 527, (1996), *passim*.

³⁰⁷ En el sentido de Luhmann, valga la redundancia.

³⁰⁸ Producto de una racionalidad contextual (*embedded rationality*).

expresión cultural del comportamiento social que hacen que una sociedad sea más que la suma de individuos, es imposible imaginar un orden social que funcione".³⁰⁹

La cohesión social y la definición grupal de la sociedad determinan lo que es bienestar y exclusión en una sociedad concreta, por lo que la pobreza no es una situación material específica sino una condición relativa de insatisfacción de necesidades o falta de pertenencia. En este sentido, los factores esenciales para el combate a la pobreza no remiten exclusivamente al aumento del ingreso esperado de los pobres, es decir la productividad marginal de su mano de obra en el mercado y su acceso a los bienes y servicios públicos, sino que implican también una inversión en intangibles en la que los criterios de rentabilidad son secundarios y el elemento gestión³¹⁰ se vuelve relevante.

La primera implicación de políticas públicas de esta concepción es que en el combate a la pobreza, la inversión en la capacidad organizativa de los pobres es fundamental. Los mecanismos de inversión contemplan desde la inversión al nivel más micro hasta cambios en el marco jurídico para facilitar la capacidad asociativa de las comunidades. Las relaciones interpersonales, informales de confianza y reciprocidad tienen efectos multiplicadores (económicos) mayores precisamente en los ámbitos en los que no existen un sector financiero consolidado, hay inseguridad en los derechos de

³⁰⁹ Ismail Serageldin, "Sustainability as Opportunity and the Problem of Social Capital", *Brown Journal of World Affairs*, 1996, núm. 3. (2), 187-203, p. 196. (Esta afirmación es un tanto exagerada --quizá un juicio de valor-- pero captura muy bien la filosofía de muchas de las aproximaciones al concepto de capital social).

³¹⁰ La gestión pública es el conjunto de factores administrativos y organizacionales que vinculan al aparato gubernamental con el receptor, entendido como beneficiario de una política pública o ciudadano-cliente de bienes y servicios públicos. Las cuestiones importantes son entonces el "cómo" antes que el "qué" de los programas públicos.

propiedad y la seguridad de los contratos es menor.³¹¹ Por lo tanto, los criterios tradicionales de rentabilidad en el diseño de proyectos públicos no son necesariamente los mejores porque tienden a obviar el valor agregado de los intangibles que redundan, a su vez, en valor económico adicional.

El capital social tiene características de bien público porque la mayoría de las formas de capital social se crea y destruye como derivación de otras actividades; por lo tanto, quienes generan capital social sólo recuperan una parte menor de los beneficios. Esto explica, en los términos de Coleman, que haya una subinversión --suboferta-- estructural en capital social.³¹² Por definición, los bienes públicos en condiciones de mercado generan suboferta o cero provisión por el fenómeno de *free riding* (Mancur Olson) y la no rivalidad en el consumo por lo que se hace necesaria la intervención pública para capturar las externalidades positivas y los efectos multiplicadores de la inversión en este tipo de bienes.

Otra consideración importante es que, a diferencia de otras formas de capital, el capital social requiere pocos recursos materiales para generar efectos multiplicadores visibles: " como el capital social, la sinergia magnifica el producto socialmente valorado que puede derivar de los activos tangibles existentes, pero que requiere recursos materiales mínimos para su creación".³¹³ La inversión en capital social contempla rubros que no suelen ser muy intensivos en capital financiero, por lo que son acordes con una política de

³¹¹ Stephen Knack and Philip Keefer, "Does Social Capital have an Economic Payoff" A Cross Country Investigation", *Quarterly Journal of Economics*, (1997), 112, (4), pp. 1251-1288.

³¹² James Coleman, "Social Capital in the Creation of Human Capital", *American Journal of Sociology* 94, (1988), (Suplemento), pp. S95-S120.

³¹³ Peter Evans, "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence of Synergy", *World Development* 24, (1996), (6), pp. 1119-1132, p.1130.

control del gasto público³¹⁴: información, participación, manejo de conflictos, educación y formación de valores, reestructuración económica a partir de los microtejidos sociales y provisión de servicios centrados en la demanda (*demand-driven service delivery*), entre otros.

A pesar de que no hay una definición concluyente de la idea de capital social, existe consenso en el sentido de que la aportación original del concepto a la teoría del desarrollo en su naturaleza relacional: “mientras que el capital económico es un activo en las cuentas bancarias de la gente y el capital humano está “ en sus cabezas”, el capital social es inherente a la estructura de las relaciones sociales”³¹⁵

Como objetivo de política pública, el capital social depende de las sinérgias entre acción gubernamental y reacción comunitaria para la creación y reproducción de esquemas confianza y credibilidad recíprocas (menores costos de transacción, información completa, etc). En este supuesto, la relación Estado-sociedad es necesariamente complementaria para crear capital social positivo³¹⁶ y sentar las bases del crecimiento económico en un contexto de orden político y legitimidad institucional.

("Like social capital, synergy, magnifies the socially valued output that can be derived from existing tangible assets but requires minimal material resources in its own creation")

³¹⁴ Jonathan Temple y Paul Johnson, “Social Capital and Economic Growth”, *Quarterly Journal of Economics*, (1998) núm. 113., pp.965-990.

³¹⁵ Deepa Narayan, "Learning from the Poor: A Participatory Poverty Assessment in Kenya", Washington, The World Bank, 1996. Citado por Sen., *op. cit.*

³¹⁶ El capital social negativo es aquél que se define en contra de las instituciones formales del Estado, como el conocidísimo caso de la mafia siciliana. Aunque funcionalmente el capital social negativo y positivo operen de manera análoga, en las sociedades democráticas el capital social negativo es contraproducente desde el punto de vista de la legalidad y legitimidad del aparato gubernamental.

Los orígenes de la pobreza en México según PRONASOL

El planteamiento del Programa Nacional de Solidaridad está íntimamente relacionado con una preocupación más amplia --global-- por el papel del Estado en la economía y el tránsito de un modelo de desarrollo de corte estatista, orientado a la consolidación de mercados internos, a un esquema de corte liberal abocado a la competitividad internacional y el acceso a la inversión y los mercados externos en un marco de finanzas públicas sanas y control inflacionario. La crisis del paradigma keynesiano de inducción del consumo --demanda interna-- por la vía del gasto público y el papel eminentemente contracíclico del Estado en la economía, imponen reformas de fondo en la distribución funcional de derechos y obligaciones entre Estado y sociedad. La revaloración del mercado como actor protagónico para la producción y asignación eficiente de recursos y el consecuente desprestigio de la función empresarial del Estado constituyen el telón de fondo de la discusión económica. Por otra parte, la democratización del sistema político y la ampliación de los canales de participación social en la toma de decisiones del gobierno se erigen en el epicentro del debate público. Resulta natural, entonces, que PRONASOL se sustente en la adhesión, por un lado, a la racionalidad y la eficiencia; y por el otro, al espíritu de la tercera ola de Huntington: la democracia y la participación. Con la retórica del Solidaridad se trataba de justificar en términos históricos -- el reclamo de participación y la tradición comunitaria en México-- el cambio cualitativo de la estructura estatal que impone el modelo liberal a un tiempo que se actualizaba el concepto constitucional de justicia social.

Los supuestos conceptuales de PRONASOL no remiten al problema de la pobreza como una situación autorreferente -- características y determinantes de la pobreza en sí-- sino a un conjunto de diagnósticos sobre el fracaso del modelo interventor y la caducidad

del sistema político autoritario como mecanismos idóneos de canalización de demandas y satisfacción de necesidades sociales. La pobreza aparece entonces como el resultado directo de la ineficacia estatal, del gigantismo burocrático y la naturaleza vertical de los mecanismos de intermediación política. La subutilización del vigor comunitario y la capacidad asociativa de los ciudadanos, al igual que el crecimiento anárquico del aparato gubernamental y la excesiva regulación en materia económica constituyen una traición histórica al programa social de la Revolución Mexicana que el gobierno de Salinas pretende rescatar, para hacer efectiva la responsabilidad social del Estado establecida en la Constitución de 1917: " la doctrina social [del país] otorga derechos sociales fundamentales como condición de ciudadanía y obliga al Estado mexicano a garantizarlos."³¹⁷

El diagnóstico gubernamental del problema parte del reconocimiento de la responsabilidad del Estado a manera de *mea culpa* reivindicatorio que anuncia cambios fundamentales en la manera de hacer las cosas: "la experiencia muestra que la pobreza de amplios núcleos de la población es producto de un estilo particular de crecimiento que generó fuerzas excluyentes y marginó a buena parte de la población."³¹⁸ Como la pobreza es una función de un régimen de intermediación política y económica inadecuados, los criterios de medición e identificación de la pobreza no son tan importantes y no se persigue una focalización *a priori*. La definición de pobreza que hace el Consejo Consultivo de PRONASOL señala que ésta es " el nivel social en el que no se satisfacen las necesidades mínimas", pero no se contemplan medidas concretas de identificación de

³¹⁷ *El combate a la pobreza- Lineamientos programáticos*, México, El Nacional, 1991 p. 60

³¹⁸ *El combate a la pobreza- Lineamientos programáticos*, México, El Nacional, 1991, p. 68.

necesidades desde el gobierno. En la medida en que el diagnóstico se orienta a la oferta estatal de bienestar social, las variables importantes, de intervención pública están, del lado del gobierno. Sin embargo, en un marco de Estado modesto, la suboferta de bienes y servicios públicos a la que se atribuye, en parte, la marginación social de ciertos grupos no puede resolverse por un incremento cuantitativo de la presencia gubernamental o el gasto público; se ofrece en cambio, como un salto cualitativo en la gestión gubernamental de demandas sociales.

La famosa ecuación «más Estado, más sociedad» ilustra claramente la propuesta del programa: por un lado, un aumento en la oferta social del Estado --infraestructura en salud, educación, electrificación, abasto, agua potable y drenaje--; por el otro, la inauguración de un modelo de gestión ciudadanizada de las demandas sociales en un marco de corresponsabilidad.

La idea central es que el modelo de desarrollo de posguerra condujo a la subutilización de los recursos públicos -- por ineficiencia burocrática, control político y la proliferación de empresas públicas que no beneficiaban a la población³¹⁹-- y la capacidad instalada de las comunidades --capacidad asociativa, tradición democrática, conocimiento de sus necesidades esenciales y la dinámica económica de sus regiones. Se reconoce suboferta estatal pero también una subutilización de la capacidad de articulación de las demandas: la tradición participativa y los valores comunitarios como factores centrales de la creación y distribución de bienestar social en las poblaciones marginadas.

A pesar de que la responsabilidad está del lado del gobierno, la solución del problema es mixta, corresponde a las partes; todo ello en estrecho vínculo con el espíritu de la

³¹⁹ Pensemos por ejemplo en las palabras de Salinas respecto a que la privatización de Mexicana de Aviación proveería de luz eléctrica a miles de ciudadanos.

Reforma del Estado-- democratización, descentralización, eficiencia y transparencia-- porque PRONASOL se presentó en su momento como una microcélula del proceso general de modernización y democratización del sistema. El programa, se señala en los documentos programáticos, es una ratificación del compromiso social del Estado que rescata la tradición supuestamente ancestral del liberalismo social para dar plena vigencia a la ciudadanía social de todos los mexicanos: "durante el proceso de construcción del estado mexicano moderno, el consenso surgido entre todos los sectores [...] fue la impostergable necesidad de crear instituciones que aplicaran la política social en la Constitución".³²⁰

La premisa básica del PRONASOL es la ineficiencia social del modelo de desarrollo interventor. El Estado propietario, como señaló Salinas reiteradamente, es incapaz de cumplir los objetivos «revolucionarios» por su rigidez y lejanía frente a las demandas sociales de la población. La burocracia, el clientelismo, el paternalismo, el centralismo y en general, todos los vicios del sistema político «anterior» explican que la oferta gubernamental de provisión social no haya satisfecho la demanda o que ésta no tuviera acceso a ella.³²¹ La «nueva manera de hacer las cosas» que anuncia el programa ilustra muy bien de qué lado está la identificación del problema: del lado de oferta.

Las características de la pobreza tampoco son una discusión relevante porque el programa, al dar cabida a la participación directa de las comunidades, asume que se irá adaptando a las características y necesidades concretas de la población pobre. El rezago y la marginalidad de los pueblos indígenas se atribuye a una débil presencia institucional; el de los campesinos y el medio rural, a las condiciones semidesérticas de su entorno, la

³²⁰ *Solidaridad: seis años de trabajo*, México, SEDESOL; 1994, p. 13.

incertidumbre y los obstáculos naturales. En las colonias populares la preocupación central son los asentamientos irregulares, la ausencia de servicios y el desempleo, mientras que para los jóvenes se ofrecen mecanismos de movilidad social y para las mujeres, fin de la discriminación y la doble responsabilidad laboral.³²² Sin embargo, no se hace una problematización *a priori* de las vertientes y manifestaciones del problema de la pobreza. En palabras del coordinador de Solidaridad, el conocimiento de las dimensiones de la pobreza y su subsecuente solución serían el resultado espontáneo de la articulación de las demandas de los Comités, por lo que el programa mismo sería también un instrumento constante de aprendizaje gubernamental.³²³

Las raíces de la pobreza están en la esfera pública y el modelo de desarrollo; sus características, remiten a un concepto abierto de necesidad. La pobreza se define en función de necesidades insatisfechas pero se asume, al mismo tiempo, la plena capacidad de las comunidades pobres para gestionar sus demandas y resolver sus problemas.³²⁴ La presunción de capacidad es fundamental para los modelos económicos de bienestar porque de ella depende el concepto de racionalidad, pieza clave de la teoría económica.

En síntesis, lo que PRONASOL está diciendo de la pobreza en México es que el Estado y el modelo económico- el intervencionista- no han permitido que la capacidad preexistente de la población marginada sea utilizada para lograr un ascenso en la función de utilidad de los pobres. Existe entonces, una subutilización de la tradición y el liderazgo

³²¹ Arturo Martínez, "Solidaridad: cambios y permanencias", *El Cotidiano*, (1992), núm.49, , pp. 3-7.

³²² Carlos Rojas, "Solidaridad en México", en *Solidaridad a debate*, op. cit., *passim*.

³²³ Entrevista con Denise Dresser, art. cit., *passim*.

³²⁴ Existe evidencia empírica que refuta esta hipótesis porque la capacidad asociativa es ya una función de derivada de la satisfacción de ciertas necesidades básicas,

comunitarios y un manejo ineficiente de la oferta gubernamental de bienestar social básico, resultado del errático modelo de desarrollo, por un lado; y del déficit democrático del sistema político, por el otro.

La respuesta de PRONASOL consiste en el mejoramiento de los niveles de vida de la población de acuerdo a sus propia definición del problema y el señalamiento de necesidades insatisfechas a partir de la participación directa, la aportación y la corresponsabilidad comunitarias. Este enfoque participativo se asume que existe capacidad social de gestión de demandas que no es satisfecha por deficiencias en la oferta o por la desvinculación entre oferta y demanda. En teoría económica esto se define como externalidades negativas por mercados incompletos o información imperfecta. Estas fallas de mercado no pueden resolverse sin intervención pública, de acuerdo a la propia teoría. En este sentido, el papel del Estado es el de construir esos puentes que vinculen la capacidad instalada de la oferta gubernamental con las demandas autogestionadas de las comunidades.

A pesar de la política de control de gasto y la disciplina fiscal, en el PRONASOL se asume que el aparato gubernamental cuenta –potencialmente- con los elementos necesarios para satisfacer esas necesidades. De ahí la justificación de las privatizaciones como «liberación» de recursos para el combate a la pobreza: el tránsito del Estado propietario al Estado promotor.

por lo que la población más pobre estaría imposibilitada para organizarse y gestionar sus demandas. (Cfr. Mauricio Merino y Sofia Jaso, *op. cit.*)

Los objetivos e instrumentos de PRONASOL

La definición de la pobreza que hace Solidaridad todavía es una visión sistémica³²⁵ y una explicación histórica del fenómeno de la exclusión en México que pone especial énfasis en las variables macroeconómicas, pero rescata al mismo tiempo la centralidad estatal en materia social. El planteamiento del programa coincide con un serio cuestionamiento al modelo de desarrollo vigente hasta los años ochenta y propone una redefinición de la oferta estatal en materia social.

Ante la cancelación del modelo intensivo en gasto público, la política de subsidios generales, precios de garantía y los esquemas tradicionales de banca de desarrollo, el gobierno salinista propone esquemas más focalizados que orienten la inversión pública de manera estratégica a los sectores más pobres. Los bienes y servicios asociados al bienestar social como la salud, la educación y los servicios urbanos básicos son los mismos, lo que cambia es la forma de gestión y la identificación de los beneficiarios.

La política social tradicional --con pretensiones universalistas-- estaba directamente vinculada al sector asalariado, especialmente urbano, en tanto pieza clave de la fórmula de gobernabilidad corporativa: "los problemas sociales se resolvían a través de la capitalización --física o humana-- y del crecimiento a través de una política distributiva intensiva en gasto público"³²⁶, las políticas sociales estaban explícitamente ligadas a la creación de empleo y a los ingresos salariales y eran canalizadas por las instituciones de seguridad social. Las piezas clave de la política social del régimen posrevolucionario son el reparto agrario, el proteccionismo laboral, la política educativa con gasto creciente a

³²⁵ La tendencia actual es una definición autorreferente de la pobreza con especial énfasis en las características de los pobres. En el supuesto de que el modelo de desarrollo hacia fuera, con la menor intervención estatal posible, es un sistema óptimo de generación de bienestar que no debe cuestionarse.

largo plazo y una política de empleo a partir de la estatización de empresas intensivas en mano de obra.³²⁷ En teoría, la modalidad mexicana del Estado benefactor conducía a una complementariedad natural de las políticas social y económica : "el gasto social se concebía como parte del proyecto de desarrollo y respondía al propósito de promover el consumo y expandir el mercado interno buscando la cohesión social y la legitimidad del Estado".³²⁸ El modelo de las políticas universales intensivas en gasto público deficitario fue el resultado de la débil capacidad recaudatoria del Estado y los requerimientos políticos de intermediación sindical.³²⁹

A partir de PRONASOL se asume que la deuda histórica del Estado mexicano con los sectores desprotegidos debe resolverse estrechando los vínculos entre sociedad y Estado para maximizar la rentabilidad social de la inversión pública. La apuesta frontal a la economía de mercado en un marco de Estado modesto, así como las restricciones del gasto público y la experiencia negativa de las políticas de subsidios y beneficios universales, obliga a un esquema de responsabilidades compartidas. La provisión de servicios y apoyo a obras se busca instrumentar de manera estratégica para beneficiar a las comunidades más afectadas: grupos indígenas, colonias populares y grupos campesinos.³³⁰

Los objetivos explícitos del programa son resultado directo del diagnóstico sistémico: mejorar productivamente las condiciones de vida de la población objetivo; promover el desarrollo regional; y fortalecer la participación y la gestión de organizaciones sociales y las autoridades locales. La mejoría de las condiciones de vida

³²⁶ Jorge Ceja Martínez, *op. cit.*, p. 89.

³²⁷ David García- Junco, "Confronting Poverty in Mexico: An Overview of Social Policy", (Documento de Trabajo 48), México, CIDE, 1996.

³²⁸ Sara Gordon, "Del universalismo ...", art. cit., p. 52.

³²⁹ Sara Gordon, art. cit., p. 51.

³³⁰ Se rompe la dicotomía rural-urbano que caracterizó a programas anteriores.

sería la consecuencia inmediata de la descentralización de la oferta gubernamental y la apertura a la participación.

El primer instrumento de Solidaridad es la ampliación de la oferta de bienes y servicios públicos a partir de la capacidad instalada de la administración pública, con el fin de evitar «burocratismos». La vertiente de bienestar social se abocó a la creación y rehabilitación de infraestructura en educación, salud, deportes, servicios (drenaje, electrificación, pavimentación, entre otros) y vivienda. La inversión pública en estas tareas no representa ninguna novedad, pero la forma en la que se canalizan los recursos y se reclama una aportación sustantiva de los beneficiarios persigue un cambio radical en la representación social de las tareas de gobierno. En la construcción de espacios educativos, las comunidades adquieren el terreno, aportan mano de obra para la construcción o recolectan los materiales regionales para las tareas de rehabilitación. Asimismo, éstas pueden decidir la calidad y magnitud de las obras en función de la aportación que las propias comunidades están dispuestas a hacer.

En términos de capital social, la apropiación por parte de los beneficiarios de las obras públicas es relevante por varias razones. En primer lugar, las tareas de deliberación y contraloría de las obras, así sean simbólicas, implican el involucramiento ciudadano con los problemas de implementación de los proyectos públicos y el conocimiento de su costo económico y organizacional. El acceso a este tipo de información da un nuevo significado a las tareas de gobierno y redefine la representación social de lo público. El reconocimiento de que la provisión pública de bienes y servicios no es gratuita³³¹ y supone un proceso previo de elección de prioridades, sujeto a restricciones presupuestales rompe

³³¹ Generalmente estas comunidades no pagan impuestos por lo que no existe una identificación de las iniciativas públicas con la aportación individual.

con el paradigma asistencial. Lo público deja de ser ajeno a los esfuerzos e intereses de las personas y resulta por tanto más valioso, la metáfora de la creación colectiva que inculca Solidaridad en la percepción de los participantes genera un activo simbólico que busca restaurar la credibilidad de las instituciones públicas y la revaloración de las actividades gubernamentales. Las tareas en materia de bienestar social de PRONASOL no suponen un cambio real en la oferta social del gobierno, pero sí redefinen la representación social de lo público mediante un acercamiento simbólico del aparato gubernamental a las necesidades de las comunidades. Este esquema de corresponsabilidad puede generar un sentido de pertenencia y propiedad social de las obras públicas.

La vertiente productiva de Solidaridad --Fondos de Solidaridad para la Producción, Empresas en Solidaridad, Fondos Regionales de Solidaridad para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Apoyo a Cafeticultores, Fondos de Solidaridad para la Promoción del Patrimonio Cultural Indígena , Jornaleros Agrícolas, Mujeres en Solidaridad, Ecología Productiva y Solidaridad Forestal-- consiste básicamente en la liberación de recursos financieros para los sectores que no tienen acceso a la banca de desarrollo. Solidaridad otorga créditos de alto riesgo, y sin intereses, a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Los fondos recuperados se destinan a obras elegidas por los comités o a la constitución de cajas de ahorro para la capitalización de los participantes con bajas tasas de interés. Estos préstamos se otorgan «a la palabra», es decir que no existen ni garantías ni obligaciones jurídicas exigibles de por medio.

Los fondos liberados año con año respondían a la tasa de cumplimiento anterior de los deudores, la condición para ser susceptible de crédito era participar en las asambleas y pagar puntualmente. Así, el programa generaba incentivos para cumplir y rescataba la importancia de la reputación social y la responsabilidad individual en el acceso de las

comunidades a recursos financieros antes inaccesibles. El monitoreo comunitario para el cumplimiento con los pagos y la visibilidad social de los deudores constituyen un esquema de premios y castigos «intangibles» que incentivan la cooperación y la responsabilidad. El establecimiento de dinámicas cooperativas y expectativas sociales respecto de la conducta individual de los beneficiarios es un elemento clave de la idea capital social

El programa Empresas en Solidaridad se ocupó de "apoyar con recursos financieros a los proyectos productivos susceptibles de transformarse en unidades económicas viables."³³² El objetivo central de este programa era propiciar la iniciativa empresarial y premiar la creatividad productiva de los sectores poco capitalizados. Además de la presentación formal del proyecto para su aprobación por parte de los comités, los beneficiarios tenían que hacer un aportación inicial y constituirse legalmente en una figura asociativa para tener acceso a créditos blandos con un valor de hasta 10 veces el monto de su aportación. Aquí, el incentivo básico era vincular las iniciativas productivas al sistema jurídico y la economía formal; esferas de la que suelen estar excluidas las actividades poco capitalizadas. El seguimiento de las empresas ponía especial énfasis en la creación de empleo y la innovación en el supuesto de que la actividad empresarial debía generar efectos multiplicadores visibles para las comunidades, no sólo beneficio personal.

En el caso de las actividades culturales de los grupos indígenas se hacían transferencias directas a los grupos artísticos seleccionados por las comunidades; en los

³³² *Programa Nacional de Solidaridad: Información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa*, México, SEDESOL, 1994, p.120

programas de género se ponía especial énfasis en la valoración de las actividades «femeninas» --como la cocina y la artesanía-- como actividades productivas.

Básicamente, el esquema propuesto por Solidaridad era la construcción de incentivos para la iniciativa individual en un marco de reconocimiento comunitario del valor y la pertinencia de los apoyos. Nuevamente, el valor agregado de estos esfuerzos no es estrictamente económico sino que incide directamente en la representación social de las actividades empresariales y artísticas.

La vertiente de desarrollo regional --Fondos Municipales de Solidaridad, Programa para la Preservación y Desarrollo de la Selva Lacandona y 16 Programas de Desarrollo regional-- tuvo una tónica distinta. La dimensión participativa es menor porque los recursos se canalizan directamente a las organizaciones públicas --ayuntamientos y gobiernos estatales-- para la realización de proyectos con cierta sofisticación técnica y una planeación más macro, sectorial. En realidad, esta vertiente representa una etiquetación de las tareas regulares de planeación y descentralización del gasto bajo el paraguas conceptual de Solidaridad. La retórica de PRONASOL se fue generalizando a lo largo del sexenio hasta abarcar prácticamente todas las tareas de gobierno, en un intento de capitalizar el contenido emotivo del programa en beneficio de la figura presidencial.

El Programa Nacional de Solidaridad es una política pública centrada en la organización y corresponsabilidad de los pobres para la satisfacción de las necesidades que ellos mismos definen, una política abierta o *demand-driven*. El planteamiento del programa remite a cambios importantes en la percepción social de las tareas de gobierno, el valor relativo de la asociación comunitaria y la responsabilidad individual a través de incentivos económicos y simbólicos, especialmente estos últimos.

El sujeto jurídico de PRONASOL

La teoría económica define el bienestar como el conjunto de combinaciones de bienes y servicios que ubican al individuo a lo largo de una función de utilidad determinada por sus preferencias y tasa marginales de sustitución. Todo individuo racional, en un sistema información completa y libre de intercambio, tratará de maximizar su función de utilidad sujeto a una restricción presupuestal. Cualquier combinación a lo largo de una misma curva ubica al individuo en el mismo nivel de bienestar.³³³

Los incrementos en el bienestar se miden como «saltos» a curvas de utilidad más elevadas, derivados de un desplazamiento de la curva de restricción presupuestal por un cambio en la relación ingreso-precio de los bienes y/o servicios en cuestión. Los programas abiertos, o *demand-driven* como Solidaridad asumen la capacidad y racionalidad de los beneficiarios potenciales: la función de utilidad está atada efectivamente a las preferencias y tasas de sustitución marginal de los involucrados. El papel de programa es la satisfacción de las necesidades a petición de parte, en los términos y de acuerdo a las prioridades de los beneficiarios.

Solidaridad puede ser visto como un programa transicional en el sentido de que se ubica en el camino hacia los programas focalizados vs. el universalismo de la política de subsidios y precios de garantía, sin abrazar plenamente la teoría de la focalización, como lo hace PROGRESA. El programa se inspira en la escuela socio-estructural de la política social que " se interesa en las instituciones sociales y los procesos a través de los cuales

³³³ Michael Parkin, *Microeconomía*, México, Addison- Wesley Iberoamericana, 1997.

se crea y reproduce la pobreza"³³⁴, a diferencia de la visión de ingeniería social, preocupada por la eficacia administrativa y la medición de la pobreza que plantea una visión endógena de la pobreza como un sistema independiente del sistema económico.

La figura de los Comités de Solidaridad ilustra como el *target* o sujeto jurídico del programa no es la persona sino la comunidad. Esta distinción es importante porque el *target* o sujeto jurídico de un programa social supone una preconcepción de las modalidades de interacción social predominantes.. En este caso, la concepción es de corte antropológico-social, la visión comunitaria no parte de la idea del individuo atomizado del liberalismo clásico sino de la socialización en medio de esquemas colectivos de ideas, reglas e instituciones informales.

La pobreza es una situación y una experiencia comunitaria y no un fenómeno individual. En teoría, las comunidades en condición de pobreza cuenta con plena capacidad para definir sus necesidades, por lo que la función de utilidad de los pobres es exógena al programa o al aparato gubernamental. La modalidad de la respuesta gubernamental -la oferta-- está del lado de la demanda porque sólo ellos conocen su función de utilidad. El hecho de que los beneficiarios formales del programa sean entidades colectivas y no individuos -- al menos no directamente- sugiere, por una parte, una forma colectiva de manejo de la incertidumbre económica y también una visión colectiva de la movilidad social. La socialización del riesgo económico y de los beneficios de la cooperación son un elemento central del paradigma participativo y constituyen, de acuerdo a la teoría, una inversión en capital social.

³³⁴ Martha Schteingart, Políticas sociales para los pobres en América latina, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 337.

La definición de bienestar, correlativa a la de pobreza, no es necesariamente una función del ingreso esperado --que es igual a la utilidad marginal de la mano de obra-- sino que incluye también un conjunto de activos y redes de seguridad (*safety networks*) que no pueden medirse fácilmente, pero que inciden en el bienestar social de los sectores marginados.

Los criterios de inversión de PRONASOL y la Contraloría Social

El programa tuvo como prioridad la transparencia y la eficiencia en la aplicación de recursos. Sin embargo, los criterios de inversión en un programa participativo suelen desviarse de la racionalidad económica por obvias razones. Con criterios estrictamente económicos, la intervención pública es eficiente sólo si se cumplen las siguientes condiciones:

- Los costos y beneficios son monetarizables.
- La sumatoria de costos del periodo cero al infinito debe ser igual o menor a la sumatoria de los beneficios en los mismos términos.
- La definición de bienestar social es igual a la suma del cambio en el excedente del productor ($\Delta EP < 0$) (el gobierno) y el cambio en el excedente del consumidor (los pobres) ($\Delta EP > 0$).
- La intervención pública agrega valor a la función social de bienestar si y sólo si el cambio es positivo ($\Delta FBS > 0$).³³⁵

³³⁵ Arnold Harberger y Glen Jenkins, *Cost-benefit analysis of investment decisions*, Program on Investment Appraisal and Management, Cambridge, Harvard Institute for International Development, 1998.

La evaluación «positiva» no fue nunca un objetivo explícito del programa. El programa de Contraloría Social partía del supuesto de que la eficiencia de las obras era una función de la satisfacción expresa de los beneficiarios, a través de personas elegidas por los comités y «capacitadas» por el propio gobierno. La información disponible sobre las tareas del programa es meramente descriptiva y no permite una evaluación económica real.³³⁶

Es indudable el hecho de que PRONASOL no logró atenuar la pobreza en México, pero habría que preguntarse si esto se debe al planteamiento mismo del programa -- una definición errónea del problema que condujo a una política pública fallida--, a la ineficiencia económica de sus proyectos --problemas de implementación-- o a la modesta magnitud del mismo en relación al gravísimo problema de pobreza del país. En cualquier caso, estas consideraciones son ajenas al objetivo de la investigación.

Parece claro que para Solidaridad el valor de los intangibles es un criterio complementario, incluso superior, al de la rentabilidad económica pura.³³⁷ Una crítica muy recurrente se refiere al hecho de que PRONASOL no llegó nunca a los más pobres, sino a una clase media baja porque la capacidad asociativa es ya una función del ingreso.³³⁸

Sin embargo, desde la óptica del capital social la racionalidad de la inversión pública es distinta. Como señalo Salinas desde su tesis doctoral, la idea era formar una

³³⁶ No tengo conocimiento de evaluaciones costo-beneficio de los proyectos del programa.

³³⁷ Oscar Correas y Vivienne Bennet, “National Solidarity in the Borderlands: Social Participation and Community Leadership” en Wayne Cornelius *et al.*, (eds.), *op. cit.*

³³⁸ Denise Dresser, art. cit.

generación de líderes comunitarios que sirviera de puente entre el Estado y la sociedad y permitiera la cooperación en términos de corresponsabilidad y participación ciudadana³³⁹

Para PRONASOL, estos intangibles, la capacidad asociativa y la reconstrucción de la visibilidad y legitimidad estatales en el imaginario comunitario son importantes y pueden generar activos económicos a largo plazo. La campaña de medios, el activismo presidencial, y el enfoque mercadológico que se le dio a Solidaridad se explican no sólo por los objetivos políticos del presidente sino por la lógica intrínseca del mismo. El capital social depende de la capacidad dialógica entre Estado y sociedad a partir de esquemas descentralizados, lo más autónomos posibles. Depende también de un lenguaje y un conjunto de valores compartidos.

Es importante señalar que Solidaridad no era un programa aislado, sino que se enmarca en un conjunto de reformas económicas que --se creía-- producirían crecimiento sostenido en relativamente poco tiempo. Desde esta perspectiva, la inversión en capital social, establecería redes e instituciones informales que podrían capturar, en un segundo momento, las oportunidades de crecimiento económico y movilidad social que produciría el modelo de desarrollo. Es ilusorio suponer que un programa público *per se* puede resolver un problema distributivo tan grave, pero la forma, los supuestos y los mecanismos que ofrece el gobierno para la atenuación de la pobreza revelan la concepción gubernamental del modelo económico y la dinámica social; y sobre todo, una definición del papel del Estado en materia social.

³³⁹ Sara Gordon, “EL PRONASOL en la transformación de las modalidades de representación social y política en México”, México, s.f., (mimeo).

En conclusión, el Programa Nacional de Solidaridad es el primer programa de combate a la pobreza del nuevo paradigma de desarrollo. Es decir, que parte de la caducidad del Estado interventor y las políticas intensivas en gasto público y sugiere la idoneidad de la apertura comercial y la desregulación económica y financiera. En el marco de este nuevo paradigma, Pronasol hace una lectura y un diagnóstico del problema de la pobreza en México que remite directamente al tipo de Estado compatible con el desarrollo social y a la incapacidad histórica del modelo interventor para resolver en forma suficiente la demandas social por bienestar. Sus objetivos, instrumentos y forma de gestión revelan una preocupación por reestablecer los tejidos sociales básicos y hacerlo a favor del proyecto salinista. Las dos caras, la de combate a la pobreza y la de control político, remiten a la idea de capital social tanto por la necesidad de generar consenso para el cambio paradigmático en curso como para aterrizar en forma rápida los eventuales logros económicos del nuevo modelo de desarrollo. La metáfora histórica y comunitaria de la que desprende la definición del problema de la pobreza que hace Pronasol refleja el sentido del cambio económico (la contracción del Estado como productor y proveedor directo de bienes y servicios); pero no sus consecuencias últimas, como es el caso de Progres, es decir, la asignación funcional de bienestar como un problema de mercado, o sea correspondiente al ámbito privado.

4. EL PROGRAMA DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN

*In 1534 churchmen, notables, and merchants joined together
to establish a centralized administration for disbursing aid.
All charitable donations were consolidated under a central body [...] whose responsibility was to nourish the poor.
A list of the needy was established by a house to house survey,
and tickets for relief were issued to those who qualified. Standards were fixed
in allocating bread and money; the sick were sent to the hospital for free care, and not least
begging was strictly prohibited.**

En este capítulo se hace un estudio análogo al del Programa Nacional de Solidaridad con el fin caracterizar, conceptualmente, a estos dos capítulos del debate intraparadigmático sobre combate a la pobreza en México. El calificativo se justifica porque los programas comparten las premisas del modelo liberal en materia económica. Ambos parten del supuesto de que el crecimiento es la "causa eficiente" de la reducción de la pobreza y que éste depende de una participación mínima del Estado, con el fin de no interferir en el sistema de precios. El modelo de crecimiento económico y la política económica que le acompaña son los mismos: economía abierta, desregulación, fomento al ahorro y la inversión; y finanzas públicas sanas, combate a la inflación, política monetaria procíclica, respectivamente. Hasta ahora, estas políticas públicas --Pronasol y Progres- han sido la respuesta del Estado modesto al tema de la pobreza.

En primer lugar, es importante señalar que la comparación es necesariamente incompleta porque Solidaridad fue el concepto paraguas --*umbrella organization* en los términos de Nora Lustig-- de múltiples acciones de política social durante el sexenio de

* Acerca de la «Aumône- Générale» en Lyons.

Carlos Salinas de Gortari. Progresá, en cambio, es un componente autónomo, aunque complementario, de la estrategia de política social que contempla acciones específicas y acciones amplias. En sentido estricto, la idea de que Progresá sustituye a Pronasol es falsa porque el primero es sólo uno de los tres elementos de la actual estrategia de combate a la pobreza, a partir de acciones dirigidas.³⁴⁰

TABLA 5. CRECIMIENTO E INFLACIÓN 1988-1994

Año	Crecimiento del PIB	Inflación
1988	1.30	51.60
1989	3.10	19.70
1990	4.40	29.90
1991	3.60	18.8
1992	2.77	11.98
1993	0.69	8.01
1994	3.52	7.05

Tabla de PIB e inflación. México: crisis, reestructuración económica, política y social 1982-1996, p. 150

En general, hay muchas actividades del Estado mexicano que remiten a la idea de política social porque el concepto mismo es muy elusivo: abasto popular, infraestructura social, subsidios al transporte urbano, fórmulas de asignación presupuestal a estados y municipios (ramo 26), educación pública, sistema nacional de salud, el sistema de

³⁴⁰ Las llamadas acciones dirigidas se abocan a la inversión en capital humano, la creación de oportunidades de ingreso y el desarrollo de infraestructura social (municipal). Ver Tabla 5.

pensiones y seguridad social, política y legislación laborales y vivienda de interés social, por mencionar algunos. Algunos autores identifican al menos 50 programas de combate a la pobreza --o con posible impacto en ella-- durante el gobierno de Ernesto Zedillo.³⁴¹ En este periodo, cerca del 50% del presupuesto se asigna al llamado gasto social, pero esto no significa que estas asignaciones se dirijan concretamente al combate a la pobreza.

Aquí no se ofrece una visión amplia de las actividades "sociales" del Estado mexicano; se analizan los dos programas centrales de este periodo en el supuesto de que son indicativos o representativos del sentido o la orientación general de las políticas de combate a la pobreza en el Estado Modesto. Progresas es sin duda, el programa más importante en este ámbito, no sólo porque concentra el 51.4% del gasto en acciones dirigidas, sino porque constituye la articulación más explícita de modelo de política social basado en la idea de igualdad de oportunidades.³⁴² El programa es el eje y la síntesis más acabada del diagnóstico gubernamental sobre el tema de la pobreza.³⁴³

En este capítulo se busca dar respuesta a las mismas preguntas que se formularon para el análisis de Pronasol: 1) cómo se define la pobreza; 2) en qué términos se plantea la responsabilidad gubernamental en la materia; y 3) cuáles son los mecanismos y modalidades de intervención pública que se adoptan. La idea central explicar --entender-- Progresas como una apuesta al capital humano, con las consideraciones e implicaciones conceptuales que sirvan para ilustrar el papel del Estado --derivado de la política pública-

³⁴¹ Leopoldo Solís en *La realidad económica*, op. cit.

³⁴² Programa Nacional de Combate a la Pobreza, SEDESOL, 1995.

³⁴³ "Progresas is the main trademark of the ...government's anti-poverty strategy and, to a great extent, it represents its ideological stance". (Ilianna Yaschine Arroyo, *The Changing Anti-Poverty Agenda*, Mphil. Dissertation, Institute of Development Studies, University of Sussex, mimeo, 1998, p. 58.)

- en la distribución "ideal" de funciones --Estado, mercado, sociedad, en materia de bienestar social.

En primer lugar se hace un breve descripción del contexto inmediato en el que surge Progresá con el fin de entender las condicionantes política y económica que llevan a la cancelación de Solidaridad y el replanteamiento de la estrategia general en materia de combate a la pobreza. La naturaleza sexenal de muchos programas de gobierno es, desgraciadamente, una constante de la política en México. Sin embargo, hay otros factores que explican esta reorientación de la política social que aquí se refieren brevemente.

El objetivo central del capítulo es reconstruir las premisas y la definición conceptual del combate a la pobreza en México a partir del análisis de Progresá. Por lo tanto, se analizan los insumos ideológicos, los objetivos, instrumentos y el "sujeto jurídico"³⁴⁴ del programa para identificar el diagnóstico gubernamental sobre las causas de la pobreza. Asimismo, se busca hacer explícito el vínculo cognitivo entre éstos que subyace al diseño de esta política pública. La teoría del capital humano es un insumo explícito del programa y se tratará de mostrar que las diferencias respecto a Pronasol derivan del carácter eminentemente individualista³⁴⁵ de los supuestos de esta teoría, y que el modelo de crecimiento que subyace a la idea de capital humano sugiere una tendencia a la privatización del problema de la pobreza. Esto es así en el sentido de que la comprensión o definición de la pobreza que resulta de la teoría del capital humano remite

³⁴⁴ Uso el término en vez del de beneficiarios porque me parece que ilustra mejor la relación lógica que existe entre los supuestos del programa y su población objetivo. Definir quiénes son los pobres equivale a decir qué es la pobreza y esta definición gubernamental es importantísima para los objetivos de esta investigación. En el derecho, la definición del sujeto jurídico en un acto o relación jurídica remite a la idea de personalidad y depende de categorías *a priori* muy concretas.

en última instancia a la características individuales de las personas pobres. Como se verá más adelante, en el diagnóstico del problema del que parte Progres a no existen consideraciones sistémicas, es decir, que no se hace referencia a las estructuras de mercado y de poder, ni al modelo de desarrollo para explicar la situación de pobreza en México.

En mi opinión, incluso las referencias, ciertamente tangenciales, que se hacen a la estructura gubernamental --la oferta social-- respaldan la idea de privatización. Aún en el marco del modelo liberal, Pronasol supuso un reconocimiento explícito de la suboferta estatal en materia social y una explicación histórico-política de ella; déficit que el programa buscaba resolver en el ámbito público con una fórmula mixta de gestión: Estado y sociedad. En el caso de Progres a, este déficit se ubica del lado de la demanda --los pobres-- y se resuelve en el ámbito público mediante una intervención temporal.³⁴⁶ Esta intervención se justifica sólo porque la situación de los pobres se identifica con una falla de mercado típica: los mercados incompletos. En consecuencia, la participación del Estado no es una responsabilidad pública sino un ejercicio regulatorio, aislado, que permite que la obtención de bienestar sea resuelta por los individuos en el ámbito del mercado laboral.

En los términos de Progres a, el origen de la pobreza es la subinversión en capital humano derivada de mercados crediticios incompletos. Por lo tanto, la pobreza no es un problema de provisión o de gestión pública, sino de acceso *privado* a la capacidad instalada, que se asume completa, del mercado de bienestar social: la oferta social de servicios y el mercado laboral. Este matiz es fundamental para el argumento central del

³⁴⁵ Como se señaló anteriormente la idea de capital social y el enfoque participativo que caracterizan a Solidaridad derivan de una preocupación comunitaria y de la creencia de que la pobreza es una experiencia social, no estrictamente individual.

trabajo porque supone un cambio paradigmático en la concepción de la responsabilidad social del Estado mexicano.

Contexto y orígenes de PROGRESA: los testamentos traicionados

Durante el sexenio de Carlos Salinas, por primera vez desde 1982, el horizonte político y económico de México pareció esclarecerse. En este periodo se consolidaron las reformas estructurales conducentes al nuevo modelo de desarrollo a un tiempo que la economía mexicana mostraba signos de recuperación. Entre 1989 y 1994, la transformación económica de México y la apertura comercial, cuyo signo emblemático es la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, constituyeron las características esenciales del proyecto salinista. En el marco de la reforma estructural a las relaciones Estado-sociedad --especialmente Estado-Mercado-- el gobierno de Salinas impulsó reformas constitucionales a más de 35 artículos: aceleró la privatización de empresas públicas³⁴⁷; avanzó en el proceso de descentralización³⁴⁸ y modernización administrativa y canceló las barreras a la inversión extranjera en México. En el plano político, aunque la estrategia del gobierno no fue tan explícita y proactiva, podemos afirmar que se realizaron reformas de tipo electoral orientadas a la liberalización del sistema político.³⁴⁹

Una mirada superficial a alguno indicadores económicos respaldaba la idea, conscientemente inducida por el gobierno, de que la economía mexicana había

³⁴⁶ En teoría, los apoyos de Progresá tienen una duración máxima de tres años por familia.

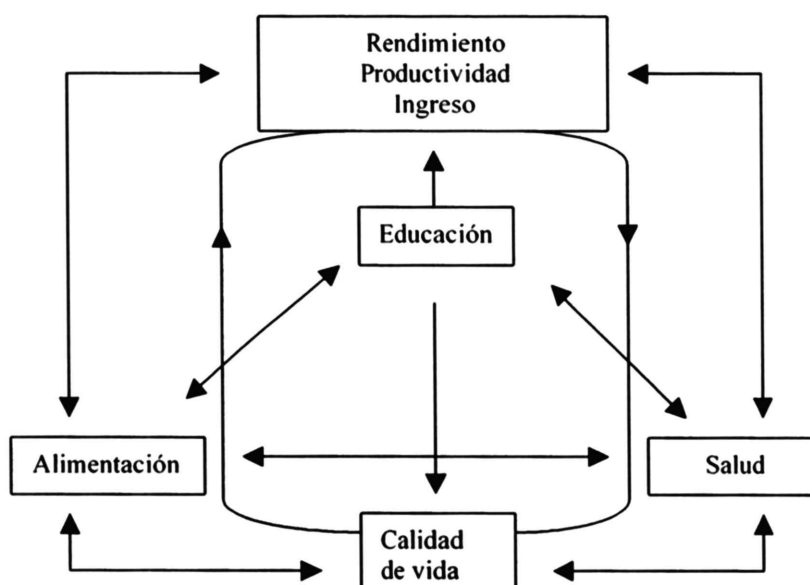
³⁴⁷ Ver tabla de la evolución del sector paraestatal entre 1989 y 1994.

³⁴⁸ La descentralización educativa en 1992 es quizá el esfuerzo descentralizador más importante.

³⁴⁹ Entre 1990 y 1994 el COFIPE sufrió diversas modificaciones conducentes a la ciudadanización de la organización de elecciones y la creación de un sistema de justicia electoral.

consolidado su modernización y reiniciado las bases del crecimiento. La reanudación de las tasas positivas de crecimiento y el control de la inflación son los logros más visibles de la gestión salinista.³⁵⁰ La inflación se redujo de tres dígitos (1986-1987) a sólo uno entre 1993 y 1994; el PIB tuvo tasas positivas de crecimiento, aunque decrecientes, en todos los años. La reducción del déficit del sector público fue también notoria: éste pasó de 12.5% en 1988 a superávits de 0.5 y 0.7% en 1992 y 1993, respectivamente.³⁵¹

TABLA 6. EL CÍRCULO VIRTUOSO DEL COMBATE A LA POBREZA³⁵²



Al menos hasta 1993 había señales de que el futuro del país sería menos agreste que en la década anterior y que nos conducíamos lentamente al universo de países

³⁵⁰ Ver Tabla 6.

³⁵¹ Isabel Rueda Peiro, *México: crisis, reestructuración económica, social y política*, México, UNAM--Siglo XXI, 1998, p. 119.

desarrollados. Sin embargo, el breve remanso de tranquilidad social, y la ilusión de prosperidad se suspendieron dramáticamente con la irrupción en la escena política del EZLN en enero de 1994. La ilusión de modernidad impulsada --y aceptada en el ámbito exterior-- por Carlos Salinas se puso en evidencia con la serie de sucesos políticos³⁵³ internos que potenciaron la vulnerabilidad de la economía mexicana, y culminaron en una tremenda crisis financiera en 1995:

La devaluación del peso mexicano frente al dólar, con su secuela de caos cambiario y crisis financiera [...] sincronizó la crisis económica con una delicada crisis política de credibilidad interna y externa [...] y nos puso bajos las pinzas destructivas del enésimo programa ortodoxo de estabilización.³⁵⁴

Hoy se sabe que las condiciones del equilibrio económico del salinismo eran muy precarias y ponían a la economía mexicana en una vulnerabilidad y dependencia extremas frente a los flujos externos de capital. La debilidad productiva después de la transformación salinista consistió básicamente en la fractura del aparato productivo, el vacío institucional en materia regulatoria, la hiperactividad especulativa y el excesivo rol del ahorro externo.³⁵⁵ Una vez consolidados los cambios en la estructura y política económica de México, tal como preveía el modelo, altas tasa de interés, apertura comercial, las privatizaciones y un régimen de completa libertad al movimiento de capitales atrajeron crecientes flujos de capital.

³⁵² Fuente: Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación- Primeros Avances, SEDESOL, 1999.

³⁵³ El asesinato del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio y el presidente del PRI, José Francisco Ruiz Massieu en 1994.

³⁵⁴ Alejandro Álvarez Béjar, "México 1995: Entre los desequilibrios macroeconómicos y la crisis política", *Investigación Económica*, (1995), núm. 212, pp. 197-219, p. 198.

³⁵⁵ Miguel Ángel Ríos, "La nueva crisis de la economía mexicana 1994-1995", *Investigación Económica*, (1996), núm. 216, pp. 51-84.

La sobrevaluación del peso estimuló el gasto en bienes de consumo no duradero por lo que la expansión de la inversión extranjera directa coincidió con una reducción del ahorro doméstico. El déficit en la cuenta corriente se disparó y las presiones devaluatorias no pudieron compensarse con ahorro externo por el aumento en las tasa de interés en Estados Unidos y el aumento en la percepción de riesgo que supusieron los sucesos políticos de 1994.

Ante una oleada especulativa, creciente fuga de capitales y el eventual vencimiento de deuda mexicana con protección cambiaria --los Tesobonos-- la economía mexicana se dirigía a la suspensión de pagos. Para evitarla, el gobierno de Estados Unidos intervino "con el mayor paquete de rescate en la historia"³⁵⁶; el mexicano, instrumentó una política de *shock* de demanda, liberó el tipo de cambio y modificó el presupuesto en dos ocasiones en sólo tres meses en el marco del Acuerdo para Superar la Emergencia Económica (AUSEE). Como consecuencia de programa de shock, en 1995 la economía mexicana se contrajo en todas las vertientes productivas.³⁵⁷

La política social: una ruptura necesaria

Al comienzo del sexenio de Ernesto Zedillo, la crisis económica llevó al extremo el desprestigio de su antecesor. Tal como señalaron algunos analistas, el Programa Nacional de Solidaridad, al erigirse en la política pública del presidente, correría su suerte. Pronto se exacerbó las críticas al programa y se recopiló evidencia en torno a su fracaso como

³⁵⁶ Isabel Rueda Peiro, *op. cit.*, p. 130.

³⁵⁷ En total, el PIB tuvo una reducción de 6.5%.

política pública de combate a la pobreza: las cifras oficiales reconocen la existencia de 40 millones de mexicanos en condiciones de pobreza, 20 de ellos en pobreza extrema.³⁵⁸

A pesar de que en un principio el gobierno declaró que Solidaridad no desaparecería, se intuía la necesidad de reconstruir el ataque a la pobreza en México con nuevas premisas. No sólo por razones políticas o simbólicas, sino también por la precariedad de las finanzas públicas y la terrible coyuntura económica que cancelaba por completo la viabilidad de un programa intenso en gasto público como Pronasol. En el Plan Nacional de Desarrollo, por ejemplo, aún no se plantea la ruptura tan clara que suscitó posteriormente PROGRESA, aunque ya se insinuaba la necesidad de focalizar:

como parte central de la política social para el periodo 1995-2000, se transformará el Programa Nacional de Solidaridad con el propósito de que la experiencia acumulada permita ahora la construcción de una política integral que *concentre y aglutine* los esfuerzos de la federación, los estados y los municipios, gobierno y sociedad.³⁵⁹

La aproximación integral a la pobreza extrema suponía "establecer condiciones para que la población [pudiera] tener acceso al empleo y mejorar sus ingresos."³⁶⁰ Mientras que el Pronasol hablaba de la satisfacción de necesidades a partir de la oferta social del Estado (el piso básico); aquí se esboza la necesidad de habilitar a la gente para satisfacer sus propias necesidades en el ámbito del mercado. Este matiz, aparentemente sutil, tiene implicaciones importantes tanto en términos de políticas públicas, instrumentos y modalidades de intervención, como en la explicación o metáfora subyacente con la que el gobierno problematiza el tema de lo social, concretamente la pobreza extrema.

³⁵⁸ *Programa para Superar la Pobreza 1995-2000*, SEDESOL, 1996.

³⁵⁹ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995, p. 111. (El énfasis es mío.)

³⁶⁰ *Ibid*, *passim*.

La ruptura necesaria con Pronasol obedece no sólo al reconocimiento de sus defectos y derivado probablemente de la presión política, sino que contiene también un componente simbólico importante. La política salinista, sin duda, hipertrofió el tema de lo social al convertirlo en parte de su fórmula de gobernabilidad con una estrategia de saturación mediática alrededor de Solidaridad.³⁶¹ En cierto sentido, el manejo de Pronasol es un buen ejemplo de lo que Giovanni Sartori llama videopolítica: la sustitución del hecho político por la imagen políticamente inducida.

En consecuencia, la credibilidad de la política social de este gobierno reclamaba al menos nuevas premisas para gozar de cierta credibilidad.³⁶² El primer paso fue un claro deslinde respecto a Pronasol y todas sus culpas: "[el presidente] se ha visto políticamente forzado a abandonar el Programa Nacional de Solidaridad, [pero] no ha logrado definir los instrumentos capaces de sustituir esa política con la estrategia ofrecida en el Plan Nacional de Desarrollo."³⁶³

En agosto de 1997, fecha del lanzamiento del programa, se manifiesta la reorientación de la política social, ya que el gobierno esperaba que este nuevo enfoque de política social no incurriera en los vicios de politización y abusos por parte de los intermediarios de los que adolecieron programas anteriores. Por esta razón, Progresía inició con una contraloría social y se anunció al término del proceso electoral.³⁶⁴ El entonces titular de SEDESOL -- antiguo coordinador de Pronasol--. Carlos Rojas, presentó el programa a los presidentes del PAN y del PRD antes de las elecciones del 6 de julio, y

³⁶¹ Cfr. María del Carmen Pardo, "La política social...", art. cit.

³⁶² Hay que tomar en cuenta que el *slogan* de campaña de Ernesto Zedillo giraba precisamente en torno al tema del bienestar para la familia.

³⁶³ "La gran ausente: la política social", Carta de Nexos, 2 abril 1996.

³⁶⁴ "Progresía en sustitución de Pronasol", Carta de Nexos, 7 de agosto de 1997.

afirmó que a pesar de que éstos consideraron adecuado el programa, tuvo que comprometerse a iniciarlo pasadas las elecciones.³⁶⁵

Las críticas no se dejaron esperar, sobre todo porque su responsable estaba directamente asociado con Pronasol: "dentro de la falta de originalidad características de este régimen, presente ahora otro juguete, el Progresista... y lo que es peor [que está] dado [sic] por la misma gente de Solidaridad; con los antecedentes que tiene, el resultado no será mejor."³⁶⁶

La ironía de esta nota periodística ilustra la desconfianza social heredada por Solidaridad en varios círculos de la opinión pública. El uso político y de medios utilizado con este programa dejó una amarga sensación de manipulación y engaño: la política social es entonces un juguete presidencial. El escepticismo, generado por la experiencia inmediata del sexenio de Carlos Salinas de Gortari fue muy persistente. Al menos en las notas periodísticas del periodo, abundan los ejemplos:

El Pronasol de Salinas se sintetiza en el Progresista de Zedillo. El responsable de la conducción de la política social de Zedillo es el mismo que durante seis años aplicó la misma política social con Salinas. La estrategia es convertir a la Secretaría de Desarrollo Social en la secretaría de acción electoral del partido oficial; los programas de bienestar son más bien un programa electorero en el que el dispendio de los recursos públicos sirve para favorecer al PRI y en la mayoría de los casos, la entrega discrecional de los recursos públicos a los gobiernos estatales y municipales de extracción priísta".³⁶⁷

³⁶⁵ "Admite Carlos Rojas que PASE y Progresista son lo mismo", *El Economista*, 8 de agosto de 1998.

³⁶⁶ Horacio de la Peña, "El informe", *La Jornada*, 21 de septiembre de 1997.

³⁶⁷ Héctor Sánchez López, "El gobierno de Zedillo a la mitad del camino", *Revista del Senado*, (1998), núm. 9, p. 24

En la Cámara de Diputados se planteó la posibilidad de sustituir el programa con otros mecanismos, esgrimiendo el mismo tipo de argumentos cuando compareció José Gómez de León, coordinador del programa.³⁶⁸

Una de las razones por las que el programa se lanzó hasta 1997 fue la contracción drástica del gasto público que impuso la crisis de 1995, y los compromisos que se adquirieron con el extranjero.³⁶⁹ Además, es conocido que el diseño definitivo de Progresá suscité un intenso debate administrativo al interior del Gabinete. Finalmente, el programa fue impuesto por la Secretaría de Hacienda de acuerdo con su política de gasto y el manejo de subsidios³⁷⁰:

un programa de combate a la pobreza debía concentrar los esfuerzos en los pobres extremos que se encuentran en la áreas rurales, de la comunidad debía pasarse al individuo; de la amplitud sectorial a la concentración en el medio rural; de la amplitud de acciones a un paquete básico de alimentación, salud y educación.³⁷¹

Es importante señalar que esta pugna fue determinante en la definición de los lineamientos operativos de PROGRESA, y su posicionamiento en la agenda gubernamental (es decir el presupuesto). Santiago Levy, subsecretario de Egresos de la SHCP, insistió en ejercicios fiscales subsecuentes en la necesidad de recortar recursos al programa, lo que impidió su extensión al ámbito urbano en 1999, a pesar de las declaraciones presidenciales referentes a que la prioridad máxima de su gobierno era el combate a la pobreza extrema.

³⁶⁸ "Sustituir al Progresá plantean Diputados", *El Financiero*, 26 de noviembre de 1997.

³⁶⁹ México obtuvo un crédito de rescate que respaldó con la producción petrolera de los siguientes 4 años.

³⁷⁰ Santiago Levy es considerado el padre intelectual del programa. En su investigación elaborada para el Banco Mundial se encuentran muchos de los insumos del esquema: necesidad de focalizar, atención exclusiva a los pobres extremos y la necesidad de fomentar del desarrollo de capital humano. (Cfr. "Poverty alleviation in Mexico", World Bank Working Paper, 1991.)

³⁷¹ Enrique Valencia y Rodolfo Aguirre, "Discursos...".

En la definición conceptual y operativa del PROGRESA se encuentra, por las razones antes mencionadas, una ruptura necesaria con Pronasol que se hizo patente en el discurso, el manejo de medios y el debate actuales sobre política social. Estos factores dan una pista de las fórmulas y esquemas a los que se buscó escapar en la definición de PROGRESA. Sin embargo, esto no significa que la construcción de este programa sea exclusivamente negativa, por negación u oposición a los principios de Solidaridad. Existe una elaboración conceptual propia que ciertamente avanza o al menos modifica cualitativamente la concepción gubernamental del problema de la pobreza extrema.

Más allá de los temores y reticencia frente al programa, sí existió un proceso de retroalimentación de Solidaridad en el diseño de Progres. De esta experiencia partió la siguiente administración para mejorar el combate a la pobreza extrema:

El Programa Nacional de Solidaridad tuvo avances significativos en la construcción de infraestructura física aunque no logró la integralidad en la política para superar la pobreza extrema, ni la concurrencia plena de las instituciones públicas en los mismos tiempos, lugares y con la misma intensidad. Tampoco fue posible consolidar la vertiente productiva para tener efectos más directos en el mejoramiento de las condiciones de empleo e ingreso de la población. Además, el respeto invariable a las decisiones comunitarias en la definición de las prioridades de las obras sociales, propició que éstas no siempre respondieran al criterio estricto de superación de la pobreza extrema. Estos elementos han sido valorados e integrados en la nueva visión estratégica que se propone.³⁷²

Características generales de Progres

Antes de entrar a la descripción del Programa de Educación, Salud y Alimentación, vale la pena esbozar la estrategia general de acciones en materia de política social que impulsó la SEDESOL en el periodo 1995-2000. El objetivo general de la política social de este sexenio fue "el de propiciar y extender la oportunidades de superación individual y

comunitaria, bajo los principios de equidad, justicia y pleno ejercicio de los derechos y garantías constitucionales".³⁷³ Para lograr este objetivo, las actividades de SEDESOL se clasifican en cuatro grandes rubros:

1. Promoción del desarrollo regional equilibrado.
2. Atención a la población con mayor desventaja económica y social.
3. Ampliación de la cobertura y calidad de la vivienda.
4. Institucionalización de la política social.

Las estrategias básicas de la propuesta son: 1) impulsar las capacidades de la gente por medio de inversiones en capital humano; 2) promover la generación de empleo y oportunidades de ingreso; y 3) desarrollar infraestructura física en servicios básicos. Progresá se enmarca entre los programas de atención a la población en desventaja --las llamadas acciones dirigidas-- basados en la segunda estrategia: la inversión en capital humano.

Progresá busca aumentar las capacidades básicas de las personas que viven en la pobreza extrema, facilitando su acceso a bienes y servicios sociales que "les permitan adquirir las habilidades y aptitudes necesarias para que, mediante su esfuerzo personal, alcancen una vida plena y autosuficiente."³⁷⁴ Los objetivos explícitos del programa son los siguientes³⁷⁵:

- Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en condición de pobreza extrema, particularmente las de la población más vulnerable, como lo son los niños, niñas y mujeres embarazadas y en periodo de

³⁷² SEDESOL, *Programa para Superar la Pobreza 1995-2000*, Serie Documentos, México, SEDESOL; 1998, p. 40.

³⁷³ SEDESOL, *Programa de Trabajo 2000*, p. 7

³⁷⁴ *Ibid*, p. 45.

³⁷⁵ SEDESOL, Lineamientos generales para la operación del programa de educación, salud y alimentación, (Documentos de divulgación), México, Conprograsa, 1999, p. 8.

lactancia, mediante servicios suficientes y de calidad en materia educativa y de cuidado de la salud, así como ayudas alimentarias.

- Integrar las acciones de educación y salud para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o desnutrición de los niños y jóvenes, o porque se vean en la necesidad de realizar labores que dificulten su asistencia escolar.
- Procurar que los padres de familia dispongan de medios y recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica.
- Inducir la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de las familias a favor del beneficio que significa para los niños y jóvenes mejorar su educación, salud y alimentación.
- Promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de Progreso para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias y localidades donde opera, así como sumar esfuerzos y las iniciativas de la comunidad en acciones afines o complementarias al Programa.

La idea central del programa es la de facilitar el acceso de los pobres a los bienes y servicios que están directamente relacionados con su eventual capacidad para satisfacer sus necesidades de manera autónoma. Estos objetivos son más concretos y están mejor articulados que la propuesta genérica del piso social básico que hacía el Programa Nacional de Solidaridad, como se verá más adelante. La experiencia acumulada de Pronasol, y la convicción de que el error de ese enfoque residía en la ambigüedad de los objetivos -- que dificultaban la evaluación real-- y la dispersión de esfuerzos que cancelaba la posibilidad de capitalizar el máximo la incidencia de los apoyos en la población realmente pobre.

Tal como indica el nombre del programa, Progreso tiene tres componentes que se consideran íntimamente relacionados con el problema de la pobreza: educación, salud y alimentación. La filosofía del programa se basa en la idea de que "existen interrelaciones

positivas entre los componentes que se refuerzan mutuamente en términos de eficacia en un programa integrado."³⁷⁶

En materia de educación, el apoyo consiste en becas en efectivo para los hijos menores de 18 años que cursen entre el tercero de primaria y el último grado de secundaria. Los montos aumentan a medida que los niños avanzan de grado escolar porque se reconoce que, para las familias pobres, los costos de oportunidad de la permanencia de los hijos en la escuela son crecientes. A partir de la educación media, los montos de la beca son ligeramente superiores para las niñas, población en la que se encuentran las tasas más altas de deserción en ese nivel escolar. El apoyo está condicionado por la comprobación de la asistencia escolar. En caso de que se compruebe una inasistencia injustificada superior al 15%, se cancela el apoyo en ese mes.

El componente salud consiste en un paquete básico de salud provisto por la Secretaría de Salud e IMSS-Solidaridad: consultas mensuales y pláticas de salubridad e higiene, con especial énfasis en la cultura de prevención y salud reproductiva. Para recibir los apoyos del programa, los miembros de la familia se comprometen a acudir al menos una vez al mes a su centro de salud. Igualmente, en caso de que se compruebe el incumplimiento, se suspende el apoyo por ese mes.³⁷⁷

Finalmente, el componente de alimentación se refiere a una transferencia monetarias directa para mejorar el consumo nutricional de los pobres, y la distribución de complementos nutricionales -- fórmulas-- para niños que se encuentren entre los dos meses y los dos años de edad, y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia. La

³⁷⁶ José Gómez de León, Daniel Hernández y Susan Parker, *PROGRESA: A New Strategy to Alleviate Poverty in Mexico*, (Documento preparado para la Conferencia sobre Política Social del Banco Mundial), junio de 1999, p. 2

³⁷⁷ En caso de incumplimiento crónico, se suspende la ayuda de manera definitiva.

importancia de las etapas iniciales del desarrollo en los niveles nutricionales y el desarrollo físico y mental de los individuos inspira esta estrategia.

La apuesta central del programa es el abatimiento de las tasa de deserción escolar, y se concibe a los otros componentes como factores necesarios para garantizar la productividad marginal de la asistencia escolar: " la posibilidad de que niños que sufren desnutrición salgan tempranamente de las escuela o repitan grados escolares es más alta, lo que implica que los esfuerzos para asegurar que los niños vayan a la escuela será más efectiva si se combina con programas adecuados de salud y nutrición."³⁷⁸

El programa tiene un monto mensual máximo (695 pesos) por familia para no generar incentivos contraproducentes: " la limitación de los beneficios evita desincentivar los esfuerzos de las familias pobres para salir de la pobreza y no motivar a que las familias tengan más hijos con el fin de recibir beneficios adicionales".³⁷⁹ Los beneficios se otorgan por tres años en el supuesto de que las familias cumplan con las reglas y compromisos. Después de este tiempo, es necesario renovar el *status* de beneficiario con una nueva evaluación.

Una características importante del programa es que los apoyos se entregan directamente a la madres de familia no sólo con el fin de incentivar el *empowerment* de las mujeres en las zonas rurales, sino porque "numerosos estudios muestran que las mujeres tienden a hacer mejor uso de los recursos familiares y que los recursos controlados por mujeres tiene mayor impacto en el bienestar de los niños". La idea de las transferencias monetarias también busca respetar el ejercicio autónomo de la función de preferencias de los pobres en el manejo de los recursos adicionales; también de la necesidad de evitar los

³⁷⁸ José Gómez de León *et al*, doc. cit, p. 1.

³⁷⁹ José Gómez de León, doc. cit., p. 3.

efectos distorsionantes de mercado de los subsidios. De acuerdo con los estudios de SEDESOL, este ingreso adicional constituye, en promedio, el 22% del ingreso familiar de los beneficiarios.

La participación privilegiada de las mujeres se manifiesta también en la figura de las promotoras, que son mujeres voluntarias que representan a cada comunidad o a grupos de al menos cien familias beneficiarias. El papel de las promotoras es el de orientar a las familias sobre las condiciones, reglas y beneficios del programa, organizar las pláticas de salud y canalizar las preguntas y quejas de los beneficiarios, así como los médicos y maestros involucrados en la verificación y documentación de la asistencia escolar y las consultas mensuales.

El Progreso es un subsidio federal de transferencias directas sumamente centralizado. Si bien supone la participación de los estados vía Convenios de Coordinación en el marco de los Convenios de Desarrollo Social, y la participación de las autoridades municipales en la realización de pláticas y la creación de módulos de pago --la transferencia bimestral se manda por Telecomm-- está claro que por la necesidad de focalizar y dar una atención integral, el ámbito federal resultó más adecuado para gestionarlo.

Las orientaciones estratégicas de Progreso son las siguientes³⁸⁰:

- Se concentra en la familia
- Tiene enfoque de género
- Fomenta la responsabilidad de los padres
- Tiene un enfoque integral
- La ayuda es estructural
- Los beneficiarios se seleccionan de manera transparente y objetiva
- Fomenta el apoyo comunitario y de las autoridades locales

³⁸⁰ *Programa de Trabajo 2000*. Vale la pena mencionar que alguna de estas estrategias son meramente declarativas, como la idea de la participación, como se verá más adelante.

- Se basa en la estrecha coordinación entre los tres órdenes de gobierno

Progresá reanuda la dicotomía rural-urbano que caracterizó a programas anteriores hasta Pronasol. Es también la primera política pública que privilegia el papel de la mujer y le reconoce un papel fundamental en la distribución intrafamiliar de recursos. Entre las novedades del programa resalta el proceso de identificación de los pobres, que es el ejercicio más ambicioso y sofisticado, metodológicamente hablando, que se ha hecho en México en materia de combate a la pobreza.

Los elementos estadísticos y los mecanismos de evaluación son un elemento central del diseño de Progresá y le dan un carácter de "experimento científico" que supuestamente lo legitima. Desde el inicio se buscó asegurar la verificabilidad empírica de los impactos y destacar la naturaleza apolítica, por lo tanto imparcial, del mismo. Por tal motivo, los diseñadores del programa excluyeron conscientemente a poblaciones en extrema pobreza para que sirvieran como grupos de control.³⁸¹ A los pocos meses de la iniciación del mismo, la mortalidad infantil y el deterioro de la salud de esas poblaciones constituyeron la prueba fehaciente de la bondades del programa.

Sin embargo, no todas las "orientaciones estratégicas" tienen implicaciones reales en su diseño. En primer lugar, hay que señalar que la participación de los tres niveles de gobierno no es real en el caso concreto del programa, aunque sí es cierto que hay una creciente descentralización de las tareas del desarrollo social (ramo 26). Por otra parte, la ratificación del padrón de beneficiarios por parte de las comunidades fue también simbólico. Un estudio de IFPRI señala que las asambleas comunitarias se celebraron en

³⁸¹ En los términos de la teoría de muestreo, los grupos de control sirven a demostrar que la evolución positiva de los indicadores de evaluación se debe exclusivamente a la existencia del programa y no a otros factores. Así se puede concluir,

menos de 25% de las comunidades, y que en ningún caso se reportó una modificación del padrón como resultado de éstas.³⁸²

La figura de la comunidad es meramente retórica porque la esencia del programa es individualista. Algunos funcionarios clave del programa han señalado su abierto escepticismo a los programas participativos porque éstos parten de una visión idílica de la comunidad e imprimen elementos políticos de los que el programa busca escapar. También existe evidencia de que el programa ha dividido a las comunidades porque ellos, los beneficiarios, perciben que la precariedad familiar les es común a todos, y no entienden el por qué de la exclusión de muchos de sus vecinos y familiares.³⁸³

Tampoco queda claro hasta que punto la ayuda es estructural, la naturaleza de los apoyos es efectivamente complementaria y busca rescatar sinérgias, pero me parece discutible la idea que un programa temporal tan focalizado, que excluye a priori a 20 millones de personas en condiciones de pobreza moderada y a las localidades urbanas, sea una respuesta estructural frente al problema de la pobreza en México.

científicamente, que existe una relación causal directa entre la política pública y el comportamiento de la población "tratada".

³⁸² Michelle Adatto, *The Impact of Progreso on Community Relationships -Final Report*, International Food Policy Research Institute, Washington, 2000.

³⁸³ En entrevistas con los beneficiarios fue muy persistente el sentido de «culpa» de los seleccionados porque consideran que en sus comunidades hay muchas personas que quedaron fuera y viven en condiciones muy malas. Una promotora voluntaria señaló por ejemplo, que cuando iba al mercado se sentía muy mal, porque se encontraba a personas que no cuentan con el apoyo de Progreso que censuraban abiertamente sus compras. (Michelle Adatto, doc. cit.)

La teoría del capital humano

Un insumo clave de la filosofía de Progresos es la teoría del capital humano, formalizada en términos microeconómicos por autores como Gary Becker³⁸⁴, Theodore Schultz³⁸⁵ y Mincer a partir de los años sesenta. La idea capital humano surge como una respuesta tentativa al hecho de --después de la Segunda Guerra Mundial-- los ingresos promedio aumentaron más que la combinación de tierra, trabajo³⁸⁶ y capital físico.³⁸⁷ La conclusión obvia era que la teoría clásica del desarrollo había hecho caso omiso de algún otro factor que explicara esos aumentos de la producción y el ingreso. En este periodo también disminuyó el desempleo a un tiempo que se presentaban aumentos en la escolaridad promedio, y algunos estudios concluyeron que había una relación directa --negativa-- entre el desempleo y el nivel general de habilidades de la fuerza laboral.³⁸⁸ Se asumió también que la fuente primigenia de esas habilidades era la educación formal, es decir, la expansión de la oferta y la demanda de servicios educativos.

El capital humano se define como " las habilidades, talentos y conocimientos productivos de un individuo"; y su valor está dado por " el precio por la cantidad de bienes y servicios que produce [el individuo] en el mercado".³⁸⁹ En palabras de Becker, la inversión en capital humano es "toda aquella actividad que influye en el ingreso futuro monetario o en especie por medio de aumentos en los recursos productivos de las

³⁸⁴ En *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, New York, National Bureau of Economic Research, 1964 y *Human Capital*, Chicago, Chicago University Press, 1993, entre otros.

³⁸⁵ En, "Investment in Human Capital", *American Economic Review*, (1961), núm. 1, vol. LI.

³⁸⁶ Esto rompe con la concepción del trabajo como factor homogéneo de producción y desdibuja la distinción clásica entre trabajador y capitalista porque ambos son poseedores de capital (medios de producción).

³⁸⁷ En Estados Unidos.

³⁸⁸ Becker, *op. cit.*

personas."³⁹⁰ En consecuencia, el valor del capital humano de un individuo es igual que el del consumo de bienes y servicios que produce directa o indirectamente. Los componentes principales del capital humano son la educación, la salud, la nutrición, la capacitación en el trabajo, la experiencia laboral y la habilidades naturales. El capital humano es un stock fijo en el sentido de que no es transmisible y se deteriora si no se utiliza.

La premisa básica de esta teoría es que el valor de un individuo en el mercado de trabajo y el tipo de trabajo que puede desarrollar en la economía son una función exclusiva de sus características individuales ($CH = \text{dotación inicial} + \text{educación}$) porque³⁹¹:

- El capital humano incide directamente en la productividad.
- Los ingresos son iguales a la productividad del individuo.
- El capital humano se adquiere con la educación.
- Los trabajadores de cada estrato son perfectos sustitutos.
- Las diferencias de la productividad son proporcionales a los años de estudio.
- Un año de escolaridad rinde lo mismo en cualquier tiempo y lugar.

La agenda de investigación del capital humano tiene dos preocupaciones centrales. En la esfera macroeconómica, esta teoría estudia el nivel social de capacidades productivas como un *stock* de capital que determina el nivel de producción en conjunción con los otros factores de producción: tierra, trabajo y capital físico. Visto así, el aumento en el stock de

³⁸⁹ Lester Thurow, *Inversión en Capital Humano*, México, Trillas, 1978, p.11.

³⁹⁰ Citado por Rafael Freyre en *Capital Humano en un Modelo de Equilibrio General*, México, ITAM, 1993, p. 7.

³⁹¹ Supuestos identificados en Becker, *op. cit*, Thurow, *op. cit.*, Schultz, "Investment in Human Capital", *American Economic Review*, (1961), núm. 1, vol. LI.; y la revisión conceptual de Rocío del Carmen Canudas en " La remergencia (sic) del capital humano en el marco de tres paradigmas", *Investigación Económica*, (2001), núm. 235, pp. 13-44.

capital humano redunda en productividades marginales mayores del trabajo. Estos aumentos incrementan el producto esperado, para cualquier nivel fijo de otros insumos, al igual que los salarios en una economía. Esto es cierto porque, en los términos del modelo neoclásico, los salarios son siempre iguales a la productividad marginal del trabajo (en el equilibrio).³⁹² Asimismo, la teoría explica los diferenciales salariales a lo largo del tiempo en función de las capacidades individuales³⁹³: " en un extremo, [...] supone que todas las diferencias de ingresos se deben a las diferencias en productividad."³⁹⁴

En el ámbito microeconómico, la teoría del capital humano se centra en el estudio del comportamiento de los individuos y los hogares al invertir en educación, entrenamiento, capacitación o cualquier otra actividad que enriquezca o perfeccione sus habilidades para el desempeño de sus funciones dentro del mercado de trabajo. Esta aproximación económica a las decisiones de los hogares inserta la lógica del mercado, del cálculo maximizador de utilidad, en un ámbito de acción que se consideraba tradicionalmente como actividad ajena al mercado (*non market behaviour*).

El modelo postula que la educación es un bien de inversión. La función de inversión en educación, como toda función de utilidad, depende de los costos y beneficios marginales para cada nivel de inversión. La función de costos refleja : costos directos de la educación (útiles, colegiaturas, transporte, etc.) y los costos de oportunidad (el salario no percibido durante el periodo de formación). Con individuos racionales en el sentido

³⁹² En el supuesto de que hay información perfecta, flexibilidad laboral y legislación no distorsionante.

³⁹³ Como la oferta de personas educadas afecta la tasa de retorno de la educación, en el equilibrio los individuos tienen niveles diferentes de educación.

³⁹⁴ Lester Thurow, *op. cit.* p. 17

económico, la gente invierte en X años de educación hasta que la tasa de retorno esperada sea igual a la tasa de interés de mercado.³⁹⁵

Al menos en los primeros años de vida, la inversión en educación es una decisión de los padres, por lo que los modelos fueron incorporando este tipo de consideraciones. Básicamente, estos modelos ajustados parten del supuesto de que hay fallas del mercado crediticio y de información que hacen que el ingreso familiar afecte la función de demanda por educación. En consecuencia, la función de utilidad de los padres es la importante porque son ellos quienes toman esas decisiones de acuerdo a la relación que existe entre su utilidad personal y el consumo esperado de sus hijos.

La vertiente demográfica plantea, por ejemplo, que " la caída de la mortalidad y el aumento de la esperanza de vida aumentó la tasa de retorno de la inversión en capital humano e incentivó la sustitución hacia más educación por hijo".³⁹⁶ Este modelo predice que pequeños, pero continuos aumentos en el precio de la cantidad de los hijos en relación a la calidad de los mismo conduce a fuertes aumentos en la calidad y reduce el tamaño de las familias.

En relación al tema de la pobreza, la teoría del capital humano es muy importante porque la visión macro explica la pobreza y la micro arroja evidencia para combatirla. En

³⁹⁵ Este es el modelo más simple, que asume mercados crediticios perfectos, por lo que el ingreso de los padres de un individuo no influye en su demanda por educación. Así, la inversión maximizadora es aquella en la que el valor presente de los beneficios es igual a al valor presente de los costos directos menos los costos de oportunidad, para n periodos, donde n es la vida productiva.

³⁹⁶ Donald Robins, *Gender, Human Capital and Growth: Evidence from six Latinamerican Countries*, OECD Development Centre, Technical Paper # 151, 1999, p. 10. (El estudio incluye a México: "los padres mexicanos responden racional y poderosamente a la inducción para aumentar el producto interno bruto per cápita y los salarios reales limitando el tamaño de sus familias, esto se debe también a que el costo de oportunidad de la maternidad ha aumentado a medida que las mujeres se incorporan al mercado laboral.", p. 11)

los términos de Gary Becker, las diferencias en niveles de educación de la fuerza de trabajo rinden frutos desiguales en la generación de riqueza. En consecuencia, la pobreza es el resultado de la incapacidad individual de obtener ingresos atractivos en el mercado. Esta incapacidad es una función directa de la baja productividad de las personas pobres en el supuesto de que en un mercado de trabajo competitivo, los salarios son iguales a la productividad marginal.

La lógica interna de la teoría resalta la importancia de los diferenciales salariales para que el sistema de incentivos de mercado funcione y premie la iniciativa individual. Por lo tanto, la idea de igualdad económica le es antitética. Lo que la teoría busca explicar y operacionalizar es el grado de diferencia salarial que explica la condición de pobreza de los sectores menos productivos.

En el ámbito micro, el análisis de las elecciones de los hogares en inversión de capital humano, la teoría plantea el problema como un modelo de maximización intertemporal en el que la inversión en capital humano supone una contracción inicial del consumo el tiempo 1, en favor de oportunidades de ingreso superiores en el tiempo 2. La decisión individual en materia de inversión en capital humano depende de la tasa de retorno de la educación y la contracción consciente del tamaño de las familias en el entendido de que hay un *trade off* entre la cantidad y la calidad de los hijos. Sin embargo, para que el costo de oportunidad percibido refleje efectivamente la tasa de retorno de la educación se requiere de un mercado de crédito completo. Es evidente que la dotación inicial de los pobres difícilmente hace posible que esta inversión en sea autofinanciada, por lo que en teoría, éstos recurren a créditos educativos porque la productividad marginal de la educación es creciente y eventualmente superior a la tasa de interés.

En consecuencia, los análisis micro de la teoría del capital humano se abocan a la identificación de los factores o fallas de mercado que impiden que las elecciones de inversión de los pobres sean racionales. Los pobres no invierten en educación porque a un nivel precario de dotación inicial, el costo de oportunidad es tan alto que amenaza la supervivencia. En otras palabras, a niveles de ingreso inferiores al necesario para cubrir la necesidad biológicas elementales, la pérdida del ingreso de un hijo en edad escolar por su permanencia en el sistema educativo es incosteable a pesar de que en términos reales, ese cada año de educación adicional aumentaría el ingreso familiar en el largo plazo. La famosa frase keynesiana de que "en el largo plazo todos estaremos muertos" es más que contundente para los sectores que viven en condición de pobreza extrema.

Visto así, una política de combate a la pobreza debe incidir en la estructura de incentivos que enfrentan las familias pobres para propiciar que maximicen su utilidad esperada mediante la inversión en el capital humano de sus hijos: la educación formal. El círculo vicioso de la pobreza remite a la transmisión intergeneracional de la subinversión en capital humano. Se trata en suma, de una historia de transmisión de incapacidades de generar ingreso (improductividad) como resultado de las elecciones individuales en materia de inversión: es una responsabilidad individual que se resuelve en el ámbito de mercado.

Uno de los supuestos más cuestionables de este esquema es que plantea que si hay diferencias en el trabajo, los salarios y la productividad, éstas se deben exclusivamente a diferencias en inversión en capital humano, y no en la estructura de la organización, la industria o el trabajo. Por eso se asume que la oferta de bienes y servicios sociales está dada y que lo único que hay que hacer es incentivar la demanda y corregir el entorno en el

que los pobres toman decisiones irracionales como salir de la escuela, no comer bien y no atender su salud.³⁹⁷

Otra consideración importante es que en su equiparación de la educación formal con la adquisición de capital humano, no contempla que la educación puede ser también "un sistema de filtración que no genera necesariamente aumentos en la productividad del trabajo."³⁹⁸ Tampoco se toma en consideración la calidad de la educación ni la discriminación educativa y laboral derivada de la existencia de mercados segmentados. De hecho, puede aventurarse la hipótesis de que la correlación estadística (positiva) entre años de escolaridad e ingreso promedio no es causal, y lo que ocurre es que las personas educadas son también las que tienen mejores dotaciones iniciales, relaciones sociales y familiares que les aseguran un acceso privilegiado a los mercados de trabajo.

El enfoque de capacidades: ¿un insumo de Progres?

La fraseología de los documentos programáticos de Progres remite necesariamente al enfoque de capacidades básicas (*capabilities*) y derechos o titularidades (*entitlements*) elaborado por Amartya Sen a partir de los años setenta: "[el programa] se enfoca a tres aspectos relativos a los *funcionamientos*³⁹⁹ de las personas: la adecuada nutrición, la posibilidad de escapar de las enfermedades evitables y la mortalidad prematura y el acceso a la educación.

³⁹⁷ La salud y la alimentación son inversiones complementarias que protegen la inversión en capital humano por obvias razones.

³⁹⁸ Leopoldo Solís, *op. cit.*, p. 352.

³⁹⁹ Énfasis propio. Las realizaciones o funcionamientos en los términos de Sen, son las modalidades de conversión de bienes primarios en opciones de vida libremente escogidos.

En términos generales, la propuesta de Sen es una crítica metodológica al utilitarismo y a la economía de bienestar clásica. Los teoremas, definiciones y propuestas metodológicas y éticas de este economista son sumamente complejas y tiene un alto grado de abstracción que no puede rescatarse con justicia en un trabajo como este. Sin embargo, podemos identificar algunas de las premisas básicas de lo que ha venido a llamarse el enfoque de desarrollo humano.

El enfoque de desarrollo humano, inspirado en el trabajo de Sen, forma parte de lo que se llama la nueva agenda antipobreza en el ámbito internacional y ha sido explícitamente formulado por el Banco Mundial y el PNUD. En el Informe sobre Desarrollo Mundial de 1990 comienzan a matizarse las premisas liberales del desarrollo. En primer lugar, se reconoce que no cualquier patrón de crecimiento conduce al desarrollo, por lo que se recomienda generar incentivos nacionales para la construcción de modelos de desarrollo intensivo en mano de obra.⁴⁰⁰ En segundo lugar, se plantea la necesidad de complementar la inversión en capital humano con transferencias directas y redes de seguridad (*safety nets*) que protejan a la población vulnerable de los ciclos económicos. Estas redes de seguridad consisten básicamente en programas de empleo y servicios sociales *ad hoc* en momentos de crisis.

La "nueva" propuesta sugiere el reconocimiento de que un Estado minimalista no es la respuesta para la mayoría de las economías en desarrollo, aunque sostiene el papel protagónico de los incentivos de mercado en el desarrollo de las economías, la primacía de la iniciativa individual para romper el círculo de la pobreza y el énfasis en la productividad como explicación de las disparidades salariales.

⁴⁰⁰ *Labour Intensive Growth* (LIG)

En el Informe sobre Desarrollo Mundial del 2000, la concepción del desarrollo y el combate a la pobreza se vuelve aún más progresiva y señala nuevas interrogantes: 1) la dificultad estructural para asegurar que los pobres se beneficien del desarrollo; 2) los riesgos latentes de que el modelo vigente conduzca a mayor desigualdad; 3) la dimensión de género de la pobreza; 4) la importancia de la participación y el *empowerment*; 5) la necesidad de trabajar con la sociedad civil organizada; y 6) la dimensión gubernativa (*governance*) e institucional del acceso al desarrollo.⁴⁰¹

La propuesta de Sen adopta la libertad individual como imperativo moral y plantea un concepto de bienestar definido como libertad de bienestar. En los términos de este autor, los bienes materiales --incluso los bienes primarios en los términos de Rawls⁴⁰²-- son insuficientes para dar cuenta del bienestar individual porque confunden los medios con los fines, y ponen demasiado énfasis en el ingreso como mecanismo de satisfacción de necesidades: " los bienes son valiosos simplemente como medios para otros fines y los importante [...] no es que uno posea, sino el tipo de vida que uno lleva, [...] lo que importa para pensar el bienestar no es lo que uno tiene sino lo que uno consigue realizar con sus posesiones."⁴⁰³

Además, el autor cuestiona el supuesto de preferencias reveladas para la maximización de utilidad porque no reconoce que las preferencias individuales no son siempre

⁴⁰¹ Ilianna Yaschine Arroyo, *op. cit.*, p 74.

⁴⁰² Los bienes primarios para Rawls son: derechos, oportunidades y poderes, ingresos, riquezas e incluso el sentido del propio valer. (John Rawls, *Teoría de la Justicia*, México, FCE, 2ª ed., 1995 p. 95)

⁴⁰³ Amartya Sen, *Bienestar, justicia y mercado*, Barcelona, Paidós, 1997, p. 24.

autorreferentes. Un individuo puede tener fuertes preferencias respecto a la acción de otros, y su función de utilidad puede estar atada a la función de otro.⁴⁰⁴

Para Sen, los conceptos clave para definir el bienestar son las capacidades (*capabilities*), los derechos o titularidades (*entitlements*) y los funcionamientos o realizaciones. Las primeras se definen como "*a set of functioning bundles, representing the various alternative beings and doings that a person can achieve with his or her economic, social and personal characteristics.*"⁴⁰⁵ Es decir, que la capacidad de bienestar no es exclusivamente adquisitiva sino que remite a esferas de libertad con una diversidad de cursos de acción, de vida, disponibles para el individuo.

Los derechos o titularidades son "*the set of alternatives bundles of commodities over which a person can establish command.*"⁴⁰⁶ La idea del control sobre recursos trasciende la definición nominal de propiedad o derechos de propiedad para incorporar la dimensión dinámica de los mismos, es decir, la posibilidad real de transformar esos bienes y derechos en otras cosa: la libertad de intercambio. Finalmente, al conjunto de resultados libremente elegidos que resultan de la conversión de capacidades y derechos en opciones individuales y formas de ser y hacer (*beings and doings*), se les denomina realizaciones.

A partir de estos conceptos, Sen elabora un concepto de desarrollo humano bastante novedoso:

"[lo] analiza [...] como la expansión de las capacidades y los derechos de los individuos: esta expansión se traduce en mayores posibilidades de elección para la realización amplia de actividades que implica la vida humana."⁴⁰⁷

⁴⁰⁴ Sen denomina a este tipo de racionalidad elecciones de compromiso (*commitment*).

⁴⁰⁵ Jean Dréze y Amartya Sen, *Hunger and public action*, Oxford, Clarendon, 1989, p. 12.

⁴⁰⁶ *Ibid*, p. 9.

⁴⁰⁷ Roció del Carmen Canudas, art. cit., p. 36.

Las titularidades son resultado de un proceso de intercambio en el que inciden el mercado, la producción, el trabajo propio, las herencias y las transferencias (del Estado o la familia). Éste, a su vez, está determinado por los factores que impactan las relaciones de intercambio como el nivel general de precios, la demanda laboral, las reglas sociales, las instituciones y los valores culturales.⁴⁰⁸

La referencia a la estructura y los determinantes de las relaciones de intercambio es un componente ausente en la teoría del capital humano y en la concepción que hace Progres a la pobreza. A pesar de que el programa hace referencia explícita a las capacidades básicas y funcionamientos, esto se plantean exclusivamente en términos de productividad laboral: " el objetivo [de Progres] es aumentar de manera permanente las capacidades básicas de los individuos que viven en pobreza extrema con el fin de que puedan desarrollar su potencial productivo."⁴⁰⁹ Por eso consideramos que el insumo fundamental del programa es la teoría del capital humano y que el enfoque de capacidades, al igual que la idea de participación, se incorpora sólo retóricamente.⁴¹⁰ El concepto de desarrollo humano es mucho más amplio que la teoría del capital humano porque abarca capacidades y potencialidad de los individuos más allá del momento de producción. Las premisas de Progres remiten al desarrollo de capacidades básicas que permitan que los pobres desarrollen su potencial productivo y el término se reduce a la idea de generar ingreso. La idea de igualdad de oportunidades se refiere exclusivamente a una dotación inicial igual mínima de capital humano. Para Amartya Sen , en cambio, las

⁴⁰⁸ Ilianna Yaschine , *op. cit.*, *passim*.

⁴⁰⁹ José Gómez de León *et al.*, art. cit., p. 1.

⁴¹⁰ Hay que reconocer, también, que es sumamente difícil idear una política pública que operacionalice la idea de libertad de bienestar de Sen. No sólo por el grado de abstracción y la imposibilidad de medirla, sino por la diversidad de elementos y factores que incorpora.

pretensiones individuales deben ser evaluadas no por los recursos o bienes primarios que las personas respectivamente tienen, sino por "las libertades de que efectivamente disfrutan para elegir entre diferentes formas de vida, formas que por alguna razón pueden valorar. Es esta libertad efectiva la que está representada por la "capacidad" de una persona para conseguir varias combinaciones alternativas de funcionamientos, o cosas que hacer y formas de ser."⁴¹¹

El enfoque de capacidades entiende a la pobreza como una falla de capacidades básicas individuales --un déficit por supuesto-- pero esa situación no es una función exclusiva de la características individuales de los pobres. En el desarrollo de capacidades básicas influyen la dotación inicial, las características de las relaciones de intercambio (precios altos o salarios bajos), y el proceso de transformación vigente de derechos en capacidades. Así, por ejemplo, el hecho de que no haya servicios sociales o se trate de una sociedad discriminatoria influye muchísimo en el significado real de las capacidades individuales. Una persona podría tener más renta y más aporte nutricional que otra, pero menos libertad para vivir una existencia en buenas condiciones:

Vivir en una sociedad que da derechos de acceso a recursos sociales --seguro de desempleo, educación, atención sanitaria, servicios sociales, etc.-- hace que una persona tenga a su disposición un conjunto mayor de bienes que en aquellas sociedades cuyas estructuras no están así dispuestas.⁴¹²

Estas estructuras dependen del acceso a la propiedad, las leyes sobre el intercambio de bienes, políticas laborales y fiscales, la oferta de servicios sociales e incluso los valores solidarios (preferencias interdependientes con poca tolerancia a la pobreza, por ejemplo).

⁴¹¹ Amartya Sen, *Nueva Economía del Bienestar- Escritos Seleccionados*, Valencia, Universidad de Valencia, 1995, p. 465.

⁴¹² Amartya Sen, *Bienestar, justicia y mercado*, op. cit., p. 25.

La definición amplia de bienestar que propone Sen es multidimensional y bastante compleja:

El estado de ser de una persona es considerado como un vector de funciones. Al elegir qué clase de vida vivir, una persona elige entre tales vectores. El conjunto de vectores factibles para una persona constituye el conjunto de capacidades de esta persona. El conjunto de capacidades representa las oportunidades de una persona para conseguir el bienestar. También se puede decir que aquél representa la libertad de una persona, entendiendo la libertad en un sentido positivo en lugar de negativo; es decir, en términos de "libertad para" en lugar de "libertad de". Sen propone que cuando evaluamos el bien de una persona debemos concentrarnos y tomar en cuenta los funcionamientos o sus capacidades o ambos.⁴¹³

Me parece la concepción autorreferente del problema de la pobreza en México es inconsistente con el núcleo duro de la propuesta del paradigma de desarrollo humano elaborado por el premio Nobel. Si bien es cierto que los componentes de salud y alimentación como refuerzos a la inversión en capital humano representan una expansión de capacidades en los términos de Sen, el objetivo de Progreso es mucho más restrictivo y se ocupa únicamente de la idea de generar ingreso. Otro factor importante es que el modelo de Progreso asume que la capacidad instalada de servicios sociales es suficiente, por lo que se ocupa exclusivamente de incentivar a los pobres para que aprovechen la capacidad instalada del Estado mexicano en materia de salud y educación. Nuevamente, la pobreza se vincula con las características, las costumbres en este caso, de los pobres que generan menores niveles de salud que en el resto de la población, a pesar de que hay servicios médicos a su disposición.

El enfoque de desarrollo humano, al igual que el de capital humano, es una propuesta individualista en el sentido de que la idea de bienestar, como sea que se defina,

⁴¹³ José Casas Pardo, "Estudio Introductorio" en Sen, *op. cit.*, 1995, pp. 11-34, p. 20.

tiene como objetivo último al individuo. Sin embargo, los procesos o relaciones de intercambio en los que el bienestar se hace posible sí forman parte de la discusión, mientras que para Progres, la capacidad funcional del mercado de generar bienestar individual en pago a las productividades se dar por sentada.

Los orígenes de la pobreza según PROGRESA

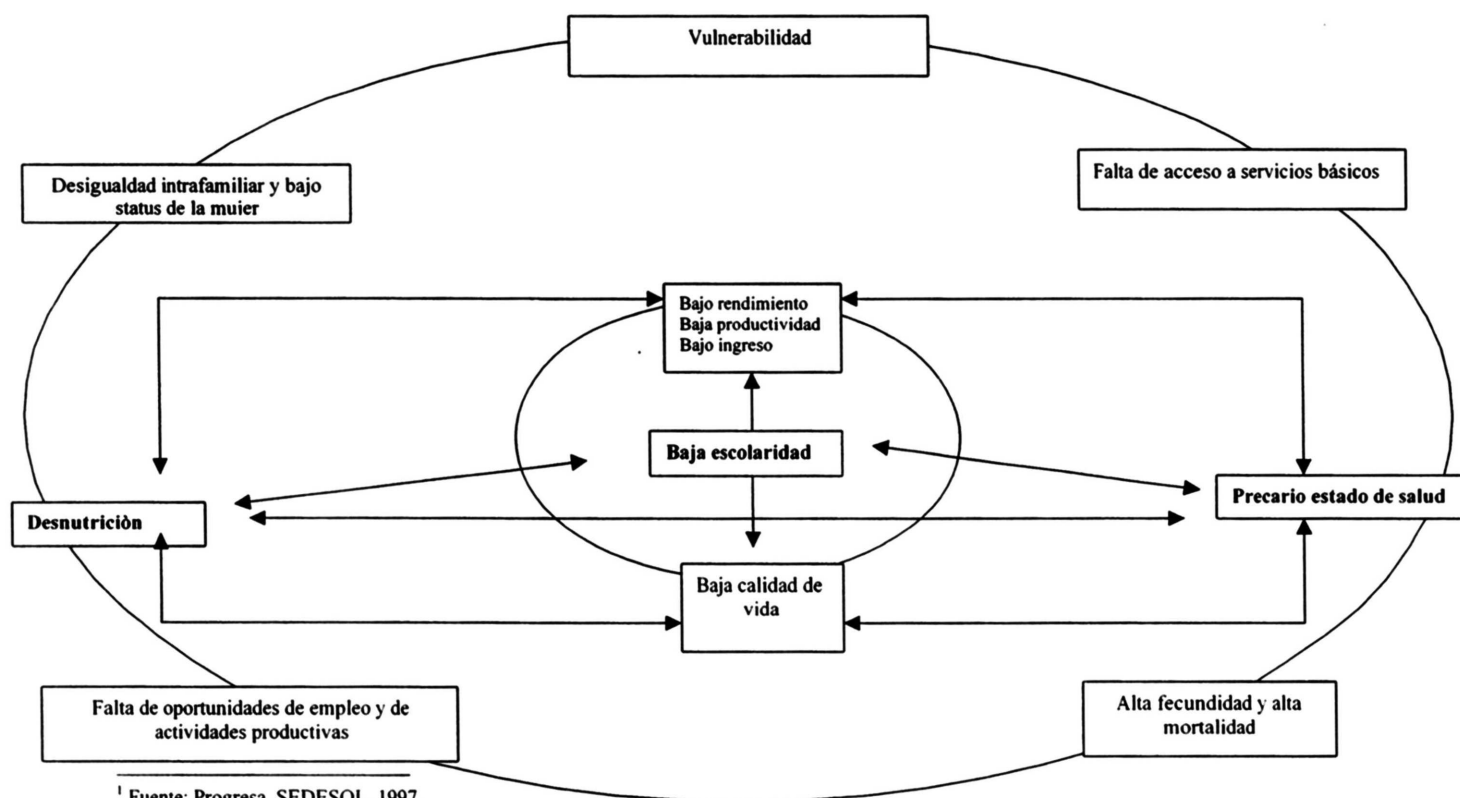
En los términos de los documentos programáticos de Progres, la pobreza extrema es el resultado de un círculo vicioso intergeneracional que impide que las personas que nacen en familias pobres puedan desarrollar su potencial productivo, es decir, generar ingreso y ser autosuficientes: " un factor crítico que mantiene y hace persistir la condición de pobreza es que estos hogares no cuentan con los medios y las oportunidades de hacer productivo su esfuerzo."⁴¹⁴

El núcleo duro de este círculo vicioso es la deserción escolar y la débil *apropiación* de los beneficios de la educación por problemas de salud y desnutrición:

La pobreza [...] impide el adecuado desarrollo de quienes la padecen. Por lo general, los niños que nacen en una familia pobres son presa de enfermedades infecciosas recurrentes que merman sus capacidades para un desarrollo normal, situación que se complica con deficiencia nutricionales. A esto se suma el hecho de que el apremio económico de la familia conduce frecuentemente a que los niños y niñas de estos hogares abandonen tempranamente sus estudios y se incorporen a la fuerza laboral para contribuir al mantenimiento del hogar; y ya de jóvenes, su escasa educación y capacitación los obliga a realizar de tareas de reducida productividad y baja remuneración.⁴¹⁵

En los hogares rurales pobres, el 75 por ciento de los jefes de familia no terminó la primaria, y se asume que este factor explica que el ingreso monetario promedio mensual de estas familias sea de 1,159 pesos de 1999, que corresponde a un ingreso pero cápita de

⁴¹⁴ *Progres: más oportunidades para más familias pobres- Evaluación de Resultados- Avances preliminares*, SEDESOL; 1999, p. 5

TABLA 6. CÍRCULO VICIOSO DE LA POBREZA¹

¹ Fuente: Progres, SEDESOL, 1997.

⁴¹⁵ *Ibid*, p. 6. (Ver Tabla 7)

203 pesos. La precariedad del ingreso per cápita conduce a la inserción temprana de los hijos en el mercado laboral: " alrededor del 33 por ciento de los adolescentes varones, entre 13 y 15 años, ya trabaja. En ausencia de apoyos directos, estos varones heredan la misma condición de sus padres."⁴¹⁶

Vista así, la pobreza es el resultado de condiciones adversas que enfrentan las familias pobres que los obligan a tomar decisiones que perpetúan su incapacidad para generar ingreso, y cancelan la posibilidad de que sus miembros se superen: "además de que los ingresos y las percepciones son exiguos, las familias que viven en esa condición padecen deficiencias importantes en su acceso a la educación, su desempeño escolar es escaso y sus condiciones de salud son precarias; asimismo, se caracterizan por tener altos índices de fecundidad y mortalidad infantil. Eso, junto con otros factores, limita su superación personal."⁴¹⁷

Básicamente, la historia que cuenta Progresá sobre la pobreza en México, es una explicación de la subinversión en capital humano. Ésta se transmite de generación en generación y provoca una discapacidad o disfuncionalidad de mercado en los individuos que la padecen. Su baja productividad conduce a que los individuos pobres se ocupen de tareas de baja remuneración. En primer lugar, hay que señalar que la pobreza es un problema de ingreso que surge de la incapacidad productiva de los individuos y genera la incapacidad de satisfacer sus necesidades básicas, reiniciando así el círculo deficitario del capital humano.

La lectura del problema de la pobreza que hace el programa no hace referencia, en modo alguno, a la desigualdad social, la calidad de la educación, la provisión de servicios

⁴¹⁶ *Programa de Trabajo 2000*, SEDESOL, 2000, pp. 47.

⁴¹⁷ *Ibid*, p. 42.

públicos o la naturaleza del mercado laboral como factores vinculados directamente al problema de la pobreza. Las causas de la pobreza son las características de los pobres: éstas, resultado de la precariedad de sus condiciones, producto de las elecciones no óptimas que se ven obligados a tomar. Evidentemente, se trata de un argumento circular en el que la pobreza aparece como un problema autorreferente:

Si los hombres y mujeres carecen de los elementos para desplegar sus capacidades, experimentarán un daño irreversible que les impedirá superar las condiciones de precariedad en que se desarrollan. Asimismo, la imposibilidad de ejercer sus capacidades repercute sobre su dignidad y autonomía.⁴¹⁸

A diferencia de Pronasol, y en general de los planteamiento tradicionales sobre el tema de la pobreza en México, en la concepción de Progres a no se hace alusión al modelo de desarrollo, la administración y la gestión pública o a la oferta social del Estado mexicano en materia de servicios de salud y educación. Tampoco hay consideraciones sobre los derechos sociales que consagra la Constitución, ni las implicaciones sociales del modelo económico o la distribución del poder.

Esta definición, como se tratará de mostrar más adelante, está estrechamente vinculada con la orientación general del programa. Progres a es una política pública orientada a la demanda que busca modificar la estructura de incentivos que explica que las familias pobres no accedan ni se beneficien de la capacidad instalada del Estado en materia de salud y educación. En términos generales, con la idea de generar capital humano, las acciones «integrales y complementarias» del programa son mecanismos de fortalecimiento y protección de la inversión en educación que deben hacer las familias para salir de la pobreza con su propio esfuerzo.

⁴¹⁸ *Evaluación de Resultados- Avances preliminares*, SEDESOL, 1999, p.58.

Objetivos, instrumentos y modalidades de Progres

Los pobres son pobres, valga la redundancia, por su bajo nivel educativo y su bajo rendimiento tanto escolar como laboral. En consecuencia, el objetivo más obvio de Progres es abatir la deserción escolar y aumentar la demanda por servicios de salud de las familias pobres del medio rural. Todo esto con el fin de:

desarrollar el potencial individual y comunitario, elevar el nivel de bienestar, e impulsar actividades productivas que favorezcan el aumento constante de los ingresos. Por ello se estableció la necesidad de instrumentar programas que permitieran la plena incorporación de los grupos más desfavorecidos a los beneficios del esfuerzo social, así como concentrar acciones y recursos para el logro de los objetivos trazados.⁴¹⁹

Como las oportunidades individuales de bienestar son una función de la productividad laboral, el programa busca generar igualdad de oportunidades mediante un subsidio directo a la inversión de las familias pobres en la educación de sus hijos "para propiciar la participación en las actividades productivas del país en igualdad de circunstancias."⁴²⁰

La premisa básica del programa es transformar la estructura de costos de las familias pobres para incentivar la permanencia de sus hijos en las escuelas. La transferencia directa tiene el objetivo de atenuar el costo de oportunidad de la educación, incluso revertirla. En teoría, la presencia del apoyo monetario invierte la función de costos de oportunidad: ahora la deserción escolar implica la renuncia al ingreso adicional del programa. Sin embargo, como el diseño de los montos se trata de no desincentivar el empleo, los apoyos son inferiores a las posibilidades de ingreso, de por sí bajas, en el mercado laboral no calificado.

Por otra parte, estos apoyos condicionados buscan aumentar la tasa de retorno de la educación mediante aumentos en la capacidad de aprendizaje de los niños: menor

⁴¹⁹ *Ibid.*

⁴²⁰ *Programa de Trabajo 2000*, p. 39.

desnutrición y mejores condiciones de higiene e inspección de la salud. La baja tasa de retorno de la educación remite nuevamente a las características de los pobres y no a la mala calidad o deficiente provisión de la educación. A este respecto John Scott señala, por ejemplo, que:

en principio, la deserción escolar podría indicar que la educación básica no representa, en realidad, para los pobres, siquiera en el largo plazo, una oportunidad de inversión productiva interesante frente a los beneficios de una incorporación temprana de los niños a actividades productivas dentro o fuera del hogar. Esto sucedería si la educación básica completa no les ofrece acceso a oportunidades productivas más interesantes que las que tendrían sin ella, ya sea por la baja calidad de la oferta educativa a la que tienen acceso, o por una falta de acceso a oportunidades productivas en las cuales la educación sea útil.⁴²¹

El planteamiento conceptual de esta política pública fija la oferta y busca en cambio, generar incentivos para el aumento de la demanda por servicios sociales. La pobreza es un problema de acceso, de ahí el especial énfasis en la naturaleza condicionada de los apoyos. La modificación de la demanda, para ser efectiva (tener tasas de retorno superiores) requiere de un cambio en los patrones de conducta de los pobres para asegurar que esa inversión sea efectivamente aprovechada: " Progresas busca de manera primordial aumentar las capacidades básicas de las personas que viven en pobreza extrema, facilitando su acceso a los bienes y servicios sociales que les permitan adquirir las habilidades y aptitudes necesarias para que , mediante su esfuerzo personal alcancen una vida plena y autosuficiente."⁴²²

⁴²¹ John Scott, "Progresas, igualdad de oportunidades y dinámicas de la pobreza en México", en Pilar Grediaga y Daniel Hernández (coords.), *Alivio a la Pobreza-- Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación en la Política Social*, op. cit., pp. 40-61, pp. 49 y 50.

⁴²² *Programa de Trabajo 2000*, p. 45. A este respecto, la influencia del trabajo de Sen es notoria.

Este diagnóstico particular, centrado en la demanda, que caracteriza a Progreso se respalda con el hecho de que una precondition fundamental para ser beneficiario es la proximidad física de los centros de salud y educación. En mi opinión, este requisito imprime un profundo sesgo en la definición de pobreza que hace el programa. Parece razonable pensar que las poblaciones más pobres son precisamente aquellas que por su aislamiento, han quedado fuera del manto protector de la estructura de salud y educación del Estado, y que no cuentan con estos servicios a una proximidad manejable. Además, la precariedad de servicios e infraestructura básica es una de las características definitorias del medio rural en nuestro país. Más adelante se aborda a detalle la cuestión de la focalización y su lógica interna, en la que creemos que se ratifica esta concepción del problema de la pobreza en México.

En el marco de los objetivos generales del programa, con Progreso ya no se trata de "construir un piso básico de satisfacción de necesidades", sino de identificar las causas más frecuentes de la incapacidad para satisfacerlas; la respuesta, rompiendo el círculo vicioso de la pobreza tan documentado por el Banco Mundial y la FAO, entre otros⁴²³: ignorancia, insalubridad y desnutrición, baja productividad, incapacidad de tener un ingreso razonable.

En consecuencia, a partir del conjunto de planteamientos antes mencionados, Progreso se perfila como un ambicioso y sofisticado programa de incentivos a la demanda educativa: "la educación facilita a las personas aliviar la situación de pobreza extrema en la que se encuentran a través de dos factores; uno de ellos es el conocimiento mediante el cual

⁴²³ El Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social afirma que : "la pobreza no es sólo un problema de necesidades insatisfechas", sino una función de falta de control sobre recursos como la tierra, el conocimiento y el capital y falta de

pueden tener más y mejores oportunidades en la vida; el otro está integrado por las técnicas de aprendizaje que pueden utilizar en diversas circunstancias. Entre más posibilidades tiene un hombre o una mujer de "tomar distancia" , mediante el conocimiento, de su situación inmediata, más oportunidades tendrá de cambiarla."⁴²⁴

Las primeras evaluaciones muestran ya un importante aumento de la demanda por educación acompañada por un incremento sustancial en el número de citas mensuales en los centros de salud. De hecho, una queja persistente tanto de profesores como médicos en las localidades de Progreso es que no cuentan con los elementos ni físicos ni organizativos para enfrentar ese aumento de la demanda.⁴²⁵ La carencia de medicinas y material de diagnóstico, así como el menor tiempo por paciente del que disponen los médicos, debilita el efecto neto en los niveles de salud a pesar de que las familias asisten a las consultas con regularidad.

En términos generales, los instrumentos de Progreso son claros: transferencias directas en efectivo y en especie a manera de subsidio al consumo de los pobres en materia de salud, educación y alimentación. Las modalidades del programa son la focalización y la corresponsabilidad, es decir la naturaleza condicionada de los apoyos con el fin de generar cambios en la conducta de las familias pobres. Esta propuesta operativa responde a una lectura particular, a un conjunto de diagnósticos acerca de la oferta y las características de la demanda en el mercado hipotético de bienestar para los pobres. Para combatir la pobreza en México, el Estado mexicano decide concentrar y reducir el universo de beneficiarios y generar esquemas recíprocos o corresponsables por parte de los pobres.

capacidad de decisión o influencia en la toma de decisiones que les afecta directamente. Citado en el *Programa para Superar la Pobreza Extrema 1995-2000*.

⁴²⁴ *Evaluación de Resultados - Primeros Avances*, p. 10.

⁴²⁵ *Ibid.*

La focalización: vámonos haciendo menos

El proceso de focalización de Progres a es sumamente complejo y exhaustivo--contempla cinco etapas- y constituye uno de los orgullos "científicos" del programa. En primer lugar se identifican las localidades potencialmente beneficiarias con el índice de marginación de CONAPO, que es geográfico. Después se excluyen las localidades urbanas, definidas como aquéllas con una población mayor a 50.000 habitantes, y aquéllas que no cuentan con una infraestructura educativa y de salud necesaria para el que los incentivos del programa (corresponsabilidad) sean viables: (5 km para escuelas primarias y 10 km para secundarias y centros de salud). En la tercera etapa se identifican, de manera preliminar, los hogares susceptibles de apoyo a partir de la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH), seleccionando a las familias con análisis discriminatorio a partir de estas características. Finalmente, se verifica y refina el padrón inicial con la participación de la comunidad y se identifica al receptor intrafamiliar legítimo para recibir los apoyos: la mujer responsable del hogar y quien elabore los alimentos.⁴²⁶

Con la información del índice de CONAPO --que distingue zonas de alta, media y muy alta marginación-- se utilizan el análisis factorial de componentes principales y el discriminante. El supuesto metodológico obvio es que hay dos grupos --pobres y no pobres⁴²⁷-- que el análisis multivariado permite distinguir: esta función discriminante "utiliza una serie de variables nominales, como la disponibilidad de agua, materiales del

⁴²⁶ John Scott, "Progres a, igualdad de oportunidades y dinámicas de la pobreza en México", en Pilar Grediaga y Daniel Hernández (coords.), *op. cit.*, pp. 40-61.

⁴²⁷ Para distinguir a pobres de no pobres se utiliza la canasta normativa que equivale a un dólar diario por persona.

piso de la vivienda (tricotómicas), ocupación del jefe del hogar (8 categorías), junto con una serie de variables binarias referidas básicamente a la posesión de enseres domésticos (refrigerador, televisor, video) y algunas variables métricas que se usan ordinalmente como la escolaridad."⁴²⁸

En el universo de programas de focalización existen muchas variantes que en función de los criterios discriminatorios asignan ponderaciones a distintos aspectos de la pobreza. Por ejemplo, aquéllos que buscan reducir la profundidad o intensidad de la pobreza se ocupan de las personas más alejadas de la línea de pobreza, mientras que los mecanismos que buscan la reducción de la pobreza absoluta trabajan con la gente en el umbral superior de la línea o definición normativa de pobreza.

El beneficio directo de la focalización es la reducción del gasto público y el aumento de la eficiencia de los programas. Esta visión no hace referencia directa a la eficacia o incidencia distributiva de los programas porque el supuesto inicial este tipo de políticas públicas es que se trata de medidas temporales de atenuación de la pobreza (*poverty alleviation*). Por lo tanto, la idea de eficiencia no se refiere a la incidencia en los pobres; en la filosofía de la teoría de la focalización hay otras premisas: "la idea de focalizar puede ahorra dinero y reducir las pérdidas de peso muerto en la economía causados por el sistema de impuestos que financia el subsidio".⁴²⁹ La preocupación por la eficiencia es macroeconómica porque en los términos de los modelos de elección social, un sistema democrático no puede generar equilibrios estables en favor de este tipo de programas porque sus beneficiarios son "puntos" muy distantes del votante promedio: las

⁴²⁸ Fernando Cortés, "Progresas y el uso de análisis multivariado en la identificación de los pobres", Pilar Grediaga y Héctor Cortés, op. cit, pp. 25-39, p. 32.

⁴²⁹ Margaret Grosh, *Administering targeted social programs in Latin America: From Platitudes to Practice*, Washington, Banco Mundial, 1994, p. 8.

mayorías, en una democracia, no respaldarían este tipo de política social por lo que [ésta] es un bien público nacional en un sistema democrático."⁴³⁰ Por lo tanto, la única forma en la que puede sostenerse la viabilidad de un programa de transferencias a los pobres es minimizando su impacto presupuestal: "la focalización es un instrumento para mejorar la habilidad de [estos programas] para atenuar la pobreza con un presupuesto limitado."⁴³¹

De acuerdo con la evidencia empírica, existe un *trade off* entre derrame (*leakage*) y subcobertura porque los costos de una mejor focalización son crecientes. En consecuencia, a cada nivel de presupuesto asignado, una mejor identificación de los pobres reduce directamente los recursos disponibles para atenderlos. Cada esquema de focalización elige un punto intermedio en el entendido de que la focalización perfecta y la cobertura universal no son opciones reales.

En el caso de Progresá, los mecanismos de focalización están claramente diseñados para minimizar el error de inclusión, sin que se ponga demasiado énfasis en el error de exclusión. De acuerdo con un estudio de John Scott, el error de exclusión es de cerca del 50%.⁴³² Esta propuesta de focalización tiene la virtud de ofrecer una definición multidimensional de la pobreza y evitar al máximo que la población objetivo pueda manipular la información: "el método es más robusto frente a cambios en los niveles de ingreso, pero la definición es poco sensible a cambios de corto plazo porque no sólo toma en cuenta el ingreso."⁴³³ Esta definición multidimensional también puede leerse como un

⁴³⁰ Alberto Díaz Cayeros, "Viabilidad política de la focalización de las políticas sociales: una perspectiva comparada", en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi (coords.), *Las políticas sociales de México al fin del milenio: descentralización, diseño y gestión*, op. cit., pp. 37-57, p. 49.

⁴³¹ Grosh, op. cit., p. 154.

⁴³² John Scott, art. cit., p. 53.

⁴³³ Nora Lustig, "La pobreza y el programa Progresá", en Pilar Grediaga y Daniel Hernández, op. cit., pp. 120-120, p. 126.

esfuerzo por restringir los beneficios, ya que con la ampliación de los factores y características de los pobres que los legitima como sujeto jurídico del programa, se está reduciendo significativamente en universos de potenciales beneficiarios. Como señala Nora Lustig, la focalización geográfica dispara la posibilidad de exclusión y genera estigma y discriminación para los excluidos.

La elaboración de esquemas de focalización responde, en primer lugar, a los imperativos de la ortodoxia financiera --de corte liberal-- que conducen a la contracción del gasto público para evitar la inflación. Responden también a la percepción de que los esquemas universales de servicios sociales son inviables e ineficientes *per se* no sólo porque son muy intensivos en gasto público sino porque perpetúan la desigualdad.

El defecto central de la provisión universal es que al tratar igual a desiguales produce resultados inequitativos: "los subsidios a la comida son regresivos porque quienes más consumen son los ricos."⁴³⁴ En consecuencia, el Estado acaba gastando más en los ricos que en los pobres por la vía de subsidios, y toda la sociedad enfrenta una carga creciente por los costos de peso muerto que generan en la economía (externalidades negativas). De acuerdo con el estudio de Margaret Grosh, en América latina el 14% de los subsidios llegó a los pobres, mientras que los ricos se beneficiaron del 26%.

La minimización de costos --administrativos, de incentivos y políticos⁴³⁵- es una preocupación central de la teoría de la focalización . Para abatir costos existen también

⁴³⁴ Grosh, *passim*.

⁴³⁵ Los costos de incentivos se refieren a los cambios implícitos que genera el cambio del comportamiento económico de los pobres en el sistema de precios. Programas como Progresá, por ejemplo, al aumentar la demanda por bienes de consumo en las regiones pobres puede conducir a inflación microrregional o incentivar que las familias pobres trabajen menos para ser elegibles. Los costos políticos se refieren al hecho de que una buena focalización puede reducir los beneficios para los pobres porque se socava el apoyo electoral a estas asignaciones presupuestales. De ahí la importancia lograr la

mecanismos de autofocalización: "no siempre es necesario buscar mecanismos de exclusión para los no pobres porque ellos mismos pueden no querer el acceso si la percepción del apoyo requiere tiempo y supone estigma social."⁴³⁶ En consecuencia, una buena forma de discriminación sugiere la necesidad de minimizar la calidad del servicio para que éste quede fuera de la función de preferencias de los no pobres; aumentar los costos de tiempo y estigma para los beneficiarios para que sólo aquellos que realmente lo requieran estén dispuestos a asumirlo (teorías de colas en la jerga económica), o exigir alguna contraprestación con la misma lógica: trabajo comunitario, uso de servicios de salud. La autofocalización sólo es viable cuando el monto general de beneficios es muy bajo, ya que cuando un programa crece o mejora la calidad de los servicios, hay incentivos para que los no pobres quieran participar.

Más allá de las consideraciones morales que sugieren estos planteamientos, es importante reconocer que se sustentan en la evidencia empírica que los estudios económicos de los últimos años arroja. Aquí, la cuestión importante es entender la filosofía de Progres a partir de estos insumos. La focalización de Progres, en tanto programa de combate a la pobreza, entraña varias lecturas del pasado, procesos de aprendizaje en los términos de Hall. En primer lugar, está el tangible fracaso de Solidaridad en materia de combate a la pobreza y la movilización de actores políticos clave en su contra.⁴³⁷ Esta ventana de oportunidad, en los términos de Kindgon, permitió

percepción general de eficiencia de los programas, para incentivar que el votante/contribuyente promedio apoye estas iniciativas a pesar de no ser beneficiado por ellas o porque percibe externalidades positivas en el supuesto de que la tolerancia social a la desigualdad es muy alta.

⁴³⁶ Grosh, *op. cit.*, p. 111.

⁴³⁷ Partidos de oposición, organizaciones no gubernamentales y amplios sectores de la opinión pública rechazaron enfáticamente propuestas como la de Pronasol por ser poco transparente, electorera y muy intensiva en gasto público.

que la autoridad burocrática en la materia cambiará de manos y se internalizara una nueva política de subsidios, como la propuesta por Santiago Levy. En segundo término, tal como lo sugieren los modelos de elección social, para lograr la sustentabilidad de esta asignación presupuestal, la estrategia clave de comunicación social del programa remite a la eficiencia en la aplicación de recursos y la absoluta transparencia (apoliticidad) del mismo.

El *slogan* del programa «Progresas no toma partido» es particularmente ilustrativo. Los folletos informativos y la papelería del programa señalan que Progresas no puede ser utilizada en beneficio de ningún partido o candidato"; " los apoyos [...] no están condicionados a cambio de ningún favor, trabajo, apoyo, voto o pago de cualquier tipo".⁴³⁸ Todos los documentos de divulgación para beneficiarios, diseñados como tiras cómicas, insisten en la naturaleza apartidista de la política pública. En abril de 2000, el pago de la transferencias se acompañó con una carta a las madres de familia en la que se les recuerdan las características del programa:

les recordamos que su incorporación al Progresas y la entrega de sus apoyos no está condicionada a la participación en ningún partido político o a votar a favor de algún candidatos a puesto de elección popular. Ninguna persona tiene autorización de otorgar o retirar los apoyos de Progresas. Los titulares de las familias beneficiarias recibirán sus apoyos si cumplen con sus citas médicas, las pláticas educativas y sus niños asisten regularmente a la escuela."

El planteamiento, o la metáfora que subyace a Progresas por el lado de la oferta tiene al menos las siguientes premisas: para el gobierno, el reto del combate a la pobreza es un problema de minimización de fallas burocráticas y requiere canalizar de manera estratégica el gasto por la vía de la focalización. El error, por parte del gobierno, es la

dispersión de los esfuerzos en materia de combate a la pobreza. de ahí el marcado énfasis en la integralidad del programa.⁴³⁹ La sofisticación estadística de la focalización y la obsesión por la transparencia y objetividad de estos mecanismos de discriminación sugieren el siguiente diagnóstico: la experiencia previa no fue exitosa porque los criterios de asignación eran electorales. Sin embargo, el argumento de que un esquema de beneficios que moviliza el apoyo electoral de sus beneficiarios es perverso en sí mismo resulta cuestionable en los propios términos de la teoría económica de la democracia y los modelos del elector racional.

La corresponsabilidad

La idea de corresponsabilidad es común a Pronasol y a Progresas; y en general, al debate contemporáneo sobre política social. La convicción de que la solución del problema social requiere el involucramiento de las personas afectadas y que cualquier propuesta unilateral de solución es asistencialista, genera patrones de dependencia y perpetua las conductas de los pobres que "explican" su condición económica, es una constatación en la literatura sobre el tema. El grado de participación o corresponsabilidad es la variable importante. Hay propuestas que plantean la necesidad de que los pobres participen en el diseño de la política pública a partir de su propia lectura del problema; otros, ponen el énfasis en la evaluación o contraloría social de los programas o en la ejecución de los mismos.

⁴³⁸ *La Política Social del Gobierno de México: Absoluta transparencia y absoluta imparcialidad*, SEDESOL, 1999. (Esta es una compilación de documentos oficiales internos, folletos y cartas enviadas a los beneficiarios)

⁴³⁹ Un ejemplo de las dicotomías normativas antes mencionadas: dispersión/concreción al que subyace la idea de que el nivel o el monto de la oferta social del Estado no es una dimensión relevante. (Porque no es posible o porque no se considera deseable).

En México, la definición, el diseño de las políticas públicas de combate a la pobreza ha sido una función primordialmente gubernamental. A pesar de que esta arena de políticas, como el resto del quehacer gubernamental, se ha ido abriendo a otras voces y sectores sociales como las organizaciones no gubernamentales y las agencias internacionales, podemos afirmar que, en esta materia, el protagonismo estatal sigue imperando.⁴⁴⁰ Incluso desde el extremo ideológico liberal se acepta, así sea temporalmente, que el ámbito privado no resuelve o no puede resolver este problema de manera automática o autónoma.

La idea de corresponsabilidad es una característica importante del nuevo paradigma de bienestar por muchas razones. La más obvia es la retirada del Estado de muchas funciones y actividades asociadas al bienestar, como la producción de bienes y servicios a precios no competitivos, los subsidios universales y el control de las variables económicas para asegurar el empleo, por ejemplo. Otro factor importante es la permeabilidad de la visión neoinstitucional en el diseño de las políticas, es decir, la convicción de que la conducta humana puede ser modificada por la vía de incentivos, reglas formales e informales o pagos en los términos de la teoría de juegos. Por lo tanto, un esquema de política pública debe contemplar la reacción de la población objetivo y diseñar mecanismos de conduzcan a una respuesta afín a sus objetivos.⁴⁴¹

En los términos de Crozier, el Estado modesto renuncia a la idea de superracionalidad; reconoce que en un ámbito de libertad individual y complejidad

⁴⁴⁰ Esto respalda la idea de la política social como bien público.

⁴⁴¹ Estas consideraciones son muy obvias actualmente, pero debemos recordar que por mucho tiempo la administración pública estuvo dominada por la metáfora mecanicista del taylorismo o la escuela formal del derecho que prestaban poca atención a la libertad y reacción individuales.

social, la acción del Estado es una más en el universo de los procesos sociales y que ésta sólo puede ser efectiva si toma en cuenta la relación entre actor y sistema.

Por lo tanto, en un escenario de creciente restricción presupuestal, la corresponsabilidad de los pobres en la atención a sus problemas es tan deseable como necesaria. Tanto en Solidaridad como en Progresá, la idea de corresponsabilidad implica la contraprestación de servicios por parte de los pobres, pero al ámbito y los supuestos inherentes a esa coparticipación son distintos. En el marco del Programa Nacional de Solidaridad, la corresponsabilidad era comunitaria y giraba al menos en las siguientes vertientes: 1) diseño y elección de la obra o iniciativa; 2) compartir costos con mano de obra o materiales; y 3) evaluar los tiempos y resultados del proyecto. Con el Programa Nacional de Solidaridad, la corresponsabilidad no es una variable *dummy*, coopera o no coopera, como en el caso de Progresá; y abre un universo de posibilidades que influyen en el proceso de realización de las obras, su selección y su eventual éxito. Como el Pronasol opera a petición de parte, la función de preferencias de la demanda es un componente importante del grado de participación comunitaria y, en teoría, éste sería proporcional a la efectividad de la ayuda. Esta efectividad se entiende, por el diseño de la contraloría social, como la identificación de los resultados con la demanda señalada, y el grado de colaboración ejercido por la comunidades. Básicamente, estamos hablando de una idea de corresponsabilidad social, comunitaria, autónoma y dinámica. Esto es cierto en el sentido de que, para participar, las comunidades deben organizarse y decidir el tipo de apoyo que quieren. Esta iniciativa es autónoma porque sólo a partir de los Comités de Solidaridad, en los que no participa la autoridad directamente, se puede externar la demanda. Finalmente,

se trata de un concepto abierto o dinámico de corresponsabilidad porque admite variaciones entre comunidades.⁴⁴²

El concepto de corresponsabilidad en Progresá es un concepto cerrado: los niños deben asistir a la escuela y sus padres son responsables de las visitas regulares a los centros de salud. La cooperación de los beneficiarios no admite distinciones de grado ni refleja las funciones de preferencias de los individuos. Un premisa básica de la idea de corresponsabilidad, y del programa en general, es que los apoyos no deben desincentivar -en ningún caso- la iniciativa individual: "los apoyos son un complemento, y nunca un sustituto del esfuerzo cotidiano que realizan las propias familias para superar la pobreza."⁴⁴³

El único ámbito en que se respeta la libertad de elección de los hogares es en relación a las transferencias monetarias. Las pláticas de salud buscan informar a las madres de familia sobre la importancia de invertir esos recursos en una alimentación adecuada. Sin embargo, las familias pueden decidir qué hacer con ese ingreso adicional:

las familias son las que deciden sobre el uso de los apoyos brindados por la política social para complementar su consumo alimentario y preservar en la asistencia de sus niños a la escuela y en el cuidado de su salud. Elegir es optar entre alternativas; es, igualmente, asumir la responsabilidad por los resultados de sus acciones sobre sus condiciones de vida presentes y futuras.⁴⁴⁴

En el diagnóstico de Solidaridad, la condición de pobreza remitía a la subutilización, por parte del Estado, del potencial comunitario y la capacidad organizativa y solidaria de las población pobres. Progresá, en cambio, reconoce la autonomía individual de los pobres y entiende que las decisiones no óptimas que toman son una función de los costos de

⁴⁴² Estas variaciones pueden ser función del ingreso, los valores sociales, o la capacidad instalada de una comunidad en términos de movilización y articulación política.

⁴⁴³ *Evaluación de Resultados- Primeros Avances*, p.8.

oportunidad de la educación y las fallas de información. En los modelos de elección racional, la ausencia de información completa puede conducir a elecciones individuales dañinas como fumar, no usar cinturón de seguridad o usar un medicamento con efectos secundarios. Para combatir esta situación, la regulación intenta completar los mercados de información para que los individuos puedan elegir racionalmente.

El planteamiento de Progreso reconoce la autonomía y racionalidad individuales y busca modificar la estructura de incentivos de los pobres y completar sus mercados de información para modificar su conducta. En este sentido, el programa se deslinda del esquema paternalista en el que los pobres son un especie de adultos de segunda clase, sin capacidad de elección.⁴⁴⁵

La idea de corresponsabilidad, planteada en estos términos, es un elemento crucial que deriva de la conceptualización del problema de la pobreza. Si la pobreza es el resultado de la conducta de los pobres; modificarla es el primer paso para combatirla. Esta modificación de la conducta consiste en la inversión en capital humano (asistencia escolar); y su protección (salud y alimentación). La contraprestación que reclama el programa por parte de los beneficiarios es precisamente la modificación de los patrones de conducta que se asocian a la pobreza. Los pobres no van a la escuela ni a los centros de salud, entonces lo que hace el programa es pagarles para que dejen de comportarse como pobres; y así, dejen de serlo.

⁴⁴⁴ *Idem.*

El sujeto jurídico de Progres

Un elemento importante de los programa focalizados es la identificación de su sujeto jurídico. A la definición de qué es la pobreza le sigue, como consecuencia lógica, la identificación de quienes la padecen. El sujeto jurídico del programa es la familia, reconocida como epicentro de la socialización y la transmisión generacional de pobreza, especialmente en el medio rural. Sin embargo, la filosofía de Progres sugiere que lo que se busca es generar una nueva generación de individuos que al desvincularse de los patrones familiares y las formas de vida de sus comunidades, logren acceder a una forma distinta de vida a través de la educación.

El capital humano no es transferible, y el reconocimiento de núcleo familiar como *target* del programa se debe al hecho de que las decisiones de inversión son de los padres. Los modelos de inversión en educación vinculan la función de utilidad de los padres al ingreso esperado de los hijos; la calidad de los mismos, en los términos de la teoría. Esto sugiere que la población objetivo del programa es el individuo. En el caso de Pronasol, la referencia a las comunidades y la idea de que tanto la pobreza como el bienestar son una experiencia colectiva es bastante clara.

La literatura sobre programas de combate a la pobreza señala tres paradigmas de política que se desprenden de concepciones distintas de la sociedad: los paradigmas de Silver. De acuerdo con este autor, las políticas de combate a la pobreza se clasifican como sigue:⁴⁴⁶

- Paradigma de solidaridad: el orden social se construye alrededor de valores morales compartidos.

⁴⁴⁵ Al menos hasta el siglo XIX, la pobreza era vista como una condición de precariedad moral, un defecto de carácter.

⁴⁴⁶ Charles Gore y José B. Figueiredo, *Social Exclusion and Anti-Poverty Policy: a Debate*, Ginebra, International Institute for Labour Studies, 1997.

- Paradigma de especialización: la sociedad se compone de individuos con derechos y obligaciones con diversos intereses y capacidades.
- Paradigma de monopolio: la sociedad se conforma de grupos de intereses conflictivos.

Progresas es un programa que puede ubicarse en el paradigma de especialización. Su visión de las relaciones sociales es individualista y sugiere una definición de los individuos como agentes de mercado. En consecuencia, la lógica del programa se reduce a la capacitación de los individuos para resolver su débil inserción productiva al sistema económica: la pobreza.

De la lectura de la comprensión gubernamental del problema de la pobreza que sugiere Progresas, podemos concluir que la pobreza en México tiene que ver con la dificultad que ha tenido el Estado en llegar a su target en materia de política social. El problema de las estrategias anteriores es que terminaron subsidiando a clases medias bajas y clientelas políticas. Además, la definición de los componentes de educación y de salud parte de un diagnóstico relativamente positivo de ambos sistemas en términos de cobertura y calidad. El Progresas trata entonces de incentivar que las familias acudan a recibir los servicios sociales que ya están disponibles. Desde esta óptica, el premio económico o la ausencia de una cultura de la salud son los factores que más inciden en este tipo de rezagos.

La segunda parte del diagnóstico tiene que ver con la definición de la pobreza como la transmisión generacional de incapacidades. El círculo vicioso que se busca romper es aquél en el que se hunden los pobres, generación tras generación, ante la imposibilidad de entrar al mercado de trabajo bien remunerado. Aquí, nuevamente, hay un supuesto relativamente entusiasta respecto a las oportunidades reales de trabajo bien

remunerado. Estudios elaborados por gente muy cercana al programa sugieren la relación positiva entre nivel de escolaridad y la percepción salarial en el medio urbano.⁴⁴⁷

En primer lugar, habría que señalar que , hasta ahora, Progresas opera en el ámbito rural que seguramente tiene un mercado laboral distinto. En segundo lugar, al revisar los documentos disponibles de Progresas, parece clara la influencia de esta visión: el problema de la pobreza tiene que ver con la incapacidad de grupos de individuos de introducirse en un sistema consolidado que distribuye eficientemente los recursos y premia la productividad individual: el mercado.

El problema central es la incorporación al desarrollo, al mercado, el supuesto de que efectivamente existen. Progresas no refleja, tampoco, el hecho de que la transición estructural del sector productivo se dirige hacia actividades intensas en capital, y decrecientemente intensas en mano de obra.

El programa es de corte individualista y se sustenta en la familia por cuestiones de viabilidad organizacional, pero supone --por su enfoque y prioridades-- la habilitación de los individuos jóvenes para desprenderse de la tradición familiar de miseria en la que nacen. Parte de una identificación multidimensional de los síntomas de la pobreza --no queda claro si logra identificar las causas-- para elaborar una solución lineal de la misma, aunque tenga varios componentes: la educación como puerta de acceso al mercado.

Tomando en cuenta que Pronasol y Progresas constituyen dos capítulos del debate intraparadigmático en torno a la pobreza en México, resulta interesante ver qué tanto difieren sus concepciones y propuestas de políticas públicas. Parece claro que, a pesar de

⁴⁴⁷ Me refiero al trabajo de Susan Parker, colaboradora directa de José Gómez de León, "Wage levels of male and females selfemployed workers in urban Mexico 1986-1995", mimeo. Citado por José Gómez de León en "El Progresas y el bienestar de los hogares pobres en México", *El Mercado de Valores*, (1998), octubre, pp. 19-27, p. 26.

las marcadas diferencias, hay un supuesto común vinculado directamente con la visión liberal de las relaciones y funciones de Estado y Mercado. A este último competen la producción y distribución de recursos en una sociedad; al Estado, sólo tender puentes temporales a los *outsiders*.

Para Pronasol, la pobreza se soluciona si la sociedad se organiza, porque el Estado es un potencial socio capitalista --en la producción de infraestructura física, predominantemente. Para Progresá, la salida de la pobreza radica en que los individuos se eduquen y capaciten para el mercado con un patrocinio temporal del Estado. Más que atacar directamente a la pobreza extrema, si esto fuera realizable, Progresá busca bloquear la transmisión generacional de incapacidades y construir así "la igualdad de oportunidades". En ambos casos, la responsabilidad *post pactum* es enteramente individual, como lo es también la cuestión de la equidad, uno de los grandes temas ausentes en la discusión de la "cuestión social" en el Estado modesto.

5. CONCLUSIONES Y COMENTARIOS FINALES

El contraste de las políticas sociales predominantes en la actualidad con las de la etapa anterior no podría ser más marcado. Tenemos hoy privatización donde antes hubo intervención y regulación estatal; focalización en lugar de universalidad; compensación en vez de promoción; individualismo y particularismo como sustituto del ejercicio colectivo de derechos; combate a la pobreza extrema en lugar de desarrollo social. Las modificaciones en los objetivos, los instrumentos... tienen que ver con las transformaciones en las relaciones de poder entre actores sociales.
Carlos Vilas

La hipótesis inicial de la investigación es que como resultado del cambio paradigmático de la Reforma del Estado, el tema de la pobreza⁴⁴⁸ en México se ha privatizado. Para ilustrar este argumento, la unidad central de análisis fue la definición programática de la oferta social del Estado mexicano. La naturaleza dinámica de este objeto de estudio forma parte también de la hipótesis y las premisas básicas de la tesis. Por lo tanto, la investigación rastrea el desenvolvimiento histórico de las políticas públicas que se identificaron, sucesivamente, como política social, en tanto continente general de la intervención pública en la economía. A falta de una definición viable, traté de distinguir a la “política social” de otros tipo de intervenciones o políticas públicas por su impacto directo —o la pretensión de incidir— en el bienestar de las personas.

Grosso modo, el siglo veinte mexicano --visto desde la óptica de la política social, y a partir de una lectura kuhniana de sus cambios y transformaciones-- ilustra una sucesión paradigmática de la matriz estado-céntrica al modelo mercado-céntrico que impacta la definición del tema de la pobreza y la solución —como política pública— que le es consustancial.

⁴⁴⁸ En forma genérica, la provisión básica de bienestar.

El paradigma inicial es un modelo estado-céntrico que se explica en función del origen revolucionario del nuevo Estado, y una misión social de transformación y modernización que se plasma en la Constitución de 1917. El desarrollo ulterior del modelo de política social --en el marco de ese paradigma-- está vinculado con la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones inducida por el Estado; el posterior auge del modelo keynesiano de política económica y el modelo de intermediación política. Este último se articula en forma corporativa a través del partido oficial, y se manifiesta en el plano retórico por la vía del nacionalismo revolucionario.

En este periodo, el papel del Estado en la economía, y en la política es una extensión de su papel protagónico como agente modernizador. En el proceso, el modelo de crecimiento estatalmente inducido creó un modelo de política social fundado, más que en las instituciones de bienestar, en las oportunidades de movilidad social que ofrece el crecimiento sostenido y los sistemas de beneficios clientelares, con sesgo urbano-laboral, que dan origen al sistema de seguridad social en México.

La pieza clave de la estabilidad de este acuerdo básico, la matriz estado-céntrica, es el flujo continuo de beneficios a cambio de consensos políticos básicos, es decir, que se trata de un paradigma de gestión por rendimiento que privilegia la ciudadanía social en forma selectiva e inhibe el ejercicio de la ciudadanía civil en sentido amplio: la participación política por la vía democrático-representativa.

A partir de los años setenta se empiezan a presentar anomalías al interior del paradigma. Por la propia modernización del país, el crecimiento demográfico y las cargas de peso muerto de la intervención estatal, la economía mexicana amenaza con dejar de crecer o hacerlo a tasas decrecientes. Esta situación plantea un dilema político importante porque la legitimidad del sistema, como ya se mencionó, depende de la capacidad estatal

de incorporar –a través de las corporaciones-- a nuevos grupos al sistema de beneficios y oportunidades del modelo de crecimiento. El problema es que ante un rendimiento decreciente de los efectos multiplicadores de la intervención pública, la expansión y diversificación de las clientelas y los costos políticos de un cambio estrategia; las anomalías se resuelven al interior del paradigma estatista: la inducción del crecimiento por parte del sector público.

Este reflujo de medidas expansivas y activismo estatal con el fin de inducir, así sea artificialmente, el crecimiento de corto plazo logra sostener y aumentar las tasas de expansión económica, pero con defectos estructurales graves, ya que se trata de un crecimiento intensivo en gasto público deficitario y endeudamiento externo. En la esfera de la política social, éste es también el periodo de las primeras iniciativas *ad hoc* para combatir la pobreza inercial que se origina en el sesgo urbano y centralista del desarrollo estabilizador. El paradigma inicial se fractura en este periodo por el lado de la oferta: se va minando la viabilidad de largo plazo del modelo de gestión económica del Estado; y se reconoce que el marco general del progreso social del nacionalismo revolucionario es profundamente excluyente.

Los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo, los últimos dos sexenios de este paradigma crecientemente anómalo, representan también grandes episodios populistas y dan cuenta de los primeros signos hacia una liberalización política acelerada. El populismo económico busca restaurar el rendimiento del sistema a un tiempo que incorpora a nuevas clientelas con programas especiales, y la apertura gradual a

la participación política partidista.⁴⁴⁹ aunque no a la competencia real por el poder político.

En 1982, el Estado mexicano ostenta un gobierno hipertrófico en lo económico y lo político, cuyas finanzas públicas están en virtual bancarrota. El proceso de ajuste económico conduce finalmente a la adopción de un nuevo modelo de desarrollo, mercado-céntrico, que coincide con una reforma política más articulada que inserta gradualmente al sistema en la lógica de la legitimidad por proceso. Con esta interpretación, la oferta social del Estado mexicano transita de la democracia social a la política, y se ofrece un modelo de crecimiento en el que el Estado deja de ser un actor protagónico directo.

Este cambio paradigmático, en el marco de una década perdida de crecimiento y polarización social obliga también a la reformulación estratégica del combate a la pobreza para atenuar costos sociales y sostener consensos mínimos para la continuación de las reformas. Uno de los supuestos centrales de este modelo de reformas radica en la firme creencia de que el paradigma emergente abriría --casi por definición-- un nuevo ciclo de crecimiento sostenido. Este crecimiento, independiente del Estado, sugiere entonces un concepto muy distinto de política social que responde a la sustitución funcional de Estado por el mercado en un número importante de actividades económicas. Pronasol y Progresas son los primeros productos de esta nueva concepción de la economía de bienestar: la nueva agenda de política social.

En el tránsito del Estado interventor al Estado modesto, la pobreza se define primero -- con Pronasol-- como una responsabilidad pública atribuible al fallido paradigma anterior. La respuesta se articula como un cambio en la gestión de la oferta

⁴⁴⁹ De ahí el término liberalización política, ya que este tipo de apertura controlada no incidía directamente en las condiciones de competencia política y la posibilidad real de

gubernamental movilizada y complementada por la participación de las comunidades pobres en un sistema de cogestión que busca capitalizar la capacidad de organización autónoma en favor del proyecto de reformas y la eventual capacitación para la autogestión de las comunidades: creación de capital social.

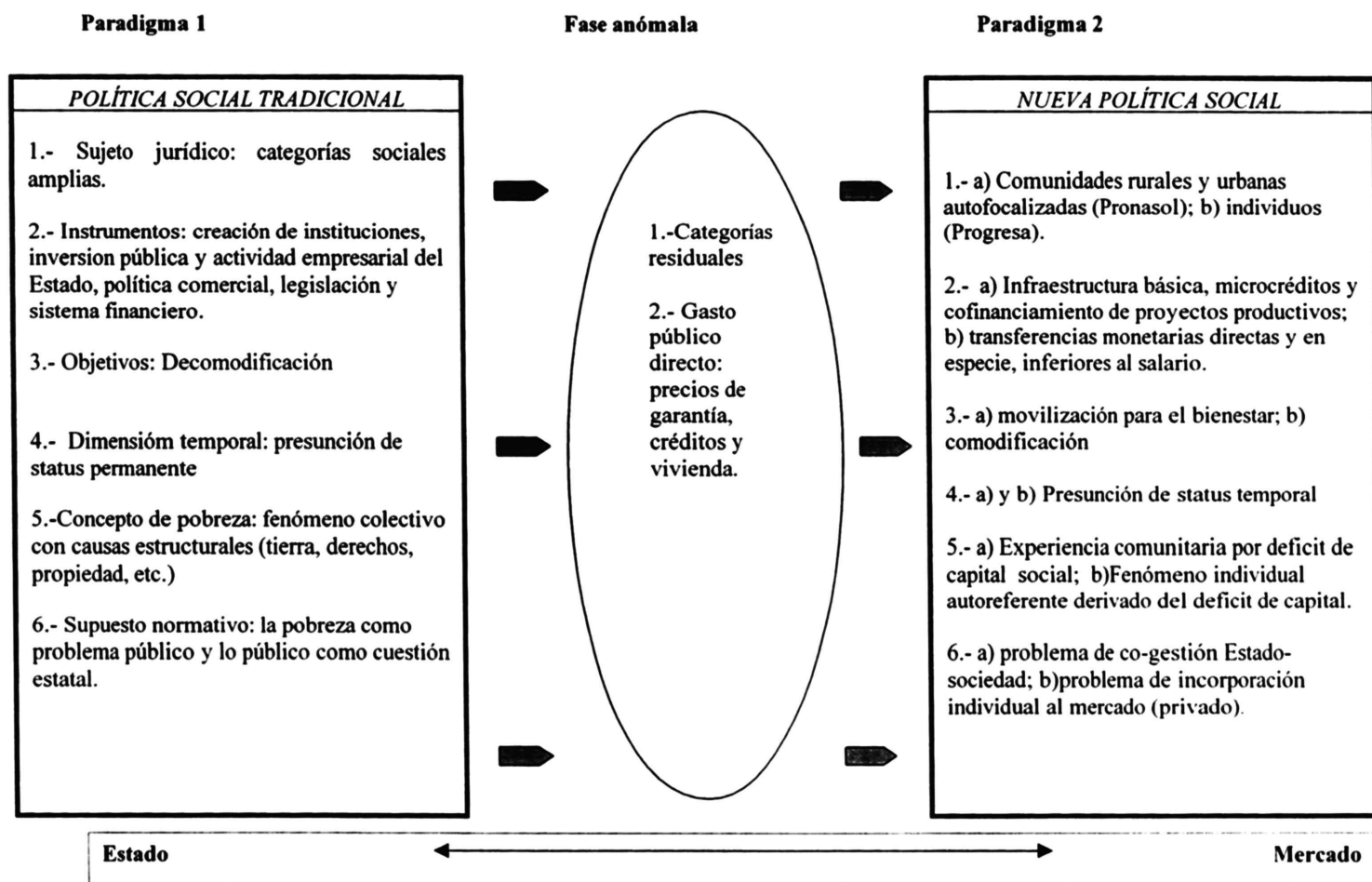
En un segundo momento, cuando se internaliza en forma más visible el nuevo paradigma, la pobreza empieza a explicarse en función de las características individuales de los pobres, en el supuesto de que el modelo de intercambios de mercado tiene una capacidad instalada plena y remuneradora a la que las personas pobres no acceden por carecer de capacidades básicas con valor de mercado (productividad). Entonces, la pobreza se define como un problema individual de incorporación al mercado laboral.

De acuerdo con los supuestos y el tipo de análisis que privilegió esta investigación, el desenvolvimiento histórico de la aproximación gubernamental al tema de lo social tiene elementos privatizadores tanto en la definición del tema de la pobreza como en la operacionalización de políticas públicas para combatirla, esto como resultado de un cambio sustantivo en la ecuación básica de legitimidad y el modelo predominante de crecimiento económico. Los rasgos generales de este movimiento privatizador, y las dimensiones en las que éste se manifiesta se resumen en la tabla e ilustran cambios sustantivos en el sujeto jurídico de la política social, los instrumentos legítimos de intervención pública, sus objetivos, el horizonte temporal de las políticas y el diagnóstico funcional de pobreza.⁴⁵⁰

la alternancia partidista en todos los niveles de gobierno.

⁴⁵⁰ Todos estos elementos forman una entidad analítica de acuerdo con lo que se planteó en el marco conceptual de la tesis.

Tabla 7. LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO: DEL ESTADO INTERVENTOR AL ESTADO MODESTO



El sujeto jurídico

En el periodo de análisis los beneficiarios potenciales de la acción directa del Estado cambian en forma sucesiva:

1. Grandes categorías sociales: obreros, campesinos y grupos urbanos populares. (corporativismo)
2. Categorías residuales menores: jornaleros de temporal, colonos urbanos, jóvenes. (SAM, COPLAMAR, CONASUPO, etc.)
3. Comunidades urbanas y rurales autofocalizadas, pero con un esquema de contraprestación de servicios (PRONASOL).
4. Los individuos en pobreza extrema: apoyos condicionados a cambio en los patrones de vida de los pobres. (PROGRESA).⁴⁵¹

Los instrumentos legítimos de intervención pública

En concordancia con la diversa definición del problema de la pobreza, las políticas públicas como respuesta gubernamental sufren también transformaciones.

1. La creación de instituciones, la inversión pública, la actividad empresarial del Estado, la política comercial, la legislación, el sistema financiero (encaje legal), etc.
2. Los precios de garantías, los créditos y la vivienda.
3. Infraestructura básica, microcréditos y cofinanciamiento de proyectos productivos.
4. Transferencias monetarias y en especie inferiores al salario de subsistencia.

⁴⁵¹ Se puede argumentar en sentido contrario, y afirmar que el Estado mexicano, por primera vez llega a los verdaderamente pobres con esquemas como Progreso. Pero entonces la pregunta obligada es de dónde salieron tantos y sobre todo, qué puede ofrecerles el Estado mexicano, además de los procesos más sofisticados de identificación.

Los objetivos

La lógica de la política social en una sociedad de bienestar, es decir aquella sociedad cuyas instituciones públicas están comprometidas funcionalmente con la provisión de bienestar mínimo como condición de ciudadanía, es la *decommodificación* .(¿descosificación?) Es decir, la creación de un conjunto de tejidos que aislan al individuo de la incertidumbre de mercado mediante la socialización del riesgo económico. Con esto, el ingreso esperado de las personas no es totalmente dependiente de su valor de Mercado, que es la fuerza de trabajo.

La política social que ofrece el Estado modesto mexicano a quienes viven en condiciones de pobreza extrema es la oportunidad de *comodificarse*: vincular su ingreso esperado --intergeneracional-- a su valor de mercado, es decir, introducirlos al terreno de la incertidumbre económica en un marco de sistemas autofinanciados de inversión en capital humano, ahorro y previsión de crisis.

La dimensión temporal

En el modelo Estado-céntrico, las actividad gubernamental en la materia se consideraba una constante incuestionable. A partir del cambio paradigmático, el horizonte temporal se redefine. La oferta pública de "igualdad de oportunidades" es necesariamente efímera porque los efectos multiplicadores del mercado tienden a obviarla. Como se mencionó antes, la idea de igualdad de oportunidades es meritocrática en el sentido de que explica y justifica los diferenciales salariales en función del esfuerzo y capacidad personales.

Como consecuencia de lo anterior, la política social en este periodo cancela definitivamente: 1) la aspiración, la utopía de la igualdad; 2) la idea mínimos de bienestar; y 3) el piso social básico y las oportunidades productivas inducidas por el Estado.

El diagnóstico de la pobreza

Este proceso marca el tránsito del diagnóstico sistémico de la pobreza a uno autorreferente. La pobreza como problema independiente de las estructuras sociales y los mecanismos de reproducción del privilegio, del sistema legal, y las oportunidades de ingreso que no necesariamente son meritocráticos. Esta concepción del bienestar se presta a la analogía con la teoría de la competencia perfecta, ya que se presume que en el acceso al bienestar (la condición de no pobreza) no hay barreras de entrada y que el resultado final es una función de los grados de eficiencia y productividad de cada participante.

La pobreza y lo público

La pobreza sigue siendo, por supuesto, un problema público en el sentido de que por su magnitud y profundidad afecta directamente a grupos numéricamente importantes de la población, retomando la definición de Titmuss. La hipótesis de la privatización remite concretamente a la división social de bienestar, de acuerdo con la cual, en el marco del nuevo paradigma, el aseguramiento de las condiciones mínimas de bienestar para tener un desempeño biológico normal (la no pobreza extrema) es, en forma creciente, una responsabilidad privada que los individuos deben resolver en forma autónoma en la esfera del mercado.

Como aspiración, la autosuficiencia económica fundada en el mérito es sumamente atractiva, pero me parece que como diagnóstico *a priori* en la discusión sobre combate a

la pobreza es sumamente peligrosa en un contexto como el mexicano que se caracteriza no sólo por una desigualdad social mayúscula, sino por la ausencia de un mercado competitivo que cumpla con las condiciones básicas que se le atribuyen tan a la ligera: número de participantes suficiente como para que nadie puede distorsionar, con su sola decisión, el sistema de precios o las reglas del juego; seguridad en los contratos; información completa, etc.

Cabe señalar también, a propósito de Progres, que en la mayoría de los mercados laborales no especializados, la elasticidad de la demanda es mayor que la de la oferta: es decir, que los trabajadores pagan siempre proporcionalmente más que los empleadores ante cambios negativos en la remuneración social de la actividad productiva de la que se trate.

Los matices necesarios

El proyecto de la investigación de la tesis partió de dos dicotomías y una ecuación básicas: Estado-Mercado= Público- Privado en la formulación gubernamental del problema de la pobreza. Sin embargo, las dicotomías como los tipos ideales weberianos tienen una función primordialmente pedagógica. La insistencia inicial en formular la hipótesis en términos absolutos partió tanto de la necesidad de estructurar la investigación como de la especulación.

Por tratar de ser esquemática, la investigación deja de lado muchos matices necesarios. Hay al menos dos que parecen ineludibles para quitarle la excesiva artificialidad a la dicotomía. En primer lugar, que tanto el Estado como el Mercado no son entes abstractos sino espacios de poder cuyas estrategias están definidas por actores e intereses concretos. En segundo, que la llamada contracción del papel del Estado en la economía debe ser vista

con cuidado. Esta contracción se presenta fundamentalmente en la esfera del Estado como productor directo de bienes y servicios que no necesariamente tienen características de bien público, y en el papel regulatorio que trataba de sustituir cuando no modificar el sistema de precios. La función económica del Estado es lo que ha cambiado, más que su papel o importancia relativa en la economía.

El papel central del Estado en el desarrollo económico sigue vigente, pero en el marco del paradigma actual se considera que el momento de la intervención pública debe ser previo al proceso de interacción de mercado. En otras palabras, al Estado corresponde armar el escenario dentro del cual y a partir del cual se da la búsqueda de asignación eficiente de los recursos sociales. En la medida en que estas condiciones se aproximen a las condiciones ideales de eficiencia en la producción y la asignación se estará maximizando el bienestar social en los términos del primer teorema de bienestar de Pareto.

En cualquier caso y muy desafortunadamente, la pobreza y la desigualdad en México siguen siendo un reto titánico para el mercado, el estado y la sociedad. La combinación idónea de los componentes privado y público para una respuesta integral al tema de la pobreza es una de la muchas preguntas que esta generación deberá resolver. Mientras tanto, la famosa frase de Alexander von Humboldt todavía nos describe, acaso nos persigue: México es el país de la desigualdad.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Adato, Michelle, *The Impact of Progresá on Community Relationships -Final Report*, International Food Policy Research Institute, Washington, 2000.
- Aguilar, Luis F., (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1991.
- "Cambios en la gestión gubernamental y reforma del Estado", documento presentado en la sesión del Seminario Permanente " Perspectivas de la modernización y del cambios social", enero de 1991, mimeo.
- "Solidaridad: tres puntos de vista" en varios autores, *Solidaridad a debate*, México, El Nacional-Consejo Consultivo de PRONASOL, 1991, pp. 127-138.
- Aguilar Camín, Héctor, *Después del milagro*, México, Cal y Arena, 1988.
- Álvarez Béjar, Alejandro "México 1995: Entre los desequilibrios macroeconómicos y la crisis política", *Investigación Económica*, (1995), núm. 212, pp. 197-219.
- Bailey, John "Centralism and Political Change in Mexico", en Wayne Cornelius *et al* (eds.), *Transforming state-society relations in Mexico: the National Solidarity Strategy*, San Diego, University of California, 1994, pp. 96-119.
- Becker, Gary, *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, New York, National Bureau of Economic Research, 1964.
- Bobbio, Norberto, Nicolás Matteuci y Granfranco Pasquino (eds.), *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1983.
- Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y Distribución del Ingreso en México*, México, SIGLO XXI, 1999.
- Bottomore, Tom y T.H. Marshall, *Ciudadanía y Clase Social*, Madrid, Alianza Editorial, 1992.
- Bourdeau, Pierre "The Forms of Capital", en J. Richardson, (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Westport, Greenwood Press, 1986.
- Bates, Robert, "Institutions and Investment", Harvard Institute for International Development, (1996), Discussion Paper 527.
- Brachet Márquez, Viviane, *El pacto de dominación-Estado, clase y reforma social en México 1910-1995*, México, El Colegio de México, 1996.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio "Estado de bienestar y sociedad de bienestar: realidad e ideología", en Gregorio Rodríguez Cabrero, (comp.), *Estado, privatización y bienestar: un debate de la Europa actual*, Barcelona, Icaria, 1991, pp. 11-46.
- Calvin, Claudia Calvin y Jesús Velasco, "Las ideas y el proceso de conformación de las políticas públicas: una revisión de la literatura", *Política y Gobierno*, (1997), vol. IV, núm.1, pp.169-188.
- Canudas, Rocío del Carmen en " La remergencia (sic) del capital humano en el marco de tres paradigmas", *Investigación Económica*, (2001), núm. 235, pp. 13-44.

- Cárdenas, Enrique, *La política económica en México: 1950-1994*, México, El Colegio de México, 1996.
- Carrasco, Rosalbina Carrasco y Gabriel Tarriba en *Aprendizaje institucional internacional y política social: enseñanzas para México*, México, SEP/SEDESOL/ANUIES, 1999.
- Casar, María Amparo y Wilson Pérez, *El Estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?*, México, Siglo XXI, 1988.
- Cavarozzi, Marcelo, "México: pasado y presente de su fórmula política", en Maria Loren Cook, Kevin Middlebrook y Juan Molinar, (eds.), *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, México, Cal y Arena, 1996, pp. 435-461.
- Ceja, Jorge, *Andar haciendo política: la democracia desde abajo y el vínculo local global en el caso de Pronasol*, México, El Colegio de México, 1997.
- Coleman, James, "Social Capital in the Creation of Human Capital" en *American Journal of Sociology*, (1988), Suplement, pp. S95-S120.
- Cordera, Rolando y Carlos Tello, *La desigualdad en México*, México, Siglo XXI, 1989, Capítulo 1.
- Crespo, José Antonio Crespo, "Crisis económica: crisis de legitimidad", en Bazdresch et al. (comps.), *México: Auge, Crisis y Ajuste*, Lecturas del Trimestre Económico #73, vol. 1, México, FCE, 1992, pp. 15-33.
- Crozier, Michel, *Estado moderno, estado modesto- estrategia para el cambio*, México, FCE, 1989.
- Díaz Cayeros, Alberto "Viabilidad política de la focalización de las políticas sociales: una perspectiva comparada", en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi (coords.), *Las políticas sociales de México al fin del milenio: descentralización, diseño y gestión*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 2000, pp. 37-57.
- Don Song, Kim *Social Welfare Policy in the East Asian and Latin American NICs: A Comparative Study of Social Welfare Variations*, UMI Dissertation Services, University of Maryland, Ph.D Dissertation, 1996. (Capítulos 1 y 2).
- Dresser, Denise "Bringing the Poor Back in: Poverty Alleviation and Regime Legitimacy in Mexico", México, ITAM-Princeton, 1992, (working paper).
- Dréze, Jean y Amartya Sen, *Hunger and public action*, Oxford, Clarendon, 1989.
- Esping- Andersen, Gosta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
- Evans, Peter "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy", *World Development*, vol. 24, núm. 6, (1996), pp. 1119-1132.
- Fox Piven, Frances y Richard Cloward, *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*, New York, Vintage Books, 1993, (updated edition).
- García-Junco, David "Confronting Poverty in Mexico: An Overview of Social Policy", México, CIDE, (Documento de Trabajo #48), 1996.
- Gómez de León, José Daniel Hernández y Susan Parker, *PROGRESA: A New Strategy to Alleviate Poverty in Mexico*, (Documento preparado para la Conferencia sobre Política Social del Banco Mundial), junio de 1999.
- _____, "El Progreso y el bienestar de los hogares pobres en México", *El Mercado de Valores*, (1998), octubre, 19-27.
- González Navarro, Moisés, *La pobreza en México*, El Colegio de México, 1967.
- González Tiburcio, Enrique "Seis tesis sobre PRONASOL", *El Cotidiano*, (1992),

- núm. 49, pp. 3-7.
- Gordon, Sara "Del universalismo estratificado a los programas focalizados- Una aproximación a la política social en México", en Martha Schteingart, (coord.), *Políticas sociales para los pobres en América latina*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999, pp. 49-78.
- "Programa Nacional de Solidaridad en la Modernización del Estado Mexicano", en Carlos Vilas, *Estado y políticas sociales después del ajuste-debates y alternativas*, México, UNAM -Nueva Sociedad, 1995, pp. 115-130.
- "Nuevas desigualdades y política social" en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi, (coords.), *Las políticas sociales de México al fin del milenio: descentralización, diseño y gestión*. México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 326-357.
- , Rosario Jacobo et al, " Economic restructuring and social exclusion in Mexico", en Gerry Rodgers, Charles Gore y José Figueiredo, (eds.), *Social exclusion: rhetoric, reality, responses*, Ginebra, International Institute for Labour Studies, 1995, pp. 215-227.
- , "El PRONASOL en la transformación de las modalidades de representación social y política en México", s.f.,(mimeo)
- Grosh, Margaret, *Administering targeted social programs in Latin America: From Platitudes to Practice*, Washington, Banco Mundial, 1994.
- Grediaga, Pilar y Daniel Hernández (coords.), *Alivio a la Pobreza- Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación en la Política Social*, México, CIESAS-- Progreso, 1999, pp. 25-39.
- Haber, Paul "Political Change in Durango: The Role of Solidarity" en Wayne Cornelius et al , (eds.), *Transforming state-society relations in Mexico: the National Solidarity Strategy*, San Diego, University of California, 1994, pp. 255-279.
- Haggard, Stephan y Robert Kaufmann, *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Princeton University Press, 1995 .(Capítulo 8)
- Hall, Peter, (ed.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1989.
- "Policy Paradigms and Social Learning", s/l, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones Sociales, (Documento de Trabajo #4), 1990.
- Hernández, Rogelio, "¿Del corporativismo a la contienda electoral?", en Matilde Luna y Ricardo Pozas, (coords.), *Relaciones Corporativas en un Periodo de Transición*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, 1992, pp. 143-171.
- Izquierdo, Rafael, *La política hacendaria del desarrollo estabilizador*, México, FCE, 1995.
- Kingdon, John , *Agendas, Alternatives and Public Policy*, Boston, Little Brown, 1984.
- Knack, Stephen y Philip Keefer, "Does Social Capital have an Economic Payoff" A Cross Country Investigation", *Quarterly Journal of Economics* , (1997), 112, (4), pp. 1251-1288.
- Kuhn, Thomas S., *La Estructura de las Revoluciones Científicas*, México, FCE, (Breviarios), 1995 (reimpresión).
- Kouyoumdjian, Armen "The Miguel de la Madrid Sexenio: ¿Mayor Reforms or Foundation for Disaster?", en George Phillip, (ed.), *The Mexican Economy*, London, Routledge, 1988, pp. 78-93.
- Leal, Juan Felipe, *Del Estado liberal al estado interventor en México*, México, Ediciones del Caballito, 1989.

- Lerner, Bertha, *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- Lerner, Daniel y Harold Laswell, (eds.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Palo Alto, Stanford University Press, 1951.
- Levy, Santiago y Carlos Bazdresch "Populism and Public Policy in México", en Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, The Chicago University Press, 1994, pp. 223-263.
- "Poverty alleviation in Mexico", World Bank Working Paper, 1991.)
- Lindblom, Charles, "La ciencia de salir del paso", en Luis F. Aguilar (ed.), *La hechura de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, pp. 201-225.
- Loaeza, Soledad "Delamadridismo: la segunda modernización mexicana", en Bazdresch, Bucay, Loaeza y Lustig, (comps.), *México: Auge, Crisis y Ajuste*, Lecturas del Trimestre Económico #73, vol. 1, México, FCE, 1992, pp. 56-75.
- López Portillo, José, *Niveles Mínimos de Bienestar*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, (Cuadernos de Filosofía Política), 1977.
- Luhmann, Niklas., *Sistemas Sociales- Lineamientos para una Teoría General*, México, Alianza, 1991
- *Sociología del riesgo*, UIA-Universidad de Guadalajara, 1992.
- Luke, Paul, "Debt and Oil Led Development- The Economy under López Portillo 1977-1982", en George Phillip, (ed.), *The Mexican Economy*, London, Routledge, 1988, pp. 41-77.
- Lustig, Nora, *México: hacia la reconstrucción de una economía*, México, FCE, 1995.
- Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas*, México, FCE- El Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997.
- Martínez, Arturo "Solidaridad: cambios y permanencias", *El Cotidiano*, 49, (1992), pp. 3-7.
- Méndez, José Luis, "¿Regresando al futuro? Posmodernidad y reforma del Estado", *Política y Gobierno*, (1993), núm. 4., pp. 34-46.
- Merino Mauricio y Sofia Jaso, *Solidaridad: los matices de una política pública*, México, 1994, Documento preparado para el Comité Técnico de Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad.
- Molinar, Juan, " Renegotiating the Rules of the Game: The State and Political Parties", en Mónica Serrano y Víctor Bulmer-Thomas, (eds.), *Rebuilding the State: Mexico after Salinas*, Londres, Institute of Latin American Studies, 1996, pp. 24-39.
- , y Jeffrey Weldon, "Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales", *Estudios Sociológicos*, (1994), núm. 34, pp. 156-181.
- Nozick, Robert, *Anarquía, Estado y Utopía*, México, FCE, 1974.
- Offe, Claus *Contradicciones del Estado de bienestar*, México, CONACULTA- Alianza, 1988.
- Ordoñez Barba, Gerardo, "México en el combate a la pobreza", *Ciudades*, (1997) núm. 36, pp. 32-38.
- Ortiz Mena, Antonio, *El Desarrollo Estabilizador en México*, Washington, Documento del Banco Mundial, s/f.

- Pardo, María del Carmen, "La administración pública en México: su desarrollo como disciplina", *Foro Internacional*, (1993), núm. 1, pp. 12-29.
- "El diseño administrativo de los programas de emergencia", en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi, (coords.), *Las políticas sociales de México al fin del milenio: descentralización, diseño y gestión*. México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 459-480.
- , *La modernización administrativa en México*, México, El Colegio de México, 1991.
- "La política social como dádiva del presidente". *Foro Internacional*, núms. 1-2, (1996), pp. 295-320.
- Plein, Christopher, "Agenda Setting, Problem Definition and Policy Studies", *Policy Studies Journal*, (1994), vol. 22, núm. 4, pp. 701-704.
- Putnam, Robert, *Making Democracy Work- Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
- "Bowling Alone: America's Declining Social Capital", *Journal of Democracy*, núm. 6 (1), (1994), pp. 65-87.
- Rawls, John, *Teoría de la Justicia*, México, FCE, 2ª ed., 1995.
- Ríos, Miguel Ángel Ríos, "La nueva crisis de la economía mexicana 1994-1995", *Investigación Económica*, (1996), núm. 216, pp. 51-84.
- Rodríguez, Rosario, "The Rise and Collapse of Stabilizing Development", en George Phillip, (ed.), *The Mexican Economy*, London, Routledge, 1988, pp. 7-39.
- Rojas, Carlos, "Solidaridad en México", en *Solidaridad a debate*, México, El Nacional-Consejo Consultivo del Pronasol, 1991, pp. 2-14.
- Rose, Richard, "Getting Things Done in an Antimodern Society: Social Capital Networks in Russia", Washington, SCI Working Paper # 6, The World Bank, s. f.)
- Rossing, Tina y Susan Assaf, "Social Capital: Conceptual Frameworks and Empirical Evidence", (Social Capital Initiative Working Paper #5), Washington, The World Bank, 1999.
- Roxborough, Ian "The Economic Crisis and Mexican Labour", en George Phillip, ed., *The Mexican Economy*, London, Routledge, 1988, pp. 140-162.
- Rueda Peiro, Isabel *México: crisis, reestructuración económica, social y política*, México, UNAM--Siglo XXI, 1998.
- Rubio, Luis "La democracia y la economía", en José L. Barros Horcasitas *et al*, (comps.), *Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México*, México, Miguel Ángel Porrúa- FLACSO- Universidad de Guadalajara, pp. 49-71.
- Sandoval, María Bernardette, "PRONASOL- Mexico's National Solidarity Program", Stanford, Stanford University-North American Forum, Working Paper #21, 1993, p. 51).
- Segovia, Rafael, "La crisis del autoritarismo modernizador", en *Lapidaria política*, México, FCE, 1996, pp. 50-55.
- Sen, Amartya *Bienestar, justicia y mercado*, Barcelona, Paidós, 1997.
- *Nueva Economía del Bienestar- Escritos Seleccionados*, Valencia, Universidad de Valencia, 1995.
- Serrano, Mónica "The Legacy of Gradual Change", en Serrano y Bulmer- Thomas, (eds.), *Rebuilding the State: Mexico after Salinas*, Londres, Institute of Latin American Studies, 1996, pp. 3-23.
- Schön, Donald, "Generative metaphor: a perspective on Problem-Setting in Social

- Policy", en Andrew Ortony, ed., *Metaphor and Thought*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979, pp. 254-283.
- Schteingart, Martha, (coord.), *Políticas sociales para los pobres en América latina*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- Schütz, Alfred, *La construcción significativa del mundo social-Introducción a la sociología comprensiva*, Barcelona, Paidós, 1993.
- Seligman, Ben (ed.) *Poverty as a Public Issue*, New York, The Free Press, 1965.
- Serageldin, Ismail, "Sustainability as Opportunity and the Problem of Social Capital", *Brown Journal of World Affairs*, (1996), vol. 3, núm. 2, pp. 187-203.
- Shefner, Jon " La redefinición de la política del Estado en el campo social: apuntes con énfasis en el caso de México", en Menno Vellinga, (coord.), *El cambio en el papel del Estado en América latina*, México, Siglo XXI, pp.254-284.
- Skocpol, Theda, Peter Evans y Dietrich Rueschmeyer (eds.), *Bringing the State Back In*, New York, Cambridge University Press, 1985.
- Schmitter, Phillip, "Still the century of corporativism?", *Review of Politics*, (1974), 36, núm.1, pp. 85-131.
- Sobrinho, Jaime y Carlos Garrocho, Pobreza, política social y participación ciudadana, México, SEDESOL- El Colegio Mexiquense, 1995. (Capítulo 1 y Conclusiones).
- Solís, Leopoldo y Jaime Zabudovsky, *El Fin del Consenso de la Posguerra y la crisis de la teoría económica*, México, Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán A.C., 1989.
- Solís, Leopoldo, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, México, FCE, 2000;
- Stiglitz, Alfred, "Towards a New Paradigm of Development: Strategies, Policies and Processes", Prebisch Lectures en la UNCTAD, 1998 (mimeo).
- Stone, Deborah, *Policy Paradox and Political Reason*, Glenview, HarperCollins, 1988.
- Temple, Jonathan y Paul Johnson, "Social Capital and Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, (1998) núm. 113, pp.965-990.
- Ten, Adriaan, Robert Bruce Wallace et al, *La política de protección en el desarrollo económico de México*, México, FCE, 1979.
- Thurow, Lester, *Inversión en Capital Humano*, México, Trillas, 1978.
- Titmuss, Richard, *Essays on the Welfare State*, Londres, Allen & Unwin, 1958.
- Valencia, Enrique y Rodolfo Aguirre, "Discursos, acciones y controversias gubernamentales de la política frente a la pobreza", en Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio, (coords.), *Los rostros de la pobreza: el debate*, (tomo 1), México, Universidad Iberoamericana- Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, 1998, pp. 27-99.
- Vernon, Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development- The Roles of The Private and Public Sectors*, Cambridge, Cambridge University Press, 1963. 1995.
- Wilkie, James, *La Revolución Mexicana: gasto federal y cambio social*, México, FCE, 1967.
- Woldenberg, José " Democracia y sistema electoral", en José Luis Barros Horcasitas et al (comps.), *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, México, Miguel Ángel Porrúa- FLACSO- Universidad de Guadalajara, 1991, pp. 209-220.
- Yaschine, Ilianna *The Changing Anti-Poverty Agenda*, Mphil. Dissertation, Institute of Development Studies, University of Sussex, mimeo, 1998.

Ziccardi Alicia e Hira de Gortari, " Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico 1867-1994", en Marcela Pineda (ed.), *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, Plaza y Valdéz, 1996, pp. 201-233.

DOCUMENTOS Y FUENTES OFICIALES

Acuerdo de Creación de la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 1988.

Manual de Operación del Programa Nacional de Solidaridad, SEDESOL, 1989.

Programa Nacional de Solidaridad-Información básica sobre la ejecución y el desarrollo del programa, México, SEDESOL- Miguel Angel Porrúa, 1994.

El combate a la pobreza- Lineamientos programáticos, México, El Nacional, 1991.

Solidaridad: Seis Años de Trabajo, SEDESOL, 1994.

Programa para Superar la Pobreza 1995-2000, SEDESOL, 1996.

Plan Nacional de Desarrollo, SHCP, 1996.

Lineamientos generales para la operación del programa de educación, salud y alimentación, Conprogesa, 1999.

Progresas: más oportunidades para más familias pobres- Evaluación de Resultados- Avances preliminares, SEDESOL, 1999.

La Política Social del Gobierno de México: Absoluta transparencia y absoluta imparcialidad, SEDESOL, 1999.

Programa de Trabajo 2000, SEDESOL, 2000.

PRENSA

"La gran ausente: la política social", Carta de Nexos, 2 abril 1996.

"Progresas en sustitución de Pronasol", Carta de Nexos, 7 de agosto de 1997.

Horacio de la Peña, "El informe", La Jornada, 21 de septiembre de 1997.

"Sustituir al Progresas plantean Diputados", El Financiero, 26 de noviembre de 1997.