



33
4

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD
¿ UNA NUEVA FORMA DE HACER POLITICA SOCIAL ?**

T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN SOCIOLOGIA
PRESENTA:

EUGENIA ITURRIAGA ACEVEDO
DIRECTORA DE TESIS:
LIC. CARMEN ROQUEÑI

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ENERO 1994



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

I.	Índice General	2
II.	Introducción	4
III.	Capítulo Primero	9
IV.	Capítulo Segundo	22
V.	Capítulo Tercero	43
VI.	Capítulo Cuarto	62
VII.	Conclusiones	83
VIII.	Bibliografía	89
IX.	Hemerografía	96

INDICE GENERAL

INTRODUCCION

CAPITULO I. Marco teórico conceptual: un acercamiento al estudio de las políticas públicas.

- A. Definiciones teóricas y metodológicas de la política social.
- B. El estudio de las política públicas.

CAPITULO II. Modelos de desarrollo y políticas de bienestar del Estado mexicano: de la reconstrucción económica a la crisis del Estado benefactor (1924-1982).

- A. Rasgos constitutivos del sistema político mexicano.
- B. Bienestar social y distribución de la riqueza: los dilemas del desarrollo mexicano.

CAPITULO III. La década perdida: tendencias 1980-1989. La instrumentación de políticas públicas.

- A. Tendencias económicas, políticas y sociales en México durante la década de los ochenta.
- B. Factores que explican el surgimiento de Solidaridad como un política pública.

CAPITULO IV. Bienestar social y combate a la pobreza. La política social durante la gestión de Carlos Salinas de Gortari.

- A. El Programa Nacional de Solidaridad.
- B. Evaluación del gasto público en desarrollo social.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

HEMEROGRAFIA

INTRODUCCION

La década de los ochentas cerró una etapa en la historia moderna de México. Ello implicó no sólo el quiebre de modelos económicos y políticos, sino también una crisis de los actores sociales que habían actuado y evolucionado al amparo de un estilo de crecimiento. 1982 marca una fecha importante en el calendario político de México: en ese año se efectuó el último acto expropiatorio del Estado y el país cayó en una crisis económica severa; también se inició la política de reordenamiento económico y empezó a implantarse un proyecto neoliberal.

En los años ochentas nuestro país vivió una profunda transformación; las soluciones políticas y económicas que se dieron en las décadas pasadas dejaron de servir con eficiencia. Los indicadores económicos y sociales en México mostraban un escenario de estancamiento y retroceso. El modelo de desarrollo se agotó. No sólo se terminó una forma económica, sino que hubo una modificación en las alianzas políticas y en el modo de operar de los actores tradicionales: empresarios, partidos, clero, sindicatos y gobierno. Esta época es considerada por los economistas de la CEPAL como la "década perdida" en toda América Latina, México incluido.

Según cifras del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, la población total del país pasó de 71.4 millones en 1981 a 81.2 millones en 1987. La población en condiciones de pobreza, es decir, que no satisfacen las necesidades que les podrían dar un bienestar mínimo, pasó de 32.1 millones en 1981 a 41.3 millones en 1987. Esto quiere decir que nueve de cada diez mexicanos que se añadieron a la población pasaron a formar parte de los pobres. En 1983 el 10% de las familias más pobres del país recibían el 1.3% del ingreso generado¹.

Algunos gremios empresariales se rebelaron contra la política estatal y se lanzaron a una participación política abierta. Los partidos de oposición entraron de lleno en el juego electoral como actividad central, con lo que obtuvieron importantes triunfos y un protagonismo social destacado. El

1.- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, México, El Nacional, 1990, p.21.

alto clero se politizó, sobre todo en algunas regiones. Los sindicatos oficiales e independientes por igual se enfrentaron a la caída de salarios, mientras el gobierno implantaba una política de estabilización fondomonetarista.

La crisis trajo consigo el surgimiento de nuevos conflictos; los esquemas de representación corporativa dejaron de ser eficientes y se dio un cambio en la participación cívica. Las elecciones se transformaron poco a poco en territorio de disputas y las viejas prácticas del priísmo generaron conflictos en algunas regiones.

En estas condiciones se llega a la sucesión presidencial de 1988. La crisis social y política se refleja en las elecciones del 6 de julio, ya que el partido oficial ganó sólo con el 50.3% de los votos, y generó un severo cuestionamiento sobre la legitimidad de los resultados electorales.

A partir de ese momento el presidente Salinas de Gortari, en el discurso de toma de posesión, propone tres acuerdos nacionales que reflejan su preocupación por la situación del país en cuanto a la democracia, en esos momentos cuestionada; por una estabilidad económica que demandaban muchos sectores de la población y por el mejoramiento de las condiciones de vida de las clases marginadas cada vez más inconformes.

Para dar cumplimiento al tercer acuerdo, en ese mismo discurso anuncia la creación del Programa Nacional de Solidaridad que pondría en marcha "acciones eficaces en la regiones rurales y en las zonas urbanas con niveles de vida más deprimidos. Asimismo se enfocará hacia los grupos indígenas..."².

Sin duda el Programa Nacional de Solidaridad es un elemento clave para entender la estrategia de modernización económica y política del gobierno mexicano. Revisar el tipo de programas y el momento en que son implantados puede ser un ejercicio efectivo para encontrar sentido a la acción de Solidaridad, que por momentos se presenta amorfa y adaptable a cualquier situación.

2.- Carlos Salinas de Gortari, "Discurso de Toma de Posesión", en Suplemento de La Jornada, 1 de diciembre de 1988, México, p.10.

En todo sistema político, la capacidad gubernamental de ofrecer bienes y servicios a los demandantes para satisfacer sus necesidades ha sido el procedimiento prioritario para obtener consenso político y dirimir conflictos sociales.

Según las distintas posiciones ideológicas el Programa de Solidaridad se ubica en dos grandes planos: uno, cuya función sería la de resolver problemas políticos inmediatos del régimen: legitimar la imagen presidencial, restar base de apoyo a la oposición y hacer proselitismo pro-PR. Otro plano son los programas que cumplen funciones económico-estructurales, es decir, que establecen las condiciones para apoyar el actual proyecto de modernización económica: construcción de caminos y diversas obras de infraestructura, garantizar un mínimo de condiciones materiales para la reproducción de la mano de obra y el mantenimiento de ciertos niveles de productividad, creación de empresas para la subsistencia de pequeñas comunidades, proyectos de desarrollo regional, además de garantizar un mínimo de paz social sin la cual el proyecto económico sería inviable.

Algunos piensan que la práctica cotidiana del programa ha incorporado un cambio sustancial en el quehacer típico de las burocracias tradicionales, delineando un nuevo estilo de política social, uno más descentralizado y participativo. Otros en cambio, piensan que es un programa creado para ganar elecciones y legitimizar a un estado debilitado, así como fortalecer al partido oficial.

Consideramos que esto constituye, una polémica importante en el desarrollo de las relaciones estado-sociedad, pensamos que esta investigación puede contribuir a la comprensión de las políticas sociales de la actual administración que sin duda tendrán repercusiones en un futuro no muy lejano.

Creemos que Solidaridad constituye una política social que tiende a compaginarse con nuevas formas de acumulación y representación que se presentan en el terreno de la economía, la política y la sociedad.

El planteamiento de esta investigación nos llevará a cuestionarnos sobre

cuáles son los alcances de la política social del Estado; ¿Se distingue la política social de la presente administración de las anteriores?, y si es así, ¿en qué sentido?, ¿cuál es la propuesta modernizadora del régimen salinista respecto a la política social?

Cada cuestionamiento obligará a hacer una retrospectiva de las políticas seguidas en gobiernos anteriores y definir con ello el posible "avance" o "retroceso" que ha representado la política aplicada en la actual administración, ya que la historia de nuestro país está plagada de reformas administrativas insuficientes o virtualmente frustradas. Es más, no ha existido ninguna completamente exitosa. Esto suele ocurrir porque "la toma de conciencia de la necesidad de la reforma y el momento de su ejecución suelen estar temporalmente disociados"³.

Esta investigación partió de las siguientes interrogantes: ¿Es Solidaridad un programa meramente electorero? ¿Se está combatiendo la pobreza extrema? ¿Ha Solidaridad permitido mejores niveles de bienestar social con la participación ciudadana? Cuestionamientos que se contemplan a lo largo de la investigación y que finalmente harán que este estudio aporte información para el conocimiento de las políticas sociales.

La investigación se va a dividir en cuatro capítulos; en el primero se expondrá, por un lado, las definiciones teóricas que se utilizarán a lo largo del trabajo y, por otro lado, un análisis sobre políticas públicas desde un enfoque sectorial, que nos ayudará a comprender las arenas del poder en relación a las políticas distributivas, regulatorias y redistributivas. Con ello contaremos con elementos conceptuales y metodológicos para el análisis de las políticas públicas en México.

En el segundo se explicarán los rasgos constitutivos del sistema político mexicano, haciendo una breve reseña de la consolidación del poder público en los distintos modelos de desarrollo: "crecimiento hacia afuera", "sustitución de importaciones", "desarrollo estabilizador" y "desarrollo compartido". Se precisarán los dilemas del desarrollo económico en México en el bienestar social y la distribución de la riqueza.

3.- Omar Guerrero, El Estado y la Administración Pública en México, México, INAP, 1989, p. 120.

En el tercer capítulo se definirán las características que presentó la crisis de los años ochentas analizando las tendencias económicas, políticas y sociales, a fin de identificar con ello los factores que explican el surgimiento de Solidaridad como política pública.

En el cuarto y último capítulo se estudiará la política social que lleva a cabo la presente administración; se señalarán los aspectos que definen y caracterizan el Programa Nacional de Solidaridad como medio para combatir la pobreza y el método utilizado para medirla; se explicará el grado y los niveles de pobreza en el país y, por último se hará una evaluación del gasto público en materia de desarrollo social, analizando los presupuestos ejercidos por Estado en el rubro de desarrollo regional y Solidaridad presentados en los informes de gobierno, a fin de responder a los cuestionamientos o juicios que se hacen sobre el Programa de Solidaridad.

CAPITULO PRIMERO

Marco teórico conceptual: un acercamiento al estudio de las políticas públicas.

Este capítulo se dividirá en dos partes, en la primera se expondrá una serie de conceptualizaciones alrededor del término "política social" definiendo, así, las categorías que utilizaremos a lo largo de la presente investigación.

En la segunda parte se hará un análisis sobre políticas públicas desde un enfoque sectorial, estudiando las arenas del poder: distributivas, regulatorias y redistributivas, según la tipología de Theodore Lowi. De esta forma contaremos con elementos conceptuales, teóricos y metodológicos para el análisis de las políticas sociales en México.

A. DEFINICIONES TEORICAS Y METODOLOGICAS DE LA POLITICA SOCIAL.

A lo largo de la presente investigación se discutirá en torno a unas cuantas categorías de las que debemos precisar el sentido en el que serán utilizadas. Para ello nos basaremos en los estudios de Manuel Canto Chac sobre política social e intercambio político, y Pedro H. Moreno sobre implicaciones prácticas de la política social.

Canto Chac señala que detrás de la expresión "políticas sociales" se pueden encontrar tres distintos niveles con implicaciones distintas: asistencia, bienestar y equidad. Al primer término lo podemos definir como "la acción de proporcionar los mínimos de subsistencia a un conjunto de individuos carentes de él"⁴.

Podemos hablar de bienestar cuando existe "una relación más comprensiva del conjunto de la sociedad. No se trata ya tanto de ayuda a cierto sector

4.- Manuel Canto Chac "Política Social e Intercambio Político" en de políticas públicas, México, 1992, p. 3.

de miembros de la sociedad, sino al mejoramiento de las condiciones de vida del conjunto de la sociedad"⁵.

Entenderemos la equidad como un referente mediante el cual se establece una relación entre los sectores o estratos de la sociedad, para que las diferencias no rebasen los límites considerados como racionales. Estas dos últimas categorías, señala Canto, a su vez se podrían encuadrar en la noción más amplia de seguridad social, opuesta a la de asistencia social, en la tradición europea ⁶.

Una vez establecido esto haremos referencia a las políticas sociales instrumentadas en el Estado Benefactor y posteriormente en el Estado Neoliberal. Para los efectos de este trabajo tomaremos las definiciones que proponen Sol Arguedas y Pedro Moreno para entender la política social dentro de estos dos Estados.

Decir Estado de bienestar para Sol Arguedas, equivale a decir, fortalecimiento del poder adquisitivo del salario y ampliación del mercado consumidor, en sentido económico; a decir democracia representativa avanzada - no obstante el fuerte corporativismo que lo caracteriza-, en sentido político; equivale también a decir aumento sensible de la seguridad social y ensanchamiento y complejidad de las capas medias, en sentidos social y sociológico, y a decir intento de solidaridad humana, en sentido moral ⁷.

La política social en el Estado de Bienestar la entiende Pedro Moreno como la provisión de bienes y servicios, a través de mecanismos ajenos al mercado, es decir, al margen de las reglas del llamado intercambio equivalente. Se trata de una operación salvadora de las familias que no tienen los medios suficientes para sobrevivir dentro de los límites del circuito económico. El Estado extrae recursos de este circuito y los asigna

5.- Ibidem., p. 3.

6.- Ibidem ., p.4.

7.- Sol Arguedas, El Estado benefactor .Fenómeno Cíclico?, México, Mundo, 1988, p.21.

discrecionalmente ⁸.

Las categorías centrales de este tipo de política son: los derechos sociales y familiares, el acceso gratuito a la educación, a la salud, a la alimentación y a la vivienda. Se entiende que esta es una función que compete exclusivamente al gobierno. La concepción de esta política implica planeación de largo plazo y la construcción de un aparato institucional vasto y complejo.

La puesta en marcha de programas sociales, desde esta perspectiva, se atiende al estilo burocrático y organizativo presente en el aparato público, que en general se caracteriza por el clientelismo y el corporativismo estatal ⁹.

El valor principal que guía la política social el modelo del Estado de Bienestar es el de la justicia, a través de la cual se intenta igualar, no sólo en oportunidades, sino en bienestar, entendido como el resultado de un vector que mejore la calidad y esperanza de vida.

Moreno señala que la racionalidad que prevalece en la elaboración de la política social es principalmente de carácter filosófico político y social, "de ello se deriva el énfasis en los objetivos y resultados, más que en los instrumentos"¹⁰.

En el caso de la política social en el Estado Neoliberal, la acción estatal

8.- Pedro Moreno, "Definiciones teóricas y metodológicas de la política social: algunas implicaciones prácticas", en Seminario de política social y análisis de política públicas, México, 1992, p. 1.

9.- Phillippe Schmitter define el corporativismo como un sistema de interés y/o representación de posiciones, un particular arreglo institucional típico-ideal para vincular los intereses organizados en asociaciones de la sociedad civil con la estructura de toma de decisiones de Estado. Define dos tipos de corporativismo: El corporativismo puro en el que la legitimidad y el funcionamiento del Estado dependen primaria y exclusivamente de la actividad de las "corporaciones". El segundo corporativismo subordinado en el que "corporaciones" estructuradas de modo similar son creadas y mantenidas como órganos auxiliares y dependientes del Estado. Estos dos tipos también los llama corporativismo social y corporativismo estatal respectivamente. El corporativismo mexicano es un claro ejemplo del segundo tipo. Ver Phillippe Schmitter, "¿Cóntinuamos en el siglo del corporativismo?", en El Buscón, núm 13., pag.137.

10.- Moreno, op.cit., p.3

pretende asegurar la igualdad de oportunidades, a través del imperio de la ley, pero ni el Estado, ni los particulares, quedan obligados legalmente a actuar "positivamente" (hacer el bien) pues se les restringiría la libertad.

La solidaridad estatal y la privada pueden ser obligación moral, es decir, depender de decisiones individuales o personales. La política social es entendida como el conjunto de decisiones y acciones económicas y asistenciales dirigidas a asegurar la igualdad de oportunidades y mitigar la necesidad extrema.

La política social neoliberal, puede ser consecuencia del mercado o ser instrumentada por el estado. En cada caso pueden distinguirse beneficios públicos y privados. Ciertas acciones preventivas en materia de salud, en atención primaria, benefician a la sociedad en su conjunto. Sólo con esas excepciones, casi todo puede tener usufructo privado. Desde esta perspectiva, no hay razón para que el Estado intervenga en su producción: el mercado es el indicado para proveer y sus beneficiarios directos tienen que pagar el precio.

La política social neoliberal se define a partir de una lógica económica en sentido estricto. A partir de ella todas las relaciones sociales tenderán a caer dentro de la regla del intercambio, es decir, en un universo de opciones donde prevalece siempre una elección racional. La función de la política social no es compensar o distribuir productos o servicios, sino configurar esquemas de incentivos y sanciones para que los individuos, a través de comportamientos económicamente adecuados -según los neoliberales- eleven su bienestar. En el caso de extrema pobreza se establecen programas públicos (provistos por el Estado y/o los privados) de carácter asistencial.

En síntesis, las nociones o conceptos principales de la política social de orientación neoliberal señaladas por Moreno son: necesidades individuales presentes y localizadas sin predefinición política, jurídica o cultural, sólo económicas, de bienes públicos y cuasi públicos, la asignación de recursos con criterios de racionalidad económica (a través del mercado) y productos discretos o proyectos discretos, más que grandes planes o

megapolíticas¹¹.

La noción de bien público es importante para el diseño de la política social en el Estado neoliberal, ya que su principal característica es que sus beneficios o consecuencias son indivisibles, ejemplos típicos de bienes públicos son la seguridad y la defensa nacional.

Los indicadores empleados para instrumentar un política pública de corte neoliberal son de índole económico-financiera, obtenidos por la aplicación de la técnica costo-beneficio. La premisa para la aplicación de tal técnica es la medición monetaria de costos y resultados, desde esta óptica, casi todas las prestaciones sociales tienen un costo y un precio.

B. EL ESTUDIO DE LAS POLITICAS PUBLICAS

En el estudio de las políticas públicas se han formado corrientes con diferentes enfoques para interpretar el sentido de la actividad gubernamental en su relación con la sociedad. Estos enfoques, sin embargo, tienen limitaciones y en esa medida no son óptimos en su interpretación; nuestra intención es recuperar algunos de ellos para entender el proceso de política pública del Programa Nacional de Solidaridad.

Debemos señalar que aun no hay un consenso claro respecto a un concepto único, de políticas públicas. Luis Aguilar Villanueva parte de la premisa de que la política pública no es la gran decisión instantánea en la cúspide del Estado, sino un proceso, una serie compleja de decisiones, en las que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y de las instancias gubernamentales¹². Myriam Cardozo que señala: "... las políticas públicas se conciben como el resultado de un proceso continuo de tomas de posición estatales [...] éstas se manifiestan a través de previsiones, decisiones, acciones u omisiones, relativas a los problemas socialmente generados en un área determinada, y producidas en un lugar y tiempo

11.- *ibidem.*, p.6

12.- Luis Aguilar Villanueva, "Estudio Introductorio", en La Hechura de las Políticas, México, Porrúa, 1992, p.9.

concreto"¹³.

El enfoque sectorial manifiesta que diferentes tipos de sectores o áreas de políticas públicas implican diferentes tipos de marcos estructurales y de grupos sociales, y, en consecuencia, distintos tipos de relaciones entre dichos grupos. En general sugiere una relación causal entre la naturaleza de la política pública y el patrón de lo político; según ello existe un número finito de tipos o patrones determinados a partir de situaciones específicas.

Este enfoque propone, por un lado, identificar áreas distintas de actividad gubernamental, y, por otro, diferenciar tipos de procesos de políticas públicas. Rechaza la concepción de que los resultados políticos son, en cierta medida, causa directa de preferencias y demandas de actores políticos procesadas en el sistema político. En su lugar coloca como focos de atención el quehacer del gobierno, los tipos de desafíos que enfrenta, así como la forma de organizarse, individual y grupalmente, para responder a esos desafíos.

Según Gary Freeman el primer paso del análisis comparativo es la identificación de los sectores; el siguiente es organizar el Estado en ministerios y demás agencias públicas y "cuasi" públicas; a esta estructura o aparato se adjudican responsabilidades sobre programas específicos, leyes y políticas públicas, por ejemplo: seguridad social, salud, educación, agricultura, defensa, protección del ambiente, etc. Todo esto determina la elaboración del presupuesto, la asignación del personal, las decisiones de legislación. Así los programas se manifiestan en instrumentos para el logro de los fines de la política pública¹⁴.

Siempre hay una relación causal entre el problema concreto de la política pública y el patrón de lo político, y además determina que la naturaleza de las políticas públicas tiende a variar conforme a ese factor o problema

13.- Myriam Cardozo, El estudio de las política públicas en América Latina, México, CIDE, 1989, pp. 28.

14.- Gary Freeman, "National Styles and Policy Sectors: Explaining Structures Variation" en Humberto Gutiérrez Méjía, Solidaridad: un estilo corresponsable de política pública, México, CIDE, p.15.

específico. Entre otras investigaciones, los trabajos de Theodore Lowi se identifican con estas teorías; su premisa expone el número finito de clases o tipos de problemas políticos. Conforme a ello, la naturaleza de los problemas impone restricciones a las opciones oficiales de solución disponibles; además provoca la participación de clases o tipos determinados de grupos y como consecuencia se generan patrones, más o menos predecibles, de lo político.

La naturaleza de las políticas públicas y de las tomas de decisión está determinada y explicada por una mezcla de características económicas, sociales, políticas, históricas, culturales o estructurales de cada nación.

El razonamiento de Lowi manifiesta categorías analíticas abstractas que combinan un número de políticas públicas o programas específicos según su función. En ese sentido, describe tres arenas, mismas que deberían determinar la estructura fundamental del debate, de opciones y de procedimientos: distributivo, regulatorio y redistributivo.

1. Tipología de Lowi

Define las políticas en términos de su impacto o de su impacto esperado en la sociedad; para ello se basa en la experiencia norteamericana. El esquema se basa en el siguiente argumento:

- El tipo de relaciones entre la gente está determinado por sus expectativas y por lo que cada actor espera obtener de la relación con los demás.
- En política, las expectativas están determinadas por los productos gubernamentales o políticas.
- La relación política está determinada por el tipo de política en juego, de manera que para cada tipo de política es posible encontrar un tipo específico de relación política. Si el poder se define como la posibilidad de participar en la elaboración de una política o asignación con autoridad, la relación política en cuestión es una relación de poder y, con el tiempo, una

estructura de poder¹⁵.

Lowi señala que estas categorías no son invenciones; corresponden a fenómenos reales y, en consecuencia, las áreas de política o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder. "Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo"¹⁶.

Si las políticas son arenas, hay que identificar estas arenas y formular hipótesis sobre su composición, su dinámica y su desempeño.

Luis Aguilar señala que no hay una política en general, porque no hay en la sociedad una única, permanente y determinante una estructura de poder, como teorizan los marxistas, elitistas y corporativistas¹⁷.

Lo que el estudio de las políticas públicas muestra es que en una sociedad, a partir de los intereses de los grupos, se levantan, inhiben o aminoran diversas cuestiones y, en correspondencia, los grupos sociales suman o restan sus intereses, extienden o restringen sus alianzas, endurecen o flexibilizan sus posiciones, se enfrentan sin tregua o negocian sus ventajas. Por consiguiente, se originan, se estabilizan o transforman diferentes estructuras de poder, correlaciones de fuerza, "arenas".

Por lo cual no hay una política en general, ni una estructura de poder total, que cubra sin excepción la sociedad entera. Es más apropiado insistir en la diferenciación de las definiciones de política, en las políticas en plural, y no en una definición general de política. Por eso importa clasificarlas y Lowi las clasifica conforme a los impactos de los costos y beneficios que los grupos de interés esperan de una política determinada.

15.- Theodore Lowi, "Políticas Públicas estudios de caso y teoría política", en políticas, México, Porrúa, 1992, p.99.

La Hechura de las

16.- Ibidem., p.106.

17.- Aguilar, op. cit., p.31.

a. Políticas Distributivas

Las políticas públicas distributivas se caracterizan por tener costos dispersos y beneficios concretos, por lo mismo, el juego político es no conflictivo o de "suma positiva", es decir, los que pagan los costos se encuentran demasiado dispersos como para tomar conciencia de su carácter de perdedores. Podemos identificar en esta arena dos tipos de actores: el Estado y los ganadores; además señalar la tendencia a tener objetivos claros, impartados de manera coordinada por organizaciones unificadas.

De hecho, en muchos casos, los desfavorecidos no pueden ni siquiera identificarse como una clase, porque siempre se pueden satisfacer los reclamos de los grupos más activos y organizados con una mayor dispersión de los beneficios.

"Las políticas distributivas se caracterizan por la facilidad con que pueden desagregarse los recursos y repartirse en pequeñas unidades independientes las unas de las otras y libres de toda regla general"¹⁸.

Lowi considera que la relación política típica de la arena distributiva es una coalición basada en el intercambio de votos para apoyo recíproco. No se caracteriza por el conflicto, el compromiso o por los intereses tangenciales sino, al contrario, se compone por miembros que no tienen absolutamente nada en común; y esto es posible porque la política de "barril sin fondo" es un recipiente que abarca asuntos de muy diverso orden. En Estados Unidos estas relaciones se dan generalmente en el seno del Congreso mientras que en México son decisiones que toma el Ejecutivo.

La política distributiva es mejor entendida como cooptación que como conflicto o compromiso. "La política distributiva es una arena relativamente pacífica, que se caracteriza por cuestiones no rivales, susceptibles de ser tratadas con recursos públicos siempre divisibles"¹⁹.

18.- Lowi, op. cit. , p.107.

19.- Aguilar, op. cit., p.32.

b. Políticas Regulatorias:

Se refiere a políticas públicas que reducen o expanden las opciones de individuos privados; el Estado fija reglas generales para guiar el uso de la propiedad privada, y el conflicto se resuelve a través de esa regulación. Este tipo de política pública supone costos concentrados y beneficios dispersos; en esa razón el juego político tiene un conflicto intermedio porque la regulación se dirige a beneficiar a la mayoría, pero como se aplica discrecionalmente evita la reacción de los que pagan los costos.

Las políticas regulatorias se distinguen de las distributivas porque la decisión regulatoria involucra una elección directa sobre quién se verá afectado y quién beneficiado a corto plazo.

“Las decisiones regulatorias se acumulan fundamentalmente en las ramas sectoriales, por consiguiente, las políticas regulatorias sólo pueden desagregarse por sectores”²⁰. En la “arena” regulatoria indentificamos tres tipos diferentes de actores: Estado, ganadores y perdedores. De igual manera, la política pública es ejecutada parcialmente, y por organizaciones sin recursos o voluntad para realizarla.

En la toma de decisiones regulatorias, las relaciones entre los líderes de grupos en uno o más de los puntos del proceso gubernamental son demasiado inestables para formar una sola élite que decida las políticas.

Luis Aguilar interpreta la política regulatoria de Lowi como una arena de conflicto y negociación entre grupos de poder ... Se trata de una arena relativamente turbulenta, de intereses exclusivos y contrapuestos del grupo, que se mueven en torno de una misma cuestión y se ven obligados a coaliciones y/o transacciones de recíproca concesión, por lo cual la eventual solución no puede favorecer de igual manera a las partes involucradas: afectados y beneficiados, en ocasión de una ley que regula un

20.- Lowi entiende un sector como cualquier conjunto de bienes o servicios comunes o sustitubles, o cualquier otra forma de interacción económica establecida. En consecuencia los sectores varían de tamaño según las fuerzas económicas naturales y los diferentes modos en que son identificados por los economistas y los empresarios.

determinado campo de acción.²¹

c. Políticas Redistributivas.

Son similares a las políticas regulatorias, en el sentido de que incluyen las relaciones entre amplias categorías sociales de individuos y, por consiguiente, las decisiones individuales deben estar interrelacionadas.

Se refieren al traslado de propiedad o riqueza de una cierta categoría de gente hacia otra. Implica una selección de quién sería destituido y quién beneficiado, en un nivel más complejo que el de regulación, en la cual la posesión de la propiedad privada no se considera. Los participantes perciben resultados redistributivos, en el sentido de que los problemas se solucionan tomando siempre algo de un grupo en beneficio de otro.

"La naturaleza de una política redistributiva no se determina por el resultado de la discusión acerca de si y qué tanto fue redistributiva una política. El factor determinante son las expectativas sobre la redistribución posible y lo amenazante que puede llegar a ser"²².

Los costos y los beneficios de estas políticas públicas se encuentran concentrados; en esa medida el juego político es de "suma cero" y el conflicto demasiado alto. En otros términos, los que pagan los costos están muy concentrados, lo cual ocasiona que tomen conciencia clara de su calidad de perdedores y, en consecuencia, ocurre un enfrentamiento con los ganadores, generalmente con mediación estatal. Por lo tanto se pueden distinguir tres tipos de actores en esta "arena", Estado, ganadores y perdedores; e indicar una tendencia a tener objetivos inestables, en su mayoría instrumentados sin convencimiento pleno de los actores.

En las políticas redistributivas nunca habrá más de dos lados y éstos son claros y precisos, estables y consistentes. La negociación es posible, pero sólo para reforzar o suavizar el impacto de la redistribución.

21.- Aguilar, op. cit., 33.

22.- Lowi, op. cit., p 106.

Aguilar señala que la política redistributiva es la más audaz y radical, que aborda las cuestiones agudísimas de las relaciones de propiedad, poder y prestigio social establecidas; tiende a ser lógicamente la arena más tensa y frontalmente conflictiva [...] Los liderazgos tienden a ser permanentes y cuentan con asociaciones civiles y políticas poderosas a la defensa de sus intereses vitales ²³.

Las políticas públicas pretenden contribuir a la elaboración de decisiones públicas más eficaces que puedan ir abordando oportuna y sistemáticamente problemas y defectos públicos. Aguilar Villanueva señala que: "Gobernar es un estado, es elegir ciertos valores y criterios, ciertos objetivos y medios, ciertas estrategias de acción, ciertos actores, procedimientos, tiempos e instrumentos"²⁴.

Las sociedades en proceso de modernización, como México, dan cabida a millones de ciudadanos con identidades sociales fragmentadas y necesidades básicas insatisfechas. Por su posición desfavorable, tienden a entender la política como una actividad de presión y conflicto, pero también como la actividad que permite generar expectativas de cambio en sus condiciones de vida. "Al no poder resolver sus problemas personales y familiares mediante relaciones de mercado, numerosos sectores de la población tienden a "privatizar la política", a particularizar la política, a obtener del Estado lo que no obtienen del mercado"²⁵.

Lograr asignaciones de recursos para enfrentar problemas es, para los sectores necesitados, la razón de ser de la política. El gobierno actúa en estos casos con políticas distributivas orientadas a la solución de necesidades particulares.

23.- Aguilar, op. cit. , p.35.

24.- Luis Aguilar Villanueva, "Estudio Introductorio" en El estudio de las políticas públicas , México, Porrúa, 1992, p.15.

25.- Luis Aguilar Villanueva, "Solidaridad: tres puntos de vista", en Solidaridad a Debate , México, Nacional, p. 133.

Luis Aguilar señala que es en los gobiernos pobres donde la política distributiva es dominante y en donde se despliega un enorme gasto público, paralelamente se pierde de vista la dimensión de los costos de la gestión pública²⁶.

Desde los años veintes y treinta el tipo de política instrumentada por el gobierno mexicano ha sido de tipo distributivo. Los años ochentas han dejado claro que las decisiones de gobierno consumen recursos públicos y tienen costos variables según su oportunidad.

26.- Ibidem, p.135.

CAPITULO SEGUNDO

Modelos de desarrollo y políticas de bienestar del Estado mexicano: de la reconstrucción económica a la crisis del Estado benefactor.

Este capítulo se dividirá en dos partes; en la primera se explicarán los rasgos constitutivos del sistema político mexicano, para ello haremos una breve reseña de cómo se fue consolidando el poder público en los distintos modelos de desarrollo.

En la segunda parte, precisaremos los dilemas que implica el desarrollo económico de México en las políticas y programas generados a la atención del bienestar social por parte del Estado. Se examinará la función que tuvo el Estado mexicano en la promoción del desarrollo social.

A. RASGOS CONSTITUTIVOS DEL SISTEMA POLITICO MEXICANO

“El sistema político mexicano sólo puede comprenderse a partir de la historia de la construcción del Estado posrevolucionario y su partido, y de las relaciones entre éstos y el resto de los actores políticos”²⁷.

En el siglo XX la ideología y la cultura política nacionales han estado marcadas por la Revolución de 1910. El Estado mexicano moderno nace de la necesidad de mediar y controlar la explosión popular en sus diferentes manifestaciones, con una cultura política basada en un Estado fuerte y en la consolidación de la identidad nacional. El Estado se forma en una sociedad básicamente agrícola y minera, en donde los sectores medios casi no existían y el capital nacional era débil y dependiente del exterior.

El Estado posrevolucionario no pretendió establecerse como representante de alguna clase en particular, sino como un gobierno “para todos”,

27.- Dolores Ponce y Antonio Alonso, México hacia el año 2010: política interna , México, Límusa Noriega, 1989. p.17.

mediador de los intereses de toda la sociedad. Sus principales objetivos radicaban en desarrollar la industria del país y contener la explosión popular mediante un programa de justicia social. Buscó abarcar todos los espacios y desarrollar una capacidad de imponer su voluntad sobre la de cualquier grupo social.

El sistema político de los años veintes se caracterizaba por el caudillismo, por el predominio de los líderes políticos que participaron en la Revolución, con un poder personal, no institucionalizado que dependía de la capacidad de sus fuerzas armadas. A finales de esa década el presidente Calles creó el Partido Nacional Revolucionario (PNR) sentando las bases para la institucionalización, la concertación y la centralización del poder.

"El partido había nacido en 1929 como resultado de una decisión del general Calles que buscaba sentar las bases para "institucionalizar" la vida política del país y aunque varios caciques prominentes y diversas fuerzas sociales hubiesen contribuido entonces a su constitución, el Partido había sido ante todo el proyecto de un hombre"²⁸. Durante sus primeros cinco años de vida, el partido de la revolución logró que la estructura del cacicazgo fuera cediendo en aras de la centralización del poder.

El periodo que corre de 1929 a 1934 es denominado "maximato" y constituye una fase de transición en el recorrido de la institucionalización del poder, en la que "el caudillismo como forma de liderazgo político nacional quedó enterrado y la figura de Calles, ya ex-presidente, se erigió en el artífice del proceso de rearticulación de la coalición revolucionaria"²⁹

Con la consolidación del "Estado revolucionario" la gestión pública se caracterizó por una presencia muy amplia y centralizada, que derivaba en un control excesivo del gobierno federal sobre los asuntos regionales, control que se ejercía en forma discrecional con una escasa o nula

28.-Luis Javier Garrido, El Partido de la Revolución Institucionalizada: La formación del nuevo Estado en México (1928-1945), México, Siglo XXI, 1986, p. 301.

29.- Jaqueline Peschard, "El Maximato", en Evolución del Estado mexicano: reestructuración 1910-1940, México, Ed. El Caballito, p.203.

participación popular. Esto permitía la negociación de los derechos sociales a cambio de apoyo político, como en el caso de los votos corporativos.

El modelo de "crecimiento hacia afuera" que predominó en México hasta la depresión de 1929 respondía a las necesidades de los países industrializados en lo que respecta a sus requerimientos de alimentos y materias primas. Este modelo implicaba que México utilizara su ventaja comparativa -abundantes recursos y mano de obra barata- para producir bienes básicos y exportarlos.

La crisis de 1929 repercutió en México negativamente, ya que se dio una baja en la demanda de importaciones, lo que produjo un cambio brusco de dirección en la política económica, y es a partir de ese año que se comienza a instrumentar un modelo de "crecimiento hacia adentro".

Lázaro Cárdenas amplió los márgenes de acción del Estado, limitó el poder de la iglesia, desmanteló latifundios, expropió el petróleo, creó un sistema corporativista, reglamentó los precios de los productos básicos y nacionalizó los ferrocarriles, entre otras medidas de carácter económico.

En el ámbito político, Cárdenas transformó en 1938, el PNR en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) para contar con el apoyo de las clases trabajadoras, marginadas en el esquema del PNR. El partido se agrupó en cuatro sectores: obrero, campesino, popular y militar, dejando de ser estos últimos la principal fuerza política. De esta manera se conformó en lo fundamental el sistema "corporativo", por medio del cual se negociarían y regularían las demandas de los diversos grupos sociales.

El presidente asume la dirección del partido y "...se establecen las bases de un control efectivo y directo de arriba hacia abajo y los mecanismos que conducirían al clientelismo político, al patrimonialismo, a la democracia peticionaria"³⁰.

El proyecto de Cárdenas introdujo el ejido como una empresa cooperativa, unificó a los campesinos, "canalizando su movilización y organizando

30.- Ponce y Alonzo, op.cit .. p. 20.

comunidades agrarias de base que le darían una sólida representatividad en el campo y que convertirían a los campesinos en un leal agente político; la reorganización de los obreros por sector provocó que demandaran al gobierno sólo peticiones que se pudieran cumplir sin poner en riesgo la acumulación interna de capital”³¹.

Las relaciones del régimen con los grupos de empresarios nacionales y extranjeros fueron muy difíciles; había una constante presión externa por las políticas adoptadas, sobre todo a raíz de la expropiación petrolera. La Iglesia se oponía a las reformas cardenistas, pero se encontraba debilitada por la Guerra Cristera y no pudo pedir apoyo a las bases, pues éstas se estaban beneficiando con las políticas laborales y agrarias del régimen.

Durante la gestión de Lázaro Cárdenas, el gasto social ganó importancia, habiendo llegado a representar el 19% en 1938, lo que fue un récord hasta 1962³².

En este período de institucionalización aparecieron otros partidos formales de oposición. En 1934 salió de la clandestinidad el Partido Comunista Mexicano. En 1937 se fundó la Unión Nacional Sinarquista, antecesora del actual Partido Demócrata Mexicano. En 1939, se fundó el Partido Acción Nacional.

A partir de los años cuarentas, México experimentó un acelerado crecimiento económico, basado en la industrialización del mercado interno. El control corporativo ayudó a la acumulación del ahorro interno. Avila Camacho (1940-1946) estableció un clima propicio para la inversión privada, que desde entonces se consideró fundamental para el crecimiento económico. Hubo un cambio importante en las relaciones México-Estados Unidos: “Washington aceptó que para afianzar la estabilidad interna del régimen mexicano no debía reducir su margen de relativa independencia, fue así como tomó forma una relación especial entre México y Estados

31.- Ibidem, p. 21.

32.- Cfr. Leopoldo Solís, La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectiva, México, siglo XXI, 1971, p.100.

Unidos"³³.

La transformación del Partido de la Revolución Mexicana en Partido Revolucionario Institucional en 1946, "fue el acto simbólico que consagró tres cambios que ya se habían empezado a gestar en el contenido de las relaciones corporativas: la subordinación del partido al Ejecutivo, la estructuración de un acuerdo de base tripartita y la despolitización del sector empresarial, el cual se concentraría sobre todo en la negociación de sus demandas particulares"³⁴.

Se firmó el Pacto Obrero Industrial, que limitó las demandas obreras; el reparto agrario se desaceleró y los militares fueron desincorporados como sector del partido oficial. La Iglesia y el Estado establecieron relaciones, aunque la legislación no se modificó para darles personalidad jurídica.

Con la creación del Revolucionario Institucional, "el partido ya no tendría como meta la democracia de los trabajadores, sino el desarrollo económico a través de la colaboración entre las clases, constituyéndose así un gran acuerdo de base tripartita, que operaría como parámetro de las negociaciones y como símbolo de la estabilidad política del régimen"³⁵.

La industrialización del país, basada en un esquema de sustitución de importaciones, que reservaba los mercados internos a los empresarios establecidos en el país fue la postura seguida por las siguientes cuatro administraciones (Aleman, Ruiz Cortines, López Mateos y Díaz Ordaz). Las relaciones de alianza y control de los sectores populares se consolidaron en forma institucional.

En 1951 hubo un movimiento de oposición en el interior del PRI demandando democratización interna, políticos de alto nivel se agruparon (en la Federación de los Partidos de Pueblo) alrededor del General Henríquez Guzmán, y lanzaron su candidatura a la presidencia de la República. Este

33.- Ponce y Alonso, op. cit., p. 23.

34.- Matilde Luna Ledesma, Los empresarios y el cambio político, México, 1970-1987, México, Ediciones Era, 1992, p.26.

35.- Ibidem., p.27.

fue el último "caudillo" de la Revolución que luchó en una contienda política-electoral.

"En el seno de la clase política se venían manifestando grandes diferencias. La división entre cardenistas y alemanistas, que tuvo su máxima expresión en el movimiento henriquista, dificultaba el liderazgo político del nuevo gobierno"³⁶.

Cuando Adolfo Ruiz Cortines asumió la presidencia, en 1952, el país se encontraba sumido en una grave crisis que alcanzaba y definía tanto los espacios económico como el político y en el terreno de la legitimidad.

La economía estaba perdiendo su dinamismo: en 1953 la tasa de crecimiento había sido cercana a cero, en 1954 una devaluación llevó la paridad del peso frente al dólar de 8.65 a 12.50. Aunque los salarios de los trabajadores se incrementaron en términos reales, cosa que no sucedía desde 1940, la tranquilidad laboral se mantuvo poco tiempo: en 1958 se iniciaron nuevos movimientos obreros demandando democracia y autonomía en el interior de sus organizaciones. El subempleo rural aumentó, y la desigualdad entre los sectores modernos y tradicionales se intensificó.

Para impulsar la economía y desactivar los conflictos se inicia una política conocida con el nombre de "desarrollo estabilizador" que se caracterizó por un gasto público mesurado y selectivo para encauzar los efectos estabilizadores del crecimiento.

Durante ese sexenio, las características del sistema político mexicano ya se encontraban bien definidas; esa administración tuvo que luchar no sólo por mantener el sistema, sino también por fortalecerlo para así hacer frente tanto a las divisiones internas como a los ataques externos contra el grupo gobernante. La vida política de México durante el período 1952-1958 se encontró determinada, en gran medida, por el afán de mantener la estabilidad política a toda costa; la estructura corporativa del partido en el poder fue de gran utilidad, ya que la mayor parte del gasto social se asignaba a los sujetos corporativos asegurando así la estabilidad deseada.

36.- German Pérez Fernández del Castillo, "La Llegada de Adolfo Ruiz Cortines al poder" en del Estado mexicano: consolidación 1940-1983, México, Ed. El Caballito, 1986, p.65.

"La ausencia de una política de partidos, la institucionalización del Estado interventor y el dominio del ejecutivo y la administración en la elaboración de las políticas públicas, favorecieron el privilegio de formas de representación corporativa, que con una intervención estatal cada vez más particularista tendieron a degenerar en procedimientos más bien clientelistas"³⁷.

A principios de los sesentas se reavivaron conflictos políticos entre algunos empresarios y el Estado; en 1960 el gobierno compró las empresas de la industria eléctrica y modificó el artículo 123 Constitucional, aprobando el reparto de utilidades de las empresas, (ejemplo claro de una política pública redistributiva.) "Si a finales de los cincuentas la legitimidad y la representatividad de la base corporativa del sistema mexicano se ponía en entredicho en el sector obrero, a mediados de los sesentas la CNC perdió legitimidad dando paso a la formación de agrupaciones promotoras de la lucha campesina independiente."³⁸.

En 1964, en medio de esta aparente pérdida de representatividad y legitimidad del sistema, dentro del PRI hubo un intento por democratizar el partido abriendo mecanismos para que las bases seleccionaran a los candidatos a presidentes municipales. La iniciativa era de Carlos Madrazo, presidente del partido, pero ésta fue derrotada por los intereses de funcionarios federales y gobernadores.

"Durante el último lustro de los sesentas, el Estado fuerte mostraba ya dos lógicas operando en paralelo: una como Estado de clase que impone sus decisiones a través de los elementos estratégicos de política económica; y otra que no es reductible al Estado como representante de una clase dominante, porque no pierde la fidelidad de las masas, redobla su control sobre los obreros e intensifica la política agraria"³⁹.

37.- Matilde Luna, Op. cit., p.23.

38.- Ponce y Alonso, op. cit., p. 27.

39.- Sergio Zermeño, México, una democracia utópica: el movimiento estudiantil del 68, Siglo XXI, México, 1981, pp. 90-91.

Teniendo controladas las masas obreras y agrarias, el reto del sistema eran los sectores medios (profesionistas y estudiantiles) que habían crecido con el desarrollo económico. Luis Echeverría (1970-1976) inició su gestión con reformas políticas, bajo el encabezado de "apertura democrática", que buscaban resolver problemas de los sectores movilizados en 1968.

Jesús Reyes Heróles, entonces presidente del Revolucionario Institucional, planteó cambios en los principios y el programa de su partido, volviendo a proclamar organizaciones de clase, recuperando los principios anteriores a 1950. El PAN a su vez se propuso como un partido menos ideológico y más pragmático, participacionista, en busca del poder mediante la contienda electoral y la apertura e intensificación de sus relaciones con el exterior. Se fundaron el Partido Socialista de los Trabajadores, el Partido Mexicano de los Trabajadores y el Partido Revolucionario de los Trabajadores, todos de orientación de izquierda.

El periodo de desarrollo estabilizador había llegado a su fin; aparecieron claros síntomas de agotamiento estructural en el modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones. La concentración de la riqueza y el poder seguía intensificándose; el descubrimiento de yacimientos de petróleo y el endeudamiento dieron un aliento temporal al crecimiento económico del país.

La nueva administración planteó un nuevo modelo, el "desarrollo compartido" en el que el Estado tendría una mayor intervención en la economía; en lo político intentó recuperar la confianza de todos los sectores, pero el proyecto económico provocó una "crisis de confianza" en los sectores empresariales que repercutió en las inversiones y en la salida de capital del país.

El gasto del sector público en bienestar social aumentó considerablemente en términos reales. Se incrementaron los salarios y se propusieron reformas fiscales, "se emprendieron acciones que trataban de favorecer a la clase obrera, a expensas del sector privado"⁴⁰. La respuesta de los

40.- Peter Ward, Políticas de bienestar social en México: 1970-1989, México, Nueva Imagen, 1989, p.41.

hombres de negocios fue la creación en 1975 del Consejo Coordinador Empresarial, con influencia y fuerza política, al mismo tiempo que el sindicalismo independiente cobraba fuerza.

“Desde 1974 se sabía que había vastos yacimientos de petróleo en el sureste del país y en su plataforma continental [...] la multiplicación de los precios del petróleo, entre 1973 y 1974, elevó el valor comercial de toda la riqueza petrolera del mundo. Esto empujó a México como a otros países hacia un plan de exportación de nuevos recursos petroleros [...] López Portillo autorizó una explosión masiva de la inversión pública con vistas a elevar la plataforma petrolera, hasta que se convirtió en el plan definitivo de inversión para el período 1976-1982 [...], que pretendía canalizar hacia el sector petrolero y petroquímico 20 mil millones de dólares, poco más de una cuarta parte de la inversión del sector público”⁴¹.

Durante todo el sexenio de López Portillo (1976-1982), el sector empresarial se vio favorecido por la “Alianza para la Producción”, la iniciativa privada volvió a invertir en el país, ya que desde el inicio de la administración se tuvo como uno de los principales objetivos el ganar nuevamente la confianza de este grupo social.

“En su primer Informe de Gobierno, López Portillo manifestó: A la larga la peor política es convertir la economía en una utopía. El populismo no resuelve sino enreda y agrava los problemas, o los tomamos por donde se debe o iremos de mal en peor”⁴².

Junio de 1981 marca el inicio de la peor crisis que haya vivido el México moderno. El descenso del precio del petróleo redujo drásticamente los ingresos del país por concepto de exportaciones. Mientras que en 1977 las exportaciones petroleras representaban el 27% del total nacional, en 1981 llegaron al 61%. Esto, a su vez impactó de manera negativa al gasto público. Aquel sueño de una gran recuperación económica duró apenas unos cuantos

41.- Miguel Ángel Rivera Ríos, Crisis y reorganización del capitalismo mexicano: 1960-1985, México, Era, 1986, pp. 85-86.

42.- Germán Pérez y Rosa María Mirón, “López Portillo: un sexenio de auge y crisis” en Evolución del Estado mexicano, México, Ed. El Caballito, p.200.

años⁴³.

En poco tiempo los salarios se redujeron en términos reales un 50%, creció la economía informal, el subempleo y el desempleo, el petróleo seguía siendo la principal entrada de divisas y su precio en el mercado caía, la inflación aumentaba, y la paridad del peso con el dólar estaba en picada, los empresarios sacaban su capital del país y la oposición partidista avanzaba.

Las viejas demandas campesinas intentaron encuadrarse en el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) sin obtener buenos resultados. Después de la nacionalización de la banca y el control de cambios, la actitud de los empresarios se modificó. El Estado intentó, sin éxito, canalizar la nacionalización como una conquista popular.

Entrando en los ochentas el gobierno no tenía la posición de fuerza de los regímenes anteriores, la crisis económica había golpeado con toda su magnitud, la deuda externa limitaba el crecimiento. "México viviría la más profunda y prolongada crisis desde la recesión de finales de los veintes y volvería a hablarse insistentemente de un agotamiento o desgaste del sistema político y de posibles estallidos sociales"⁴⁴.

Visto el proceso político mexicano desde una amplia perspectiva histórica podría decirse que "el régimen mexicano se ha caracterizado por un acentuado poder del ejecutivo, por una lógica de tipo corporativo y por una política intervencionista en el marco de la llamada "economía mixta", factores que han producido un nivel muy bajo de la diferenciación entre la economía, la administración y la política y una determinación del aparato administrativo como ámbito de la política"⁴⁵.

43.- Ibidem., p.223.

44.- Ponce y Alonso, op. cit. , p. 33.

45.- Matilde Luna, op. cit., p. 14.

B. BIENESTAR SOCIAL Y DISTRIBUCION DE LA RIQUEZA: LOS DILEMAS DEL DESARROLLO MEXICANO.

"De 1910 a 1940 la estructura social de México entra en un proceso ininterrumpido de transformación, indicador de un crecimiento progresivo de nuestra población urbana y de una disminución porcentual de nuestra población rural[...] Según el censo de 1910 la población rural en México era de 79.99%, según el de 1921 la población rural disminuyó a un 68.95%; de conformidad con el censo de 1930 la población rural bajó a un 66%, descenso que continúa hasta alcanzar la cifra de 64.91 en 1940"⁴⁶.

Al extenderse el poder del Estado a mediados de la década de los treinta, se asignó mayor participación al gasto público⁴⁷, sobre todo al gasto de inversión, ya que se redujo el gasto corriente significativamente al bajar el presupuesto militar.

Este periodo marcó cambios importantísimos en la economía mexicana, se le asignaron nuevas funciones al Estado, las que ampliaron su participación. Este hecho tuvo intensa significación en el futuro económico y social de México.

En el periodo de gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940) se presentaron modificaciones importantes en la estructura social ya que se puso en marcha una profunda reforma agraria, se expropió la industria petrolera y se declaró la educación socialista. La población analfabeta en los años treinta representaba el 61.5 %⁴⁸. "Cárdenas opinaba que al proletariado había que educarlo para que entendiese sus derechos, hizo que del presupuesto se asignaran al ramo de educación cantidades que

46.- José Iturriaga, La estructura social y cultural de México, México, SEP, 1987, p. 20.

47.- El gasto público es un instrumento de la política fiscal para alcanzar objetivos predeterminados contemplados en la planificación nacional. El gasto público puede ser corriente o de inversión, el primero comprende: servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, transferencias y deuda pública; el segundo comprende: Bienes muebles e inmuebles, obras pública e inversiones financieras. Ver Antonio Ortiz Mena, Finanzas Públicas en el desarrollo Socioeconómico de México, México, SELA, 1969, p.23.

48.- Ver: INEGI, Estadísticas históricas de México, México, 1990, tomo I, p.96-109.

establecieron una marca en la historia de México, y fue él quien gastó las cantidades más grandes en mejoras sociales hasta que López Mateos emprendió la revolución equilibrada después de 1959"⁴⁹.

"El periodo comprendido entre las dos guerras mundiales fue una época de importantes cambios institucionales que influyeron en el proceso de crecimiento sostenido. En este periodo se reformó la política de gasto público para orientarla al fomento económico y social"⁵⁰ como se aprecia en el cuadro I.

Cuadro I
Porcentaje de los Gastos Federales
1925 - 1940

Año	Económico	Social⁵¹	Administrativo
1925	32.5	8.7	58.8
1930	29.3	14.6	56.1
1935	31.6	17.3	51.1
1940	27.8	19.7	46.2

FUENTE:James, Wilkie, La Revolución Mexicana: Gasto federal y cambio social, México, FCE, 1987.

49.- James Wilkie, La revolución mexicana: gasto federal y cambio social , México, FCE, 1987, p. 189.

50.- Solís, op. cit., p.87.

51.- La inversión pública federal por sectores identifica la categoría de bienestar social para gastos fijos de capital en casos como obras públicas rurales y urbanas, la construcción de hospitales, escuelas, centros de salud y alojamiento.

Entre 1937 y 1946 el Producto Interno Bruto (PIB) aumentó 6%, debido al rendimiento de la superficie cultivable, por la utilización de maquinaria y fertilizantes y a que se sustituyeron tierras de temporal por las de riego.

A partir de 1940 y durante cerca de cuatro décadas, el país siguió una política de industrialización basada en la sustitución de importaciones de productos manufacturados. Este proceso significó el fortalecimiento de las actividades manufactureras y de servicios en las áreas urbanas más dinámicas.

El proceso de sustitución de importaciones se desarrolló a la sombra de una rígida política proteccionista. Ello permitió el fortalecimiento de un mercado interno en que las nuevas empresas industriales fijaron precios por encima de los prevalecientes en los mercados internacionales, lo que se tradujo, en algunas ramas industriales, en significativas ganancias privadas de carácter oligopólico.

El papel del Estado como agente del desarrollo económico originó un incremento importante en los gastos públicos dirigidos a obras públicas, además de fomentar la inversión privada por medio de estímulos fiscales subsidios, exenciones, etc.

En esta década, una tercera parte de la población vivía en zonas urbanas, la tasa de mortalidad era del 22.8% y de cada mil niños menores de un año morían 125.7, la tasa de natalidad era de 48.9% anual, el 7.4% de los mexicanos únicamente hablaba una lengua indígena y el analfabetismo sólo se había logrado reducir en 10 años en un 7.1 %.⁵²

Durante la administración de Avila Camacho (1940-1946) surgen y se afianzan las condiciones que permiten al país un desarrollo industrial importante que se traduce en un periodo de auge económico, el llamado "milagro mexicano".

Avila Camacho buscó un clima de entendimiento con los inversionistas nacionales y extranjeros que propiciara el deseado desarrollo industrial, "el gobierno reconoció a la empresa privada como motor del desarrollo y

52.- INEGI, op. cit., p.96.

expresó su promesa de mantener tranquilo el movimiento obrero y la izquierda en general"⁵³.

México entraba en la modernidad. Sin embargo, el proceso de industrialización se sostuvo, entre otras cosas, por el reforzamiento de la inversión extranjera, la reprivatización de tierras y una política de beneficios fiscales y abundantes recursos económicos para la iniciativa privada, con la cual el Estado pudo mantener una relación cordial.

La mitad del gasto público se invirtió en infraestructura de transporte y carreteras y una cuarta parte en petróleo, electricidad y en la creación de empresas de apoyo. Esto implicó desde luego la reducción proporcional en el gasto dedicado a la educación, la salud y los servicios urbanos, aspectos que fueron pospuestos en aras de la entrada en la modernidad.

El crecimiento de la economía, la industrialización y la urbanización del país no significaron necesariamente mejores niveles de vida para la población. Aunque el número de bienes manufacturados aumentaba y se iniciaba la producción para el consumo, las cifras existentes indican que el ingreso familiar del 90% de los mexicanos no se modificó sustancialmente y que en los años siguientes tendería más bien al deterioro en tanto un pequeño sector concentraba más de la mitad del ingreso total del país. En pocas palabras: los pobres, particularmente los campesinos, no dejaban de serlo, pero, en cambio, crecerían las fortunas de un muy pequeño grupo, al tiempo que emergía una clase media urbana que se convertiría en el principal cliente de la producción industrial⁵⁴.

53.- Jacqueline Peschard, Cristina Puga y Ricardo Tirado, "De Avila Camacho a Miguel Alemán", en Evolución del Estado mexicano: consolidación 1940-1983, México, Ed. El Caballito, p.22.

54.- Ibidem., 34.

Cuadro II

Porcentaje de los Gastos Federales
1941-1950

Año	Económico	Social	Administrativo
1941-1945	38.0	16.5	49.5
1946-1950	49.3	14.4	36.3

FUENTE: James, Wilkie, La Revolución Mexicana: Gasto federal y cambio social, México, FCE, 1987.

La introducción de nuevas técnicas de comercialización al inicio de los años cincuentas, y su coexistencia con una estructura comercial tradicionalmente ineficiente permitió que grandes consorcios mercantiles se apropiaran de una parte significativa del excedente generado por la economía mexicana.

El periodo ruizcortinista (1952-1958) se destaca por una política de austeridad, el fomento a la inversión extranjera y el apoyo a las medianas y grandes empresas del campo; en suma, por la aplicación de una política que garantizó un prolongado periodo de desarrollo económico a costa de las clases menos favorecidas.

"El crecimiento acelerado de los años cincuentas, fincado en el uso intensivo y desmesurado de la mano de obra y en mecanismos autoritarios de control sindical estaba llegando a su fin. En palabras de Antonio Ortiz Mena, ideólogo del modelo estabilizador, el país no podía seguir creciendo sin una política que contemplara la redistribución del ingreso y la ampliación del mercado nacional, para afianzar un crecimiento sostenido y la paz social" 55.

La distribución de la población se había modificado a inicios de los

55.- Rocio Guadarrama, "Los inicios de la estabilización", en La Evolución del Estado Mexicano: Consolidación 1940-1983, México, Ed. El Caballito, p.91.

cincuentas en un 8% en relación con la década anterior, aumentando el número de los habitantes en zonas urbanas que llegó a representar el 42.6 % del total de la población, la tasa de mortalidad infantil descendió a 96.2 muertes por cada mil nacimientos y el índice de analfabetos también descendió llegando al 44.2%. No obstante, el 19.1% de los mexicanos caminaban descalzos.

Van Ginneken afirma que entre 1950 y 1960 aumentó la desigualdad en la distribución del ingreso familiar en México; observa que el 20% de las familias con menores percepciones decreció su participación en el ingreso del 6.1% en 1950 al 4.0% en 1969, en tanto que el 20% de las familias con mayores ingresos aumentó su participación del 60.4 al 64.0% en el periodo referido⁵⁶.

Cuadro III

Porcentaje del los Gastos Federales 1951-1960

Año	Económico	Social	Administrativo
1951-1955	54.5	12.7	32.8
1952-1960	48.2	16.2	33.9

FUENTE: James, Wilkie, La Revolución Mexicana: Gasto federal y cambio social, México, FCE, 1987.

A principios de los sesentas el modelo de crecimiento económico aplicado mostró sus primeros síntomas de agotamiento: una creciente descapitalización, un considerable déficit en el presupuesto nacional, entre otros problemas. El Estado mexicano buscó entonces fortalecerse; para ello delimitó las áreas prioritarias de su intervención y asentó su predominio en las áreas estratégicas de la economía.

56.- COPLAMAR, Macroeconomía de las necesidades esenciales en México: situación actual y perspectivas al año 2000, México, COPLAMAR, S.XXI, 1993, p.10

Las distintas políticas instrumentadas por el Estado se modificaron sustancialmente en relación con la clase trabajadora. Así, aun cuando se incrementaron las prestaciones sociales, los brotes de descontento social fueron múltiples. A principios de la década de los sesentas el Instituto Mexicano del Seguro Social otorgó servicios y prestaciones a los trabajadores de las industrias azucarera, alcoholera y similares e incorporó años después a trabajadores mineros.

En el terreno económico se buscó superar el subdesarrollo mediante un proceso de industrialización. Con ello se incrementó la penetración extranjera y la concentración de la riqueza, además de las migraciones masivas de campesinos hacia las ciudades, con lo que se sentó las bases para el surgimiento de diversos movimientos populares.

La población rural en los treintas representaba el 66.5% del total, mientras que en los años sesentas llegó al 49.3%; el índice de analfabetismo decreció sólo en .3% entre 1950-1960 y el 71.5% de la población no contaba con servicio de drenaje⁵⁷.

El gobierno de López Mateos consideró que los factores que limitaban el desarrollo eran la pobreza y la ignorancia. Para atacar la pobreza era necesario obtener capital suficiente para destinarlo a la explotación productiva de los recursos naturales y para atraer ese capital y lograr que las utilidades se reinvirtieran en México era indispensable estimular constantemente a la iniciativa privada.

Contra la ignorancia como factor limitante del desarrollo se propuso aumentar el gasto destinado a la educación y proporcionar, en el sistema educativo, capacitación técnica para alcanzar mayores beneficios de la industrialización.

Este proceso se acompañó de una creciente fuerza de trabajo que, al no encontrar ocupación permanente en las zonas rurales, emigró a las ciudades, acelerando su marginación dentro de las áreas urbanas. La proporción de población marginada aumentó a diferencia del crecimiento en

57.- Wilkie, *op. cit.*, pp. 23-277.

las tasas de salarios reales de la economía. Como resultado "el país ha registrado una tendencia hacia la concentración del ingreso, tanto en términos individuales, como sectoriales y regionales"⁵⁸.

Este modelo fracasó principalmente porque generó:

- Una tasa elevada de desempleo originada, entre otros factores por el rápido crecimiento demográfico experimentado, desde los cuarentas, por la urbanización masiva y la creciente participación femenina en la fuerza de trabajo.
- El deterioro de la distribución del ingreso debido al crecimiento desproporcionado de los ingresos más altos, con lo que aumentaba así, la brecha que separa ricos y pobres.
- Una base anémica de ingresos del sector público, dadas las demandas grandes y crecientes de gastos corrientes (sobre todo) y de capital de gobierno, provocadas por el rápido crecimiento demográfico, la urbanización y el desarrollo⁵⁹.

La justificación de la política económica de la década de los sesentas, también llamada "década mundial del desarrollo" era la misma a nivel nacional que internacional. Se afirmaba que para superar el subdesarrollo, el país tenía que industrializarse; y para acabar definitivamente con la desigualdad social había primero que producir abundante riqueza para repartirla en lugar de repartir la miseria.

"Mientras el país no contara con aquella abundancia de recursos económicos, las denominadas "clases populares" tendrían que seguir sacrificando sus condiciones de vida y de trabajo en favor de un futuro mejor, futuro que nunca llegó. Esta idea fue explícita y oficialmente argumentada por Díaz Ordaz. El costo social del crecimiento económico

58.- ibidem., p. 17

59.- Teresa Andrade, La política del gasto público y el crecimiento económico en México en el periodo 1940-1985, México, UNAM, 1987, p. 114.

estuvo, pues, considerado"⁶⁰.

"..el saldo social que ocasionó el desarrollo estabilizador, que culminó en 1970, significó un mayor empobrecimiento relativo de las familias mexicanas con menores recursos y el enriquecimiento de las más ricas. El pobre se hizo más pobre y el rico más rico..."⁶¹.

Cuadro IV
Porcentaje de los Gastos Federales
1961-1970

Año	Económico	Social	Administrativo
1961-1965	38.0	20.3	41.7
1966-1970	40.2	21.5	38.0

FUENTE: James, Wilkie, La Revolución Mexicana: Gasto federal y cambio social, México, FCE, 1987.

Al asumir la presidencia, el gobierno de Luis Echeverría enfrentó fundamentalmente dos retos: la reorientación del desarrollo económico y la solución a los problemas derivados de una estructura estatal cada vez más autoritaria. Como respuestas a la concentración de la riqueza y a las críticas condiciones de las finanzas externas se puso en práctica una nueva política económica: el "desarrollo compartido".

La política de "desarrollo compartido", instrumentada en 1970, buscaba terminar con problemas de desigualdad en la distribución de la riqueza; su

60.-Paulina Fernández Christlieb y Luisa Bejar Algazi, "La década de los sesenta", en Evolución del Estado mexicano: consolidación: 1940-1983, México, Ed. El Caballito., p. 153.

61.- Enrique Hernández Laos, La distribución del ingreso en México, Cuadernos del Centro de Investigación para la Integración Social (CIIS), num 5, México, 1982, p. 24.

filosofía era: "es indispensable crecer para compartir el bienestar, la educación y la técnica". La nueva estrategia contemplaba, como principal punto, el crecimiento económico con redistribución del ingreso, con base en el fomento a la descentralización industrial, a la atención de zonas pobres y al incremento de los gastos de salud, educación y vivienda.

Echeverría dijo: "Subsisten graves carencias e injusticias que pueden poner en peligro nuestras conquistas: la excesiva concentración del ingreso y la marginación de grandes grupos humanos que amenazan la continuidad económica del desarrollo"⁶².

El gasto del sector público en bienestar social aumentó en términos reales. Se aumentaron los salarios, se propusieron reformas fiscales y se emprendieron otras acciones que trataban de favorecer a la clase obrera a expensas del sector privado (otro ejemplo de política redistributiva). Muchas de estas propuestas encontraron resistencia por parte de las élites, pero a la postre fracasaron, no tanto por esa oposición sino, antes bien, como resultado de una combinación de factores nacionales e internacionales. La promesa de graduales cambios estructurales en la economía no pudo cumplirse y el periodo resultó de desequilibrio y de errática expansión económica"⁶³.

Cuando López Portillo asumió la presidencia de la República en 1976, el país se encontraba en una crisis económica y política. En el nivel económico se vivía una inflación creciente, una drástica reducción de la inversión y de la producción en todas las áreas de la economía, un enorme déficit gubernamental acompañado de un inusitado crecimiento de la deuda pública externa, un grave desequilibrio respecto al sector externo, el que se quiso corregir a través de la devaluación de la moneda, así como una abierta y descarada fuga de capitales por parte de los sectores más ricos del país⁶⁴.

62.- José Woldenberg y Mario Huacuja, "El sexenio de Luis Echeverría", en Evolución del Estado mexicano: consolidación 1940-1983, México, Ed. El Caballito, 1986, p.195.

63.- Ward, op. cit., p.41

64.- Pérez y Mirón, op. cit., p.195.

Cuadro V
Porcentaje de los Gastos Federales
1971-1980

Año	Económico	Social	Administrativo
1971-1975	52.0	23.6	24.4
1976-1980	58.1	30.6	11.3

FUENTE:Guillermo Trejo y Claudio Jones, Contra la pobreza: por una estrategia de política social, México, Cal y Arena, 1993.

"Ni el rápido desarrollo económico logrado entre 1940 y 1970, ni el enorme aumento de la producción petrolera a finales de los setentas, han modificado considerablemente los niveles de desigualdad del ingreso, aunque ambos procesos hayan generado grandes cambios en la naturaleza de la actividad económica"⁶⁵.

Sin embargo, en materia educativa podemos señalar que entre 1940 y 1980 el porcentaje de alfabetos de la población mayor de 10 años pasó del 43% al 76%. A nivel nacional los grupos de profesionistas y técnicos pasaron de 218 mil en 1950 a un millón 699 mil en 1980, lo que representó un incremento en su participación porcentual en la población económicamente activa de 2.5% a 7.2 %⁶⁶.

65.- Ward, op. cit., p.36

66.- Ponce y Alonso, op. cit. , p.79.

CAPITULO TERCERO

La década perdida: tendencias 1980-1989. La instrumentación de políticas públicas.

Este capítulo se dividirá en dos partes; en la primera se definirán las características que presentó la "crisis" a nivel nacional y su contexto, analizando las tendencias económicas, políticas y sociales en la década de los ochentas.

En la segunda parte se identificarán tres factores, que consideramos pueden explicar el surgimiento de Solidaridad como política pública, como: los efectos sociales de la crisis, la pérdida de eficacia del modelo compensatorio y negociador y el agotamiento de una política de contención a la organización popular.

A. TENDENCIAS ECONOMICAS, POLITICAS Y SOCIALES EN MEXICO DURANTE LA DECADA DE LOS OCHENTAS

La década de los ochentas cerró una etapa en la historia moderna de México. Ello implicó no sólo el quiebre de modelos económicos y políticos, sino también una profunda crisis de actores sociales que se desarrollaron y actuaron al amparo de un estilo de crecimiento.

"La década de los ochentas abre un periodo crucial en la historia contemporánea de México. Inaugura una época de cambios económicos y sociales vueltos impostergables ante el resuelto avance de la crisis. Constituye el fin de una fase de auge curiosamente precedida por un periodo de retórica oficial que nos invitaba a que nos preparásemos para el advenimiento de la prosperidad. En lugar de eso, en sucesión vertiginosa, el derrumbe de los precios del crudo, una cadena de devaluaciones y el drenaje masivo de dólares, hicieron añicos esas quimeras"⁶⁷.

67.- Rivera Ríos, op. cit., p. 169.

1982 marca una fecha importante en el calendario político de nuestro país; en ese año se efectuó el último acto expropiatorio del Estado y el país llegó a una crisis económica severa; también se inició la política de reordenamiento económico y empezó a instrumentarse un proyecto neoliberal.

En los años ochentas México vivió una profunda transformación; las soluciones políticas y económicas que se dieron en las décadas pasadas dejaron de servir con eficiencia. Esta época es considerada por los economistas de la CEPAL como la década perdida. Los indicadores económicos en México mostraron un escenario de estancamiento y retroceso.

El modelo de desarrollo se agotó. No sólo se terminó una forma económica sino que hubo una profunda modificación de las alianzas políticas y en el modo de operar de los actores tradicionales: empresarios, partidos, clero, sindicatos, y gobierno.

“La reorganización del capitalismo mexicano surge como consecuencia necesaria del fracaso de la política de expansionismo económico basado en el déficit fiscal y la contratación de grandes deudas; fracaso, que en su nivel crítico precipitó una problemática de fondo, mucho más amplia, ligada al insuficiente desarrollo de la estructura productiva, el cual terminó por retrasar el crecimiento de la productividad y erosionar así la tasa de plusvalía”⁶⁸.

1. Tendencias económicas

La producción nacional medida por el Producto Interno Bruto (PIB) durante la década de los ochentas creció a razón de una tasa promedio anual de 2.2% por debajo del crecimiento de la población y a los niveles alcanzados en años anteriores. No es sino hasta 1989 cuando se percibe una moderada recuperación. Si se excluye el crecimiento de los años 1980 y 1981, correspondientes al efímero dinamismo provocado por el “auge petrolero”,

68.- Ibidem., p. 110.

en los últimos ocho años de la década hubo un crecimiento anual de 0.5 %.⁶⁹

Detrás del estancamiento de la capacidad de generación de riqueza en ese periodo se encuentra la reducida canalización de recursos para la formación de capital en virtud de cuatro factores:

- a. La descapitalización provocada por el pago de la deuda externa.
- b. El retiro del Estado de un número importante de áreas productivas.
- c. La incidencia de la política antinflacionaria en tanto el excedente económico se canalizaba hacia actividades especulativas.
- ch. La fuga de capitales⁷⁰.

Como consecuencia, en el periodo 1982-1989 la inversión bruta fija total decreció a razón de una tasa de -3.9% anual. Por su parte, la inversión pública se redujo a una tasa anual de alrededor de -11% en términos reales durante dicho lapso. La inversión privada se mantuvo prácticamente en situación de estancamiento.

La participación de la inversión bruta fija total en el PIB se redujo de 24.8% en 1980 a 17.2% en 1989, es decir, en casi una tercera parte en el lapso de una década. La pérdida de importancia de la inversión en el PIB resulta más notoria en el caso del sector público, ya que de representar alrededor de 11% en 1980, actualmente oscila en el orden del 4% lo que equivale a una pérdida del 60% en su contribución al producto nacional⁷¹.

El impacto del decaimiento de la inversión ha resultado adversa no sólo a la generación de empleos, sino incluso ha provocado el desmembramiento y el reacomodo de la planta laboral edificada en décadas anteriores.

69.- Carlos Salinas de Gortari, "El Informe de Gobierno 1990", México, Anexo estadístico, p. 365.

70.- Armando Labra Manjarez, "El problema social de México", en Seminario sobre los grandes temas nacionales, México, 1991, p. 14.

71.- Ibidem., p. 15.

"Toda la crisis económica, y la de 1982-1984 con mayor razón, por constituir un fenómeno perturbador de las condiciones de la valorización, se traduce de modo necesario en un fuerte resultado desocupacional"⁷².

Entre 1980 y 1988 la población económicamente activa se incrementó con 8.3 millones de personas, siendo que el sector formal de la economía sólo pudo dar ocupación a 1.9 millones de jóvenes mexicanos.⁷³ Esto significa que, durante este periodo, 6.4 millones de mexicanos se sumaron al desempleo, al subempleo en la economía informal, o a la búsqueda de ocupación en el exterior, principalmente en Estados Unidos.

Por su parte el desempleo abierto, de representar 0.3% de la Población Económicamente Activa (PEA)⁷⁴ en 1980, al cierre de 1989 se elevó al 10.9%, lo que equivale a 3.3 millones de personas que perdieron su puesto de trabajo⁷⁵.

Entre 1980 y 1989 el salario mínimo real decreció a una tasa anual de menos 7.4%. De tal forma que, en una década, el salario mínimo perdió 51% del valor que tenía. En otras palabras, el poder adquisitivo del salario mínimo real era menos de la mitad del existente a principios de la década pasada.

El índice del ingreso monetario real en México, que se refiere al salario medio anual por trabajador medido a precios constantes, registró una tendencia sostenidamente decreciente a partir de 1982 de manera que al cierre de 1989 muestra una disminución de 41%⁷⁶.

72.- Rivera Ríos, op. cit., p. 156.

73.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social, "Encuesta Nacional de Empleo 1988", México, Subsecretaría "B", 1992, p. 70.

74.- La Población Económicamente Activa, PEA o activos: son todas las personas de 12 años y más que en la semana que se realizó la encuesta realizaron algún tipo de actividad económica, o que buscaron activamente hacerlo en los dos meses previos a la semana del levantamiento.

75.-Secretaría del Trabajo y Previsión Social, op. cit., p. 78.

76.- Carlos Salinas de Gortari, "II Informe de Gobierno, 1990", México, op. cit., p. 198.

De la población económicamente activa, estimada en treinta millones de personas, una tercera parte percibía el salario mínimo o menos y hasta dos terceras partes ganaban dos salarios mínimos.

La combinación de estancamiento en el empleo y deterioro del salario real determinaron que durante la década de los ochentas la participación del trabajo en el ingreso nacional disponible se redujera de 40.8% en 1980 a 29.2% en 1989.

Desde 1985 ha operado un modelo de desarrollo con una política de acelerada apertura externa instrumentada con el propósito de reducir la inflación y estimular la competitividad internacional del aparato productivo. "La liberalización unilateral y casi indiscriminada de las importaciones no ha tenido un impacto significativo en el mejoramiento de la competitividad de las empresas domésticas, ni en el abatimiento de la inflación y sí, en cambio, ha agravado la situación de las empresas pequeñas y medianas"⁷⁷.

La inflación ha ido decayendo a ritmos anuales del orden de 160% en 1987, a 30% en 1990, nivel similar al de hace 10 años. El instrumento para lograrlo ha sido la concertación entre los sectores obrero, empresarial y gubernamental a través del llamado Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE). El PECE consiste en contraer la demanda interna, deprimiendo los salarios y los precios del productor.

La estrategia macroeconómica instrumentada confiere al mercado interno una importancia secundaria frente al afán de alentar la exportación. La política de industrialización asigna a las exportaciones no petroleras el papel de dinamizador de la economía.

"La inflexibilidad tecnológica y la orientación "interiorista" de la planta productiva han impedido la adaptación oportuna y eficiente de los procesos productivos a las condiciones de los mercados internacionales. Los rezagos de la red de transportación y de telecomunicaciones, así como la carencia de infraestructura portuaria y de servicios a la exportación han obstruido

77.- Labra, op. cit., p. 10.

el reacomodo de la economía mexicana hacia la exportación requerida⁷⁸.

Por otra parte, la persistencia de medidas de protección, particularmente no arancelarias y los problemas de balanza de pagos de las economías del Continente han operado sostenidamente en contra del afán exportador de México.

2. Tendencias Sociales

La pérdida de bienestar social en México durante la década de los ochentas está asociado con la disminución del ingreso real de la mayoría de la población, con el aumento del desempleo y el subempleo, así como por la escasez y encarecimiento de bienes y servicios básicos. La riqueza se fue concentrando cada vez más en menos manos y abriendo más la brecha que separa a los pobres de los ricos.

Para acercarnos a las condiciones sociales de la población es necesario conocer la evolución y los resultados de la política de gestión social del Estado mexicano durante los años de la crisis. Esto permitirá considerar el impacto sobre los ingresos monetario y no monetario.

El ingreso real de la población está determinado por el ingreso monetario directo, percibido en forma de remuneración por concepto del trabajo presentado, al cual se adiciona el ingreso indirecto que el Estado redistribuye a través del "gasto social".

Mediante los gastos que el Estado mexicano ha realizado en los renglones sociales, como: educación, salud, abasto popular, desarrollo urbano y vivienda popular, la población ha podido acceder a mejores condiciones de vida.

A diferencia de los periodos analizados en el capítulo anterior, en los cuales el ingreso indirecto desempeñó un efecto compensatorio a la caída del ingreso directo de la población trabajadora por medio de fuertes subsidios, durante la década de los años ochentas ambos conceptos

78.- Ibidem., p. 14.

coinciden en una caída real.

El **gasto social per capita** ejercido entre 1982 y 1989, revela un deterioro anual a razón de una tasa de -6.6%, acumulando una caída de 52.4% en el periodo.

Es importante aclarar que, a pesar del comportamiento del gasto social, varios indicadores utilizados para medir el nivel de bienestar de la población tienen una tendencia cuantitativa y relativamente favorable. Tal es el caso de la esperanza de vida al nacer, la cobertura de servicios de salud, las tasas de mortalidad general, mortalidad infantil y analfabetismo, grado promedio de escolaridad, la cobertura de servicios de educación, entre otros.

Esto se puede explicar por una mayor eficiencia en la aplicación del gasto público y/o por una mayor presencia de organizaciones privadas en la prestación de servicios sociales básicos.

Sin embargo, existen elementos que permiten caracterizar a los años ochentas como una década de deterioro de la calidad de los principales servicios sociales, principalmente los de salud y educación, a pesar de ser los renglones que han absorbido la mayor parte de los recursos canalizados por el Estado hacia el desarrollo social.

Como sea, es evidente que los esfuerzos realizados no logran superar la magnitud y la complejidad de los rezagos sociales, aunados a las nuevas necesidades de una población creciente y demandante.

Las cifras de los Informes Presidenciales, del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad^{79*} y de la Secretaría de Educación Pública resultan reveladoras de la situación que predomina en materia de salud, alimentación, educación y cultura en México al cierre de los años ochentas y que condiciona la política de desarrollo de la presente década.

* Los datos de los siguientes apartados fueron extraídos de: Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Combate a la Pobreza Extrema, México, El Nacional, 1990.

a. Salud

En la década de los ochentas sólo se vieron algunos avances en los servicios de salud como el número de derechohabientes que aumentó entre 1982 y 1987 en un 27.7%, el indicador de médico por habitante se incrementó a 1.2 médicos por cada mil habitantes. Sin embargo, siguen existiendo fuertes rezagos y deficiencias urgentes de atender:

- 1) Persiste aun una elevada tasa de mortalidad infantil. En el periodo 1980-1987 se registró una tasa promedio de mortalidad infantil (nacidos vivos registrados) de 30.3 ‰⁸⁰.
- 2) Más del 50% de las muertes de niños en edad preescolar (1 a 4 años) se atribuyen a deficiencias en la nutrición; y en áreas rurales sólo uno de cada cinco niños tiene el peso y la estatura normales*.
- 3) Se ha estimado que alrededor de una tercera parte de las muertes prematuras de mexicanos son evitables. Existe una alta correlación entre el nivel nutricional, la marginalidad y la pobreza y una elevada morbilidad. Por ejemplo, se ha detectado que la amibiasis es 30 veces más frecuente entre la población pobre que entre los estratos ricos, y que de cada 100 enfermos de tuberculosis, 60 son campesinos y 30 obreros*
- 4) La proporción de niños con peso bajo al nacer aumentó de 12 a 15 % entre 1983 y 1987. Cerca de 14 millones de mexicanos no tienen acceso efectivo a los servicios institucionales de salud*.

b. Alimentación

La información oficial disponible permite percibir un importante deterioro tanto en la cantidad como en la calidad de la dieta de la población mexicana.

Tomando como referencia el consumo *per capita* de un grupo de diez productos básicos de origen agropecuario durante el periodo 1980-1988

⁸⁰.- Carlos Salinas de Gortari. * III Informe de Gobierno, 1991* op.cit., p.342.

destacan las siguientes conclusiones:

1) Se registró una tendencia decreciente en el consumo *per capita* de arroz, frijol, maíz, trigo y carne de cerdo. Entre 1981 y 1989 hubo una disminución significativa del consumo de granos básicos*.

2) Alrededor de la mitad de la población mexicana se encuentra por abajo de los mínimos nutricionales comúnmente aceptados. El problema alimentario en México afecta aproximadamente a 39 millones de personas, de las cuales 27.5 millones viven en el campo y 11.5 millones en las ciudades*.

En estas últimas se registraron importantes modificaciones en la demanda de alimentos en las ciudades:

- Hubo una disminución en la compra de los siguientes productos: carnes rojas, huevos, frutas, verduras y productos lácteos. Aumentó el consumo de: cereales, tortilla, pan blanco, pastas y leche subsidiada.

- Prácticamente se mantuvo el consumo en leguminosas y oleaginosas.

- En todos los estratos de ingreso hay una constante: se gastó nominalmente más en alimentos con un resultado nutritivo más pobre. Los carbohidratos y los almidones sustituyeron a los productos con alto contenido de proteínas.

3) De los dos millones de niños que nacen en el país, cien mil mueren durante los primeros años de vida por factores relacionados con la mala nutrición y un millón sobreviven con defectos físicos o mentales debidos a insuficiencias alimentarias*.

4) El 30% de la población más pobre del país consume el 13 % de los productos alimentarios, mientras que el 10% más rico consume 21%*.

5) La caída del ingreso real significó una disminución del consumo alimentario para los grupos urbanos de escasos recursos. Esta reducción fue menor en términos proporcionales a la caída del ingreso real gracias a que otros miembros de la familia realizaron trabajos informales y/o se incorporaron al mercado de trabajo, amortiguando de esta forma la disminución del gasto en alimentos*.

6) En las zonas rurales más pobres, ante la caída de la producción agropecuaria, la población redujo considerablemente su dieta alimentaria. Aunque la desnutrición afecta a amplios grupos de la sociedad es importante destacar que, en promedio, es dos veces más frecuente en las zonas rurales que en las urbanas y aun más grave en el sur, el centro y el sureste del país.

7) En 1985, el 90% de los habitantes de las zonas rurales registró algún grado de desnutrición; el 90% de los niños menores de 6 años que vivían en el campo tuvieron una alimentación deficiente y del 10% restante sólo un poco más del 1% consumió leche, huevo y pescado de 4 a 7 días por semana. De manera contrastante nuestro país es uno de los 20 productores más importantes en materia agropecuaria, y se encuentra dentro de los 15 en lo que se refiere a productos del mar, de ganado, frutas y legumbres.

"La actual situación nutricional del país está determinada por la reducción del ingreso real de amplias capas de la población, el menor ritmo de crecimiento de la producción nacional de alimentos básicos, su desviación hacia consumos alimentarios relativamente elitistas y su deficiente distribución interna"⁸¹.

Esto último provoca, por un lado, un acceso insuficiente a los alimentos necesarios para ciertos sectores de la población y, por otro, el exceso de consumo y desperdicio de una minoría. En materia alimentaria y de nutrición casi todos los indicadores apuntan hacia abajo y han sido los grupos más pobres los que han padecido el ajuste.

81.- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, op. cit., p. 46.

c. Educación

Las principales características de la situación de la educación en México se expresan en las siguientes cifras:

En 1989, 7.5% de la población mayor de 15 años era analfabeta estimándose en casi 17% en los estados de Oaxaca y Chiapas, mientras que el analfabetismo funcional alcanzaba el 39% de la población adulta. La población mexicana mayor de 15 años sin primaria completa asciende a veinticinco millones de personas y aquéllas sin educación básica -primaria y secundaria- a treinta millones. Este rezago educativo entre la población adulta se ubica en mayor medida en los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca y Veracruz*.

Alrededor del 20% de las escuelas del país son "incompletas", es decir, no ofrecen los 6 grados del nivel primaria. En Chiapas la proporción asciende a 43%. A nivel nacional, el 20% de las escuelas son "unitarias", lo que significa que un solo maestro atiende a todos los grados*.

El promedio nacional de escolaridad de la población mayor de 15 años se estima en 6.3 grados, siendo de 4 en los estados de Oaxaca y Chiapas y de 7 en el Distrito Federal, en Nuevo León y en Baja California*.

La capacidad de absorción del sistema educativo nacional, es decir, la cobertura de servicios educativos tiende a decrecer. De un nivel de 63% de la población en edad escolar alcanzado en 1983, actualmente se ubica en 60%*.

Entre 1985 y 1989 el número de alumnos inscritos en el sistema educativo nacional se ha mantenido estable en el orden de los 25.2 millones. En el nivel de primaria se observa incluso un retroceso en la matrícula escolar: de 15.4 millones de alumnos inscritos en 1983 a 14.9 millones en 1989*.

La eficiencia terminal del sistema educativo es muy baja: 44 niños de cada 100 que ingresan en la primaria, no la terminan, 26 de cada 100 no terminan la secundaria y 41 de cada 100 no concluyen el bachillerato. En áreas rurales la eficiencia terminal alcanza niveles más altos. por ejemplo, en Chiapas se registró en 1989 una eficiencia terminal de sólo

27%. En términos absolutos, durante el periodo 1982-1988, la deserción acumulada total en primaria ascendía a cinco millones cien mil niños. Si bien en términos relativos el promedio nacional de deserción en los niveles primaria y secundaria resulta reducido (5.7 y 10%, respectivamente), la deserción acumulada en estos dos niveles entre 1980 y 1989 ascendió a 11.4 millones de jóvenes estudiantes.*

Por su parte el gasto público en educación disminuyó la tasa promedio anual en un 2.4% entre 1982 y 1989. Así el gasto público en educación ejercido en 1989 resultó, en términos reales, equivalente al 70% del ejercido en 1981.

Un indicador más representativo de la tendencia de los recursos reales aplicados a la educación lo da el gasto de este sector, dividido entre la población escolar (de 4 a 24 años). En el periodo de 1982-89 el gasto en educación tuvo un decremento de 3.8% anual. De esta forma, en 1989, se registró un gasto por persona en edad escolar de 128 dólares, cifra sustancialmente inferior a los 202 dólares alcanzados en 1981⁸².

3. Tendencias Políticas

En lo político la década de los ochentas representó para México cambios que, en gran medida, fueron estimulados por la crisis económica, el sostenido deterioro de las condiciones de vida de la población, el desarrollo y la diversificación de los medios masivos de comunicación y la recomposición de las clases y los grupos sociales.

Los cambios registrados se manifiestan de diversas maneras:

- a. Una oferta política relativamente mayor.
- b. Un incremento de la demanda de participación ciudadana en las decisiones y los procesos políticos, aumentando con ello las movilizaciones sindicales y estudiantiles.
- c. El deterioro de las bases de legitimidad del sistema político y del partido en el poder, entre otros.

82.- Labra, *op. cit.*, p. 20.

La situación política en México durante los años ochentas fue la consolidación del pluripartidismo. Si bien el número de partidos políticos registrados permaneció en el mismo orden -ocho- su activismo determinó importantes cambios jurídico-institucionales para lograr una mayor participación de la oposición en la vida parlamentaria del país.

Las bases de la legitimidad del sistema político y de la credibilidad en los cuadros políticos dirigentes repercutieron en una sostenida disminución de la votación efectiva en la mayoría de los procesos electorales. En las elecciones presidenciales de 1976 sufragó el 79% de la población registrada en el padrón electoral; 69% en 1982 y 49% en 1988 ⁸³.

En las últimas tres elecciones para elegir Presidente, la participación dentro de la votación efectiva para el Revolucionario Institucional fue disminuyendo de manera sostenida: 93% en 1976, 72% en 1982 y 51% en 1988. Lo anterior significa que en la más reciente elección presidencial el partido en el poder obtuvo el triunfo con el apoyo de sólo una cuarta parte del padrón electoral y esto refleja una sustancial pérdida de apoyo hacia el partido oficial. La votación total alcanzada en 1988 representó 60% de la obtenida seis años antes.

B. FACTORES QUE EXPLICAN EL SURGIMIENTO DE SOLIDARIDAD COMO UNA POLITICA PUBLICA

Para Aziz Nassif en los años ochentas vivimos una apretada amalgama de procesos y conflictos, con una fuerte crisis económica como horizonte sin salida; una fuerte emergencia de las sociedades locales y regionales que fueron protagonistas de destacados enfrentamientos con el centro; y una descomposición del Estado corporativo. Esta combinación produjo un proceso de desordenamiento de la formas tradicionales de

83.- Carlos Salinas de Gortari, III Informe ..., México, op cit, p. 234.

representatividad y participación⁸⁴.

El recurso distributivo por excelencia del modelo estatal mexicano, señala Aguilar Camín, también alcanzó un límite y un declive. El gasto público de interés social, que había venido disminuyendo desde los setentas como porcentaje del producto nacional, a partir de 1982 cayó también en su monto *per capita*. En los ochentas, cada mexicano recibió una cuarta parte menos de inversión en salud y una tercera parte menos en inversión educativa⁸⁵.

Con base en lo anterior podemos identificar tres factores que permiten explicar el surgimiento del Programa Nacional de Solidaridad como una política pública: Los efectos sociales de la crisis de la década anterior; la pérdida de eficacia del modelo compensatorio y negociador para brindar beneficios sociales y el agotamiento de una política de contención a la organización popular.

1. Los efectos sociales de la crisis.

El deterioro de la situación económica del país empezó a debilitar la hegemonía efectiva del PRI, proceso que se aceleró cuando el gobierno adoptó una política económica contraria en todos aspectos a los intereses de las mayorías. La reducción del gasto público para disminuir el déficit fiscal llevó, por un lado, a una severa disminución de las prestaciones sociales que proporcionaba el gobierno en educación, salud, crédito, subsidios, etc, y por otro lado, a utilizar como principal medida para frenar la inflación, la reducción de la demanda mediante una drástica caída de los salarios y los precios de garantía de los productos agrícolas.

Los mecanismos usados tradicionalmente para buscar apoyo de los sectores mayoritarios empezaron a fallar. Los sindicatos y las organizaciones campesinas dejaron de obtener beneficios para sus agremiados. Las clases medias empezaron también a sentir cómo los niveles de vida que habían

84.- Alberto Áziz Nassif, "La reforma del Estado", en La Jornada , 9 de noviembre de 1990, p.25.

85.- Héctor Aguilar Camín, Después del milagro , México, Cal y Arena, 1988, p. 216.

alcanzado se iban deteriorando.

La estrategia de estabilización combinada con políticas de cambio estructural adoptadas durante el sexenio de Miguel de la Madrid tuvieron como metas iniciales contener las manifestaciones evidentes de la crisis, reflejadas en altos índices inflacionarios; resolver la obsolescencia del aparato productivo, disminuir las tendencias crecientes del desempleo urbano y rural; aumentar el poder adquisitivo, y atacar el agravamiento de los problemas de marginación social entre otros.

Efectos que tuvieron, a su vez, repercusiones negativas en la gobernabilidad del sistema político mexicano, observándose una creciente inconformidad de diversos grupos sociales, sobre todo de aquellos sectores comúnmente marginados de los beneficios del desarrollo nacional que, con la crisis, vieron aumentar sus carencias y disminuir la satisfacción de sus necesidades básicas.

La crisis económica propició cambios en la conciencia política de amplios sectores de la sociedad, generando transformaciones profundas en la vida política nacional, en las instituciones gubernamentales y en la ciudadanía.

Los efectos sociales de la crisis y la política de ajuste dejaron un peso negativo en el empleo, de tal manera que los márgenes de desempleo y subempleo se ampliaron y se aceleró la aparición de formas menos seguras de ocupación. Sumando a ello la reducción del déficit fiscal se llegó a fuertes contracciones en los gastos sociales, mientras que la necesidad de mejorar la competitividad de las exportaciones, vía la modificación de los precios relativos internos y externos, provocó en los salarios una continua disminución de su capacidad adquisitiva.

“Sin crecimiento económico, con fuertes restricciones presupuestales en el gasto público, y ante la necesaria modernización de las actividades productivas y del propio aparato estatal, los niveles de vida de los mexicanos se afectaron por la austeridad que implicaba la corrección de los desequilibrios. El impacto repercutió más drásticamente en los grupos sociales de por sí rezagados; de esa manera, la posición en las actividades productivas, la calidad y la naturaleza del trabajo de las comunidades indígenas y campesinas, y de los grupos populares urbanos, así como las

diferencias para su inserción en los sistemas de seguridad social no les permitían resisitir los embates de la crisis"⁸⁶.

La crisis ocasionó un estancamiento en materia de bienestar social, al replantearse las relaciones de asignación presupuestal entre los grupos corporativos y la estructura burocrática del Estado, con el propósito de racionalizar y mejorar las políticas del gasto público.

Al iniciarse la década de los ochentas, pese a sus cambios internos y a la consolidación de una sociedad intermedia de buenos ingresos, moderna, consumidora y luego de cinco décadas del "milagro mexicano" y dos sexenios de afanes redistributivos apoyados en el gasto público y la intervención del Estado, treinta y cinco de cada cien hogares mexicanos tenía ingresos menores al salario mínimo, había diecinueve millones de mexicanos desnutridos, nacían mas niños con peso bajo que el promedio latinoamericano (diez de cada cien), el 45% de la población no tenía atención médica y había veitidós millones de mexicanos analfabetos. La mitad de las viviendas del país no tenían agua potable y una de cada cuatro carecía de luz eléctrica. La distancia entre el 10% más rico y el 10% más pobre era de veinticuatro veces en 1963 y se había hecho de 35 veces en 1977⁸⁷.

Aguilar Camín señala que " la presencia del fenómeno alumbraba uno de los agotamientos estructurales - y de falacias prácticas- del desarrollo mexicano: los costos del peculiar Estado benefactor y sus políticas sociales eran considerablemente superiores a sus resultados"⁸⁸.

2. La pérdida de eficacia del modelo compensatorio y negociador.

Desde los años treinta hasta principios de la década de los ochentas, existe un mismo hilo conductor que lleva la política social: un modelo

86.- Carlos Rojas Gutiérrez "El Programa Nacional de Solidaridad", en RAP, num.74, INAP, México, mayo-agosto de 1989, pp.95-96.

87.- Aguilar Camín, op. cit., p.214.

88.- Ibidem., p. 215.

compensatorio y negociador. Podemos identificar dos flujos en ese modelo; uno de bienestar social, que son, hospitales, escuelas, tiendas de abasto popular y otro compensatorio como la asistencia a mítines, disciplina sindical, militancia en el partido oficial y la disciplina al "voto corporativo"⁸⁹.

El primer factor se refiere precisamente a la crisis de la forma compensatoria y negociadora de otorgar beneficios sociales que significó un papel importante en la estabilidad política durante un largo periodo: 1930-1975 aproximadamente y que, a su vez, mejoró el nivel de vida de grupos sociales, sobre todo el de aquéllos involucrados directamente con esa práctica política.

Un amplio sector de la población se vio favorecido por el crecimiento económico hasta la década de los ochentas, mediante el cual diferentes sectores sociales involucrados obtenían beneficios. "Para los obreros había sindicatos gestores de prestaciones y salarios; para su élite burocrática, participación política según su rango, puestos de elección popular e intervención en los asuntos políticos; para el gobierno, una base de apoyo; para la institucionalidad estatal, la posibilidad de la estabilidad política con base en su sistema de negociación permanente; y para los grupos privados había beneficios a través de los contratos estatales encaminados a la realización de obra física"⁹⁰. Consecuentemente, los grupos sociales no involucrados con esas prácticas compensatorias y negociadoras eran **relegados de los beneficios de bienestar**.

Sin embargo, desde los años setentas, los problemas económicos, los crecientes déficit fiscales y los primeros ajustes salariales, se empezaron a manifestar en una crisis de ese modelo de política social. En los años ochentas, se hace patente la falta de entendimiento pleno entre la forma de instrumentar y financiar la política social, los intereses de los trabajadores y los incentivos a los empresarios, por lo que el modelo de política social del tipo compensatorio, sobre todo, ya no era operable para financiar la promoción de la justicia social, la generación de beneficios

89.- Enrique González Tiburcio, Reforma del Estado y Política Social, INAP, México 1990, p. 22

90.- Humberto Gutiérrez Mejía, Solidaridad; un estilo corresponsable de política pública, México, CIDE, 1992, p. 24.

para los empresarios y el mantenimiento de una estabilidad política.

Surge, por ello, la necesidad de un cambio en la forma de instrumentar la política social, un modelo alternativo, basado en formas diferentes de distribuir beneficios y que además incluyera a grupos sociales relegados de los beneficios, con el fin de reducir las diferencias en el bienestar social generadas por el modelo compensatorio.

3. El agotamiento de una política de contención a la organización popular.

La política de contención de los gobiernos anteriores a De la Madrid hizo casi imposible la organización popular comunitaria, dificultaban la organización espontánea y natural. Existía un liderazgo confiable y adecuado a los propósitos del Estado, que aseguraba su posición como la única entidad capaz de impulsar el bienestar social, además de distribuirlo a su conveniencia.

En México hay una tradición cultural del trabajo comunitario, "el trabajo en beneficio común y la ayuda mutua se practican en casi todas las regiones del país, entre los grupos indígenas, en comunidades rurales mestizas, en las vecindades y en las colonias populares de las ciudades"⁹¹.

Con la política de contención se dejaron al margen y sin canales de expresión organizativos las demandas de los pueblos indígenas, campesinos de bajos recursos y grupos populares urbanos. "Las estructuras políticas caminaron pensando que todo estaba contemplado dentro de su ámbito de acción; el gobierno y los partidos mantenían una estructura total donde se incorporaba a la sociedad y, en su representación, tomaba decisiones por ella"⁹². Así, todo el acontecer de la sociedad era potencialmente integrado en lo político, bajo la lógica corporativista.

La contención de las formas organizativas populares comunitarias, por un

91.- Enrique González Tiburcio, "Seis tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad" en El Cotidiano, México, julio-agosto, N. 49, 1992, p. 5.

92.- Angélica Luna Parra, "El papel de las nuevas organizaciones sociales"; entrevista en Gente Solidaria No. 13, sección semanal de El Nacional, México, 27 de mayo de 1991, p.1-2.

lado, y los esquemas gremialistas y corporativos subordinados al patrón social compensatorio y negociador, por otro, impedían la realización de formas participativas y de organización social diferentes que sirvieran como verdaderos canales de expresión para cualquier grupo social que demandara acciones de bienestar.

La naturaleza misma de esta política de contención a la organización popular, al obstruir la participación "activa" en las acciones de bienestar de ciertos grupos de la sociedad, sumada a la subordinación de este tipo de beneficios al modelo corporativo, gestaron su propio agotamiento.

CAPITULO CUARTO

Bienestar social y combate a la pobreza. La política social durante la gestión de Carlos Salinas de Gortari.

En este capítulo se analizará la política social que lleva a cabo la administración de Salinas de Gortari. Dividiremos el capítulo en dos partes, en la primera se señalarán los aspectos que definen y caracterizan al Programa Nacional de Solidaridad como medio para combatir la pobreza y el método utilizado para medirla, explicando los grados y niveles que se presentan en nuestro país.

En la segunda parte haremos una evaluación del gasto público destinado al sector Desarrollo Social. Analizaremos los presupuestos ejercidos en el ramo XXVI, Solidaridad, presentados en los últimos cuatro informes de gobierno.

1. EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

Solidaridad, sin duda, constituye uno de los elementos medulares de la fórmula para gobernar del presidente Salinas de Gortari, e ilustra los complejos vínculos entre la política y las políticas en un contexto de ajuste económico. Como lo hemos visto a lo largo de la investigación, una meta tradicionalmente asociada al Estado mexicano posrevolucionario ha sido la promoción de la justicia social. Todos los presidentes mexicanos modernos han tenido que demostrar que sus programas de gobierno promovían el desarrollo y la justicia social; Salinas no es la excepción.

En el discurso de toma de posesión, el primero de diciembre de 1988, el presidente Salinas de Gortari anunció tres acuerdos nacionales que reflejaban la situación de México en tres aspectos fundamentales: la democracia, cuestionada por muchos sectores de la población; la estabilidad económica perdida a principios de la década, y el mejoramiento de las condiciones de vida de las clases marginadas.

“Ante los retos que enfrentamos por las transformaciones políticas y sociales que ya ocurrieron, y para lograr la modernización y el cambio por la vía institucional, legal y pacífica, propongo a mis compatriotas tres nuevos acuerdos nacionales [...] estos tres acuerdos buscan atender demandas inmediatas y abrir la perspectiva y el horizonte a los mexicanos. Propongo primero, un acuerdo nacional para la ampliación de nuestra vida democrática; segundo, un acuerdo nacional para la recuperación económica y la estabilidad de precios, y tercero, un acuerdo nacional para el mejoramiento productivo del bienestar popular”⁹³.

“El tercer acuerdo responde a una problemática concreta para lo cual se diseñó una estrategia con dos vertientes. A nivel global se propone actuar contra la pobreza por la vía de la recuperación del crecimiento económico sostenido en un marco de estabilidad de precios y en su nivel más inmediato, la política de combate a la pobreza extrema tiene lugar mediante el Programa Nacional de Solidaridad”⁹⁴.

Este programa tiene como objetivo: “brindar atención a los pueblos indígenas, campesinos de escasos recursos y grupos urbanos marginados, con acciones de ejecución inmediata circunscritas a las áreas de alimentación, regularización de la tenencia de la tierra, apertura y mejoramiento de espacios educativos, salud, electrificación, agua potable e infraestructura agropecuaria”⁹⁵.

El 6 de diciembre de 1988 apareció, publicado en el Diario Oficial de la Federación, un acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad.

En su primer informe de gobierno Salinas justifica la creación del Programa identificándolo con las estructuras organizativas de arraigo popular: “El poder ejecutivo a mi cargo recogió el principio de solidaridad por ser una propuesta de trabajo nacida y recreada en la misma sociedad. El

93.- Carlos Salinas de Gortari, Discurso de toma de posesión, México, op. cit., p. 16.

94.- Programa Nacional de Solidaridad, La solidaridad en el desarrollo nacional: la nueva relación entre sociedad y gobierno, México, SEDESOL, p. 14.

95.- ibidem, p.16.

Programa Nacional de Solidaridad, puesto en marcha para combatir la pobreza extrema, une el esfuerzo de todos los mexicanos para alcanzar la justicia a la que aspiramos para todos nuestros compatriotas⁹⁶.

La Comisión es el órgano encargado de coordinar, definir las políticas, estrategias y acciones emprendidas en el combate de los bajos niveles de vida y del cumplimiento en la ejecución de programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y de la población de las zonas áridas y urbanas en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo, servicios básicos y proyectos productivos.

Para el desempeño de sus funciones la Comisión cuenta con un Coordinador General designado por el Titular del Ejecutivo Federal; la Coordinación se estableció en la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, aprovechando sus funciones de concentración de los Convenios de Desarrollo Social⁹⁷ con los Estados para, de esta manera, no ampliar los aparatos burocráticos. Desde abril de 1992 forma parte de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) que resultó de la fusión de una parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y la Secretaría Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE).

El Presidente de la República suscribe anualmente con los Gobernadores los Convenios de Desarrollo Social (CDS) en los cuales se define un apartado específico para Solidaridad, con el objetivo de que en los Comités de Planeación de Desarrollo de los Estados (COPLADE) se reúnan las autoridades de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) para definir, controlar y evaluar los proyectos productivos y sociales en los que participan las comunidades mediante los comités de Solidaridad.

El Convenio de Desarrollo Social es el instrumento que la Federación y los Estados han diseñado para concertar prioridades y programas de interés común; es el conducto por medio del cual se apoya la descentralización de funciones a las entidades y municipios. "Desde su origen ha sido la vía para fortalecer la capacidad de decisión y acción de los gobiernos estatales y

96.- Carlos Salinas de Gortari, "I Informe de Gobierno 1989"

97.- Antes: Convenios Unicos de Desarrollo (CUD).

municipales, y para el Programa Nacional de Solidaridad constituye el elemento fundamental para la definición y ejecución de obras y proyectos”⁹⁸.

Según el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el propósito de este programa es mejorar el nivel de vida de los grupos más necesitados. Su elemento característico es la participación organizada de la sociedad para ejecutar obras y acciones en coordinación con el gobierno federal, los gobiernos estatales y los municipales.

Sus principios son:

- Respeto a la voluntad, a las iniciativas y a las formas de organización de los individuos y comunidades.
- Plena y efectiva participación y organización de las comunidades.
- Corresponsabilidad
- Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos⁹⁹.

Según el coordinador del Programa de Solidaridad, Carlos Rojas, “con estos cuatro principios se elimina cualquier vestigio de paternalismo, populismo, clientelismo, condicionamiento político o simulación en el mejoramiento del bienestar de la población en estado de pobreza. Solidaridad es de todos los mexicanos, no pide ni representa claudicar en los ideales políticos de cada quien. El Programa impulsa la movilización social para trabajar unidos por el progreso de los que menos tienen; éste es el acuerdo fundamental que permite lograr un consenso activo y plural del desarrollo y la justicia social”¹⁰⁰.

La organización funcional del Programa se da a través de pequeños núcleos

98.- Programa Nacional de Solidaridad, Op. cit., p. 15

99.- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 , México, p. 127.

100.- Carlos Rojas Gutiérrez, “El Programa Nacional de Solidaridad en la Práctica”, Intervención en Seminario sobre Reforma del Estado, Colegio de México, marzo 1992, p.16.

conocidos como Comités de Solidaridad, integrados por personas elegidas democráticamente, responsables directas ante la comunidad. Por lo regular se forman por un presidente, un secretario, un tesorero, un vocal de Control y Vigilancia, más los vocales adicionales con responsabilidades específicas que la comunidad decide.

Es tarea de los comités promover la participación social en las acciones relacionadas con el Programa, convocar a asambleas para analizar los asuntos de interés común y decidir las características de los proyectos a realizar, así como coordinar los trabajos, las aportaciones a las que se comprometen los miembros de la comunidad, los tiempos para la recuperación de los recursos y su reinversión.

Para determinar las prioridades de la comunidad, un comité de solidaridad busca la participación activa de beneficiarios, haciéndolos responsables de los resultados y, dependiendo de las características del programa a ejecutar, se espera una contribución para financiar los proyectos ya sea con mano de obra y materiales de la región y/o dinero en efectivo.

El Programa de Solidaridad cubre una gama amplia de actividades a través de sus diversos programas especiales, instrumentados en sus tres vertientes de acción:

- 1) **Solidaridad para el bienestar:** Se refiere al mejoramiento inmediato de los niveles de vida con énfasis en salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra.
- 2) **Solidaridad para la producción:** Crea oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos de las comunidades, con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, piscícolas, forestales, extractivas y microindustriales.
- 3) **Solidaridad para el desarrollo regional:** Se refiere a la construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas especiales de desarrollo en regiones específicas.

CUADRO VI
Programa Nacional de Solidaridad
Programas Clasificados por vertientes de acción 1989-1992.

Bienestar social	Apoyos a la Producción	Desarrollo Regional
<ul style="list-style-type: none"> -Abasto de alimentos. -Agua potable. -Drenaje. -Electrificación. -Rehabilitación de calles. -Infraestructura carretera. -Espacios deportivos. -Infraestructura educativa. -Escuela digna. -Niños de Solidaridad. -Atención a la salud. -Hospital Digno. -Mujeres en Solidaridad. -Apoyo a maestros jubilados. -Regularización de la tierra. 	<ul style="list-style-type: none"> -Fondos para la producción. -Fondos regionales para el desarrollo de pueblos indígenas. -Jornaleros agrícolas. -Ecología productiva. -Fondo Nacional de Apoyo a Empresas de Solidaridad(FONAES) -Carteras Vencidas BANRURAL 	<ul style="list-style-type: none"> -Nueva Laguna. -Istmo de Tehuantepec. -Costa de Oaxaca. -Oriente de Michoacán. -Tierra Caliente de Guerrero -Sur del Estado de México. -Regiones Centro y Carbonífera de Coahuila. -Costa de Michoacán. -Meseta Purépecha. -Sierra Norte de Puebla -Costa de Chiapas. -Huasteca Potosina. -Zona Henequenera Yucatán. -Tierra Caliente Michoacán.

Fuente:Elaboración propia. Datos tomados de: La Solidaridad en el Desarrollo Nacional: La nueva relación entre sociedad y gobierno, SEDESOL, México, 1993.

Para analizar la metodología empleada por el Programa Nacional de Solidaridad estudiaremos un programa representativo por cada una de sus tres vertientes de acción. En Bienestar Social analizaremos el programa Escuela Digna; en Apoyos a la Producción, el de Fondo de Solidaridad para la producción; y en Desarrollo Regional, el Programa de Desarrollo de La Costa de Oaxaca.

a) Escuela digna

Persiste un rezago considerable en materia de reparación y el mantenimiento de los centros educativos. La infraestructura de educación básica ascendía a 143 000 planteles en 1988 y a 148 000 en 1991¹⁰¹. El deterioro de las escuelas se explica por el progresivo desgaste de los espacios físicos existentes, su ubicación en lugares de difícil acceso, y por la falta de conservación y mantenimiento.

El objetivo de este programa es apoyar la rehabilitación y mantenimiento de los planteles educativos, recogiendo y abriendo los espacios a las formas de trabajo comunitario.

Opera de forma descentralizada con el Comité Escolar de Solidaridad como célula básica de organización. El Comité está formado por los padres de familia, alumnos, maestros, personal directivo y en las comunidades rurales también participa el comisariado ejidal.

El trabajo a realizar y el orden de las prioridades los determina el comité con la validación técnica de un representante de gobierno del Estado. La responsabilidad de ejecución, seguimiento y control de las obras recae en el comité escolar y en la autoridad municipal.

El costo de las obras de mejoramiento debe ser inferior a la reposición total del inmueble. Las fuentes de financiamiento para las acciones de este programa son: presupuesto federal, estatal, municipal y aportaciones de la comunidad mediante el comité; estas últimas pueden ser materiales de la región y actividades de remozamiento, pintura, ornamentación y limpieza, así como la colaboración económica que su nivel de ingresos permita.

b) Fondos de Solidaridad para la Producción

La agricultura en México es muy diversa y su grado de desarrollo varía según las diferentes regiones del país y la vocación productiva de la tierra. Existen superficies que cuentan con infraestructura de irrigación y

101.- Programa Nacional de Solidaridad, op.cit., p.47.

productividad elevada, sin embargo hay miles de campesinos que, por la extensión de sus parcelas y por encontrarse con zonas de temporal altamente proclives a sufrir siniestros, alcanzan una productividad reducida, y su producción en muchos casos es de autoconsumo.

Para estos grupos el crédito lejos de ser un apoyo ha significado una dura carga: lo bajo de su producción, aunado a los siniestros que con frecuencia sufren sus cultivos, hace imposible cubrir los intereses y el capital que se les presta. La reorientación del Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural) dejó fuera de la cobertura financiera a este tipo de campesinos.

En 1990 se crearon los Fondos de apoyo a la Producción para los campesinos excluidos de la cobertura de Banrural: aproximadamente 269 mil productores con un millón veinte mil hectáreas.¹⁰² Apoyan únicamente a campesinos ubicados en áreas temporales y/o de baja productividad que se dediquen al cultivo de básicos. La superficie máxima de apoyo para los productores es de 3 hectáreas. No atiende a los productores que a la fecha de la convocatoria no hayan reintegrado a la tesorería municipal los apoyos presentados en el ciclo anterior.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) define el calendario de siembras y, de manera coordinada con la dependencia estatal correspondiente y el Comité municipal de Validación y Seguimiento, verifica la adecuada realización de las labores de siembra y certifica los siniestros que, en su caso, se presenten.

La entrega de los apoyos es individual; cada productor recibe un cheque o dinero en efectivo, no causan intereses y el manejo de los recursos no tiene costo alguno. La delegación estatal de la SEDESOL junto con el COPLADE y la SARH realizan un análisis de rendimiento o capacidad de pago de los productores para establecer el monto del apoyo que reciben.

Los recursos recuperados se aplican en mejoras a la comunidad, ya sean obras o servicios, según las prioridades que decidan los campesinos que participaron en los fondos de apoyo a la producción.

102.- Ibidem., p. 174.

c) Programa de Desarrollo de la Costa de Oaxaca

Desde 1930, cuando se formularon los primeros planes sexenales hasta la fecha, se han hecho esfuerzos para estimular un desarrollo equilibrado en todo el país, como los Comités Promotores de Desarrollo Económico (COPRODER) en 1970, la Comisión del Plan para la Atención de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) en 1977, el Programa de Inversión para el desarrollo Rural (PIDER) de 1982 a 1988, y por último Solidaridad a través de sus Programas de Desarrollo Regional.

Los programas de Desarrollo Regional "establecen los lineamientos para impulsar el crecimiento racional y equilibrado de los centros de población, mejorar las condiciones de vida con la participación creativa de la sociedad, y propiciar un desarrollo equilibrado que aproveche el potencial de los recursos con pleno respeto de la naturaleza"¹⁰³.

El Programa de la costa de Oaxaca fue puesto en marcha en marzo de 1990, bajo cinco acuerdos regionales con las demandas más urgentes de 49 municipios que conforman la costa oaxaqueña con 385 488 habitantes.

Los cinco acuerdos son: para el Bienestar Social y Desarrollo Urbano, para el Desarrollo de la Pesca, para el Desarrollo Agropecuario, para la Modernización de las Comunicaciones, y para el Desarrollo del Turismo.

Entre 1991-1992 se construyeron 5 carreteras, se efectuaron obras de riego en 3 municipios, se renovaron 100 hectáreas de cafetales, se construyeron 80 semilleros, 1,511 patios de secado y 85 viveros cafetícolas. Se establecieron 41 granjas avícolas y 14 unidades pecuarias. Se dotó de 38 embarcaciones menores a pescadores, se inició la construcción del hospital general de Pinotepa Nacional y de 4 centros de Salud. Se construyeron 12 sistemas de agua potable y se rehabilitaron 9 más. Se pavimentaron 220 000 metros cuadrados de calles en 14 localidades y se apoyó el mejoramiento de 286 viviendas¹⁰⁴.

103.- *ibidem*, p.187.

104.- *ibidem*, p. 199.

Con la descripción de las tres vertientes de acción podemos observar que la estrategia esencial de la política social de Salinas de Gortari tiene su máxima expresión en la figura del Programa Nacional de Solidaridad, mediante la cual se busca atenuar el déficit de servicios básicos producido por un rezago histórico e incrementado por la crisis económica en la década pasada, cuando la tendencia era racionalizar sus recursos económicos y estructuras administrativas, reformulándose principios de organización y vinculación con la sociedad.

Cabe agregar que el marco que da sustento al Programa de Solidaridad, es la Reforma del Estado puesta en marcha por Salinas de Gortari, en un "momento histórico decisivo para visualizar una política transformadora de las estrategias públicas seguidas hasta entonces. Reformar la concepción del Estado implica reconsiderar el eje de bienestar social, en virtud del cual se puedan alcanzar mejores condiciones de vida y mayor participación política delimitada por los principios de la racionalidad y el antipopulismo"¹⁰⁵.

Así, "la Reforma del Estado significa el paso de un Estado propietario y asistencial a un Estado solidario"¹⁰⁶, "encaminado a atender el desarrollo social, bajo la perspectiva de: 1) reconocer la capacidad de los grupos sociales y comunidades para organizarse y para generar alternativas productivas, si cuentan con las condiciones básicas para ello; 2) Reconocer que es contraproducente incrementar burocracias para resolver nuevas formas de financiamiento no inflacionarias"¹⁰⁷.

El Programa de Solidaridad responde, según Luis Aguilar Villanueva, a "la necesidad de combatir los niveles de pobreza redefiniendo las estrategias redistributivas del ingreso social del país en aras de alcanzar un gradual

105.- Margarita Jiménez Badillo, "Programa Nacional de Solidaridad: una nueva política", en El Cotidiano, México, 1992, p.8

106.- Carlos Rojas Gutiérrez, "Avances del Programa Nacional de Solidaridad", en Revista Comercio Exterior, Vol. 41, num.5, Mayo, México, 1991.

107.- Luis Aguilar Villanueva, "La Reforma del Estado" en Revista Examen, Comité Ejecutivo Nacional del PRI, diciembre, México, 1989.

progreso social. En otros términos, se trata de nuevas "formas de integrar intereses, resolver conflictos, equilibrar fuerzas"¹⁰⁸.

2. LA POBREZA EN MEXICO

Un estudio reciente sobre la pobreza en México, elaborado por Hernández Laos¹⁰⁹, señala que aproximadamente el 60% de la población se puede clasificar como pobre. Además, estima que entre 20 y 25% del total vive en condiciones de pobreza extrema, y el 35 a 40% restante son pobres aunque no en extremo. Si se considera que la población total estimada era de 81 millones en 1990, el estudio en referencia implica que 20.2 millones de mexicanos viven en la pobreza extrema, mientras que otros 28.4 millones son moderadamente pobres.

En otro estudio se calcula que el número de habitantes pobres es de 21.6 millones, sin distinguir entre pobreza y pobreza extrema y otro estudio más afirma que en 1982 el 21% del total de los hogares mexicanos eran desesperadamente pobres. Por otra parte, un estudio más del Banco Mundial declara que 25 millones de mexicanos son pobres y siete millones sufren un nivel de indigencia¹¹⁰.

El Consejo Consultivo del Programa de Solidaridad señala que en 1981 el 18% de los mexicanos eran pobres mientras que el 13.7% vivían en condiciones de pobreza extrema; estos porcentajes aumentaron a finales de la década a 24 % de pobres y 17.3% de habitantes en condiciones de pobreza extrema¹¹¹.

Como se puede observar, aparte de los problemas derivados de los datos,

108.-ibidem. p.8

109.- Enrique Hernández Laos, "Medición de la incidencia en la pobreza y de la Pobreza Extrema en México" mimeo, Universidad Autónoma Metropolitana, México DF, p.29.

110.-Ver: Santiago Levy, La pobreza en México , Primer lugar del Premio Nacional de Economía 1992, Banco NacionaI de México, 1991.

111.- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, op. cit, p.20.

las disparidades en las estimaciones surgen de diferentes definiciones sobre la pobreza y los diversos métodos para medirla.

Resulta de suma importancia determinar con exactitud la proporción de la población que es pobre y la que lo es en extremo. A decir de Santiago Levy, "las sobrestimaciones pueden hacer que la tarea de erradicar la pobreza parezca casi imposible ya que implica desperdicios, los recursos que podrían invertirse en los extremadamente pobres se dispersan entre grupos más extensos y las subestimaciones dejan a ciertos habitantes que viven en la desesperación en el desamparo"¹¹².

La pobreza puede ser confundida con otros fenómenos como la desigualdad en el ingreso y esto a su vez puede llevar a la formulación de políticas equivocadas. La pobreza no es un problema unidimensional; los pobres en México constituyen grupos heterogéneos que plantean diferentes retos para la política económica y que requieren de distintos programas para ayudarlos.

El gobierno mexicano opera con los siguientes conceptos de pobreza y pobreza extrema: pobreza es el conjunto de condiciones en que vive una familia que no alcanza a satisfacer el 100% de sus necesidades esenciales o mínimo de bienes y servicios indispensables, definidos a partir de una Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE)¹¹³. Pobreza extrema es la situación en la que la familia no dispone de un ingreso total entre sus miembros suficiente para resolver por lo menos el 60% de sus necesidades esenciales o indispensables.

Estas necesidades básicas o esenciales son atendidas directamente por las familias con base en la autoproducción y/o su adquisición en el mercado, y algunas de ellas se satisfacen, en parte, con el apoyo de las transferencias gubernamentales. Las que apoya directamente el sector público son: educación, salud, apoyo alimenticio, agua potable, alcantarillado y electricidad principalmente.

112.- Levy, op. cit., p.6.

113.- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, op. cit., p.19.

La línea de pobreza en México se establece a partir del costo relativo de los bienes considerados en la CNSE y los datos oficiales sobre el ingreso de los hogares.

"La pobreza es un estado de subconsumo originado por ingresos insuficientes para acceder a los satisfactores esenciales. En términos generales, se identifican tres causas principales del subconsumo: Subproductividad del trabajo, subvaloración de la fuerza de trabajo y subcobertura de los satisfactores básicos proporcionados por el Estado"¹¹⁴.

La población que se encuentra en pobreza extrema presenta las siguientes características :

- En su mayoría viven en el campo, en zonas áridas, semiáridas y serranas, así como en comunidades indígenas.
- Sus condiciones de vida son precarias en familias compuestas de más de cinco miembros.
- Son analfabetas o cuentan con sólo los primeros años de educación primaria.
- Padecen enfermedades que no sufre el resto de la población.
- La mortalidad infantil es mayor que en otras regiones del país.
- Es menor su esperanza de vida.
- La vivienda es insuficiente en tamaño y carece de servicios de agua potable, alcantarillado y electricidad.
- Alimentación insuficiente en calidad y cantidad, por lo que la desnutrición es un fenómeno constante.

La población en situación de pobreza presenta las siguientes características:

- Habita fundamentalmente zonas urbanas y rurales deprimidas.
- Son analfabetas o con educación primaria no concluida.
- Su salud y seguridad social no están garantizadas.
- Su alimentación y nutrición ha disminuido en cantidad y

114.- Hernández Laos, op. cit., p. 16.

calidad. A este aspecto dedican la mayor parte de sus ingresos, por lo que no pueden satisfacer otras necesidades.

- Vivienda insuficiente para alojar adecuadamente al número de miembros que compone la familia.
- No todas las viviendas cuentan con los servicios de agua potable, drenaje y electricidad.
- Vivienda deteriorada e inseguridad en la tenencia de la tierra.

La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) como complemento de lo anterior, propuso una serie de indicadores que permitió hacer un mapeo de la pobreza por Estado y municipio, calculando un índice de pobreza a partir de datos censales:

- a. Población Económicamente Activa que recibe ingresos.
- b. Población Económicamente Activa subempleada.
- c. Población Económicamente Activa rural.
- ch. Población Económicamente Activa sector agropecuario.
- d. Población rural incomunicada.
- e. Población que consume leche dos o menos días a la semana.
- f. Población que consume carne dos o menos días a la semana.
- g. Población que consume huevo dos o menos días a la semana.
- h. Población analfabeta de 10 años y más.
- i. Población de 15 años y más sin primaria completa.
- j. Tasa de mortalidad general.
- k. Tasa de mortalidad preescolar.
- l. Habitantes por médico.
- m. Viviendas sin agua entubada.
- n. Viviendas con uno y dos cuartos.
- ñ. Viviendas sin electricidad.
- o. Viviendas sin drenaje.
- p. Viviendas sin radio y televisión.
- q. Población de un año y más que no usa calzado.

Para clasificar las entidades federativas en grupos homogéneos se procedió a ordenar y estratificar las entidades de acuerdo con los índices de pobreza obtenidos en un rango de variación entre mayor y menor pobreza, resultando 50 puntos que se dividieron en 4 estratos: baja, media, alta, y

muy alta. Definidos los 4 estratos se calcularon 19 indicadores y los índices de pobreza para cada estrato, así como la media nacional.

La pobreza es mucho mayor en los municipios agrícolas que en los no agrícolas. De hecho el conjunto de los municipios agrícolas de cada entidad federativa se ubican en los estratos de “muy alta” pobreza.

La existencia de regiones más pobres obedece a las diferencias en los niveles de desarrollo económico y social que prevalecen en las diversas unidades geográficas del país. Un ejemplo indicativo de estas disparidades regionales es la elevada concentración demográfica y de actividades socioeconómicas en las áreas urbanas, en donde la situación promedio de la población en materia de satisfacción de necesidades esenciales es mucho mejor que en el medio rural.

CUADRO VII INDICES DE POBREZA

Baja			Media
Distrito Federal	-21.86	Nuevo León	-15.23
		Baja California	-14.50
		México	-12.49
		Aguascalientes	-10.69
		Coahuila	-10.10
		Sonora	- 7.95
		Jalisco	- 7.92
			Muy Alta
Alta			
Baja California Sur	- 7.28	Michoacán	6.31
Tamaulipas	- 6.10	Puebla	6.65
Chihuahua	- 5.94	San Luis Potosí	6.97
Colima	- 4.84	Veracruz	7.03
Nayarit	- 3.49	Zacatecas	9.60
Morelos	- 3.23	Tabasco	10.93
Durango	- 0.25	Hidalgo	10.99
Guanajuato	0.31	Guerrero	14.73
Campeche	0.59	Chiapas	19.20
Sinaloa	1.03	Oaxaca	19.32
Yucatán	1.31		
Tlaxcala	2.38		
Quintana Roo	3.53		
Querétaro	4.11		

Fuente: X Censo de Población y Vivienda. Proyecciones de población 1980-2010 a nivel estatal, CONAPO.

C. EVALUACION DEL GASTO SOCIAL

A poco más de cuatro años de haberse emprendido las acciones del Programa Nacional de Solidaridad, se esgrimen diferentes líneas de análisis y evaluación, reconociendo pros y contras de su ejecución y resultados. "Se han manifestado desde los que lo ven como virtual erradicador de la pobreza, hasta los que minimizan su trascendencia colocándolo como dádiva de una política que en términos generales se orienta a favorecer a las minorías. Otros lo condenan por su supuesta inclinación al partido mayoritario, inclusive por su redituabilidad directa hacia la figura del poder ejecutivo"¹¹⁵.

Consideramos que antes de entrar en la discusión de estos enfoques hay que establecer un marco de referencia que nos permita ordenar los elementos del análisis, pues de otra manera tan sólo se despliegan argumentaciones que reponen linealmente a intereses definidos de sus interlocutores.

En consecuencia, nos interesa exponer una estadística básica sobre el Gasto Público¹¹⁶ que pensamos puede ayudar a dimensionar la importancia de la política social en el proyecto de gobierno de Salinas de Gortari.

Los recursos públicos se distribuyen en Sectores¹¹⁷, el de Desarrollo Social agrupa a los subsectores de Educación, Salud, Laboral, Solidaridad, Desarrollo Urbano, Agua Potable, Ecología y Programa Social de Abasto¹¹⁸.

115.-Fernando Peón Escalante, "Solidaridad en el marco de la política social" en El Cotidiano, México, Julio-Agosto 1992, p.15.

116.- El gasto en términos efectivos se divide en Gasto Corriente e Inversión Física. El primero, comprende el mantenimiento de la infraestructura de operación y la fuerza de laboral ocupada, el segundo apunta directamente sobre nuevas adquisiciones que se traducen en crecimiento de la infraestructura y equipamiento para la prestación de los servicios.

117.- Los otros sectores son: Industrial, Energético, Turismo, Desarrollo Rural, Pesca, Comunicaciones y Transportes, Comercio, Justicia, Seguridad y Administración.

118.- A partir de 1991 se integró el rubro de Abasto Social. Ver Presupuesto de Egresos del la Federación (PEF).

Esta conformación presupone como parte de la política social las acciones desplegadas por la Secretaría de Educación Pública y Organismos como CONALEP, CAPFCE, CONACYT, INEA, CONAFE, UNAM, UPN, etc, la Secretaría de Salud y organismos del ramo; la Secretaría de Desarrollo Social, FONHAPO, Metro, Ruta 100, etc, CONASUPO y empresas filiales DICCONSA, LICONSA, etc, y el propio Programa Nacional de Solidaridad.

A través de esta gama de instituciones y dependencias, el gobierno canaliza un volumen de recursos a gran parte de la población de menores ingresos, posibilitando su acceso a satisfactores básicos.

"Tomando como parámetro la magnitud de la riqueza generada en el país durante un año a través del Producto Interno Bruto (PIB) puede observarse, a partir de 1989, un aumento sustantivo del gasto de gobierno dedicado al Desarrollo Social. Entre 1988 y 1992 se registra un crecimiento del 50% en la proporción del Gasto Social con respecto al PIB, pasando del 6% al 9% en 1992"¹¹⁹.

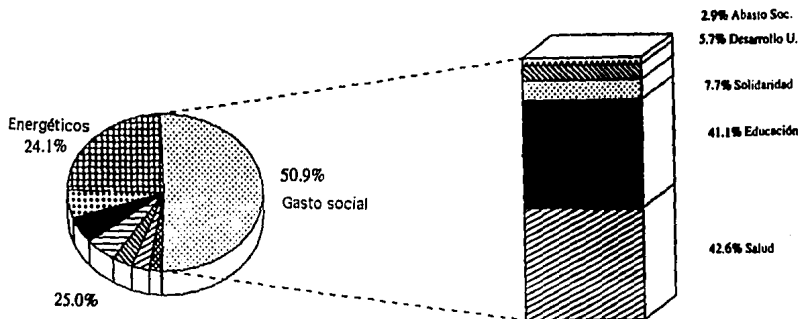
De 1988 a 1992 la participación del Gasto Social respecto al Gasto Programable que representa el Gasto Público total -sin considerar el pago por el servicio de la deuda-¹²⁰ tuvo un incremento cercano a los 20 puntos porcentuales al pasar del 32 % al 50.9 %. En otras palabras, en el año de 1992 el gasto social representó más de la mitad de todo el dinero ocupado por el Gobierno.

Surge una pregunta ante la gran importancia que tiene el gasto social en la composición del gasto total del gobierno. ¿Cómo se distribuye la proporción del gasto entre los otros sectores?, y ¿Cómo se distribuye el recurso entre los subsectores que conforman la política social en México? El análisis de la gráfica I nos da la respuesta.

119.- Peón, op. cit., p. 16.

120.- El gasto no Programable que en términos generales se suma al Gasto Programable para hacer el total del gasto Público del Gobierno Federal, en sentido estricto, comprende el pago del Principal y del Servicio de la Deuda Pública; Participaciones y Estímulos a los Estados, Municipios, Operaciones Ajenas y Pagos a Terceros.

Grafica I
Resumen sectorial programático
(participación %)



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación, SPP, 1992.

Para hablar en términos globales, se tiene que la mitad del recurso se dedica al gasto social, la cuarta parte al sector energético y la otra cuarta parte se divide entre los sectores señalados anteriormente. Del 50% que corresponde al Desarrollo Social más del 83% lo absorben Salud y Educación, 9% se canaliza al Desarrollo Urbano y al Abasto Social y 7.7% se destina a Solidaridad.

A continuación presentaremos el promedio del gasto del Programa Nacional de Solidaridad en el periodo (1989-1992) por entidad federativa, la población por Estado y un promedio del gasto por habitante.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTEC**

CUAROVIII
GASTOPROMEDIO DE SOLIDARIDAD
(1989-1992)

Entidad	Gastopromedio de Solidaridad	Población	Gastopromedio P/H
Aguascalientes	52 095.0	719 659	72 388.5
Baja California	97 565.5	1 660 855	58 744.1
Baja California Sur	44 053.5	317 764	138,635.9
Campeche	88 710.3	535 185	165 756.2
Coahuila	140 234.5	1 972 340	71 100.6
Colima	49 758.0	428 510	116 118.6
Chiapas	298 318.3	3 210 496	92 919.6
Chihuahua	145 562.3	2 441 873	59 610.9
Durango	113 677.5	1 349 378	84 244.4
Guanajuato	95 268.0	3 982 593	23 921.0
Guerrero	207 745.8	2 620 637	79 273.0
Hidalgo	135 824.7	1 888 366	71 927.0
Jalisco	117 411.3	5 302 689	22 141.8
México	220 741.7	9 815 795	22 488.4
Michoacán	217 377.8	3 548 199	61 264.0
Morelos	72 490.5	1 195 059	60 658.3
Nayarit	59 661.8	824 643	73 348.6
Nuevo León	138 839.3	3 098 736	44 805.1
Oaxaca	280 958.8	3 019 560	93 046.3
Puebla	131 823.0	4 126 101	31 948.6
Querétaro	51 591.8	1 051 235	49 077.3
Quintana Roo	69 017.8	493 277	139 916.8
San Luis Potosí	75 254.3	2 003 187	37 567.3
Sinaloa	105 992.5	2 204 054	48 089.8
Sonora	124 848.8	1 823 606	68 462.6
Tabasco	42 015.3	1 501 744	27 977.6
Tamaulipas	91 137.3	2 249 581	40 513.0
Tlaxcala	71 658.3	761 277	94 129.0
Veracruz	155 395.8	6 228 239	24 950.2
Yucatán	224 277.0	1 362 940	164 553.8
Zacatecas	129 864.8	1 276 323	101 749.1

Fuente:Elaboración propia. Datos tomados del Informe de Gobierno 1992. Anexo Estadístico y del Censo General de Población Y Vivienda, 1990.

Con los datos del cuadro VIII podemos observar que los 10 estados que reciben mayor presupuesto de Solidaridad por habitante son en orden de más a menos: Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Baja California Sur, Colima, Zacatecas, Tlaxcala, Oaxaca, Chiapas y Durango. De esos diez estados sólo Zacatecas, Chiapas y Oaxaca se encuentran en los estados que cuentan con un índice de muy alta pobreza como se observa en el cuadro IX.

Cuadro IX
Estados con el mayor
gasto promedio por habitante.

Marginación Alta		Marginación Muy Alta	
Campeche	165 756.2	Zacatecas	101 749.1
Yucatán	164 553.8	Oaxaca	93 046.3
Quintana Roo	139 916.8	Chiapas	92 919.6
Baja Calif Sur	138 635.9		
Colima	116 118.6		
Tlaxcala	94 129.0		
Durango	84 244.4		

Fuente:Elaboración propia. Datos tomados de cuadros VII y VII.

Con base en que Oaxaca ocupa el lugar número uno de las entidades más pobres del país, según lo muestra el cuadro VII, Campeche ocuparía el lugar número dieciséis, Yucatán el catorce, Quintana Roo el doce, Baja California Sur el veinticuatro, Colima el veintiuno, Tlaxcala el trece y Durango el dieciocho.

De los Estados que cuentan con los índices de muy alta pobreza, Oaxaca como vimos, se encuentra en el primer lugar; sin embargo, no es el que recibe más presupuesto: ocupa el octavo lugar en lo que respecta al gasto por habitante; Chiapas, el noveno; Guerrero, el undécimo; Hidalgo, el

decimocuarto; Tabasco, el vigésimo séptimo; Zacatecas, el sexto; Veracruz, el vigésimo octavo; San Luis Potosí, el vigésimo quinto; Puebla, el vigésimo sexto, y por último, Michoacán, el decimoséptimo.

En los Estados en que los que el partido oficial ha perdido las elecciones a gobernador o se han presentado fuertes conflictos electorales en el periodo que estamos estudiando, como sería los casos de, Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Michoacán, San Luis Potosí y Yucatán, sólo éste último se encuentra entre los diez Estados que reciben el presupuesto más alto, ocupando el segundo lugar.

Cuadro X
Los conflictos electorales
en relación con el gasto promedio

Entidad	Marginación	Gasto promedio P/H	número*
Baja California	media	58 744.1	19
Chihuahua	alta	59 610.9	18
Guanajuato	alta	23 921.0	29
Michoacan	muy alta	61 264.0	17
San Luis Potosí	muy alta	37 567.0	25
Yucatán	alta	164 553.0	2

*Lugar que ocupa en el gasto promedio por habitante considerando a Campeche como número uno.

Fuente:Elaboración propia. Datos tomados de cuadros VII y VIII.

CONCLUSIONES

Casi nadie discute la responsabilidad del Estado para otorgar beneficios sociales: salud, alimentación, educación, vivienda e infraestructura básica principalmente; sin embargo, muchos analistas discuten la forma de participación estatal en el quehacer de la política social.

En México, el debate cobra relevancia con la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad, que sin duda ha sido el sello distintivo de la forma de hacer política social en la administración de Salinas de Gortari.

A lo largo del presente trabajo hemos llegado a algunas conclusiones básicas en relación con Programa Nacional de Solidaridad que podemos organizar en cuatro rubros:

- 1) El Programa Nacional de Solidaridad es una política pública de tipo distributiva.
- 2) La Política Social de Salinas de Gortari difiere del modelo compensatorio y negociador de administraciones anteriores.
- 3) La diferencia en este quehacer de política social radica en el esquema de participación social.
- 4) El Programa de Solidaridad responde a factores de tipo político.

1) El Programa Nacional de Solidaridad es una política pública de tipo distributiva.

Cuando se aborda la reflexión sobre los cambios en los modelos de políticas sociales en México, uno, de las primeras preguntas que nos cuestionamos es sobre el modelo anterior. Muchos estudios parten de la idea de que en México ha llegado a su fin el modelo del Estado de Bienestar; sin embargo, frente a esto nos preguntamos: ¿Ha existido en México Estado de Bienestar? Si nos basamos únicamente, por ejemplo, en la proporción del gasto que se destinaba al bienestar social, no le corresponde ese calificativo.

Sin embargo como lo analizamos en el capítulo II, durante cuatro décadas se adaptaron a la realidad mexicana políticas de un Estado Benefactor. En todos esos años las políticas sociales funcionaron como un elemento de negociación con las corporaciones, particularmente con las organizaciones obreras, como veremos más adelante.

Al iniciarse los años ochentas, la insolvencia fiscal del Estado, el detonador del colapso económico, fue socialmente interpretada como desenlace y síntoma de una profunda patología: un gobierno interventor que llegó a imaginarse sin límites de poder y sin límites de recursos.

A lo largo de esos años se evidenció que los recursos políticos y económicos del Estado mexicano son limitados y escasos, que se requiere del cuidado público; cada decisión de gobierno, buena, mala o regular necesita y consume recursos tanto políticos como económicos; cada decisión cuesta, tiene costos de operación y si es equivocada, altísimos costos de oportunidad tanto en el renglón de lo político como en el económico.

La política pública no es "la gran" decisión instrumentada desde la cúspide del Estado, sino un proceso, una serie compleja de decisiones, en la que se combinan iniciativas de organizaciones sociales o instancias de gobierno.

La política distributiva se ha caracterizado por la facilidad con la que pueden desagregarse recursos y repartirse en unidades pequeñas e independientes unas de otras y libres de toda regla general. El gobierno mexicano ha utilizado su capacidad de ofrecer oportuna y generosamente bienes y servicios a los demandantes para satisfacer sus necesidades como procedimiento prioritario para obtener consenso.

Este tipo de política pública ha sido instrumentada en nuestro país desde hace varias décadas y el Programa Nacional de Solidaridad, aunque se diferencia de los programas sociales de administraciones anteriores al incorporar la participación comunitaria, no deja de ser sin duda un claro ejemplo de una política distributiva, ya que sus costos son dispersos y sus beneficios concretos.

2) La Política Social de Salinas de Gortari difiere del modelo compensatorio y negociador de administraciones anteriores.

El modelo de política social puesto en marcha a partir de los años treinta, otorgaba los beneficios sociales a discreción de manera compensatoria y negociadora, de forma tal que todos los involucrados en este estilo político resultaban favorecidos en diferentes grados, por lo que las personas que no establecieron esta relación quedaron al margen de la distribución de los beneficios. Este modelo jugó un papel importante en la estabilidad política del país durante varias décadas y se vio favorecido por periodos de crecimiento económico.

El carácter negociador se distingue porque cada grupo involucrado con el modelo obtiene beneficios negociados de acuerdo con su posición en el mismo. El carácter compensatorio se particulariza porque a un flujo de beneficios sociales le corresponde otro flujo de compromisos y disciplinas de naturaleza política.

El modelo de bienestar social negociador y compensatorio se estructuró con una población objeto delimitada, lo cual favoreció una concentración de recursos e instituciones hacia grupos organizados vinculados con este estilo político de bienestar y por lo general, la organización de la sociedad se establecía mediante esquemas gremialistas y corporativos. En ese sentido, los beneficios sociales se canalizaban solamente a esos grupos organizados inmersos en los grandes gremios y corporaciones.

Por consiguiente, esta estructuración obstaculizaba la realización de formas participativas y de organización social diferentes a las estatales y bajo esta lógica crecieron grandes sectores sociales marginados de las acciones de bienestar.

La inestabilidad económica de los ochentas constituyó el detonador de un proceso que ya se venía desarrollando años atrás, en el que los efectos de rezago de bienestar sobre grandes sectores de la población, por una parte, y la falta de entendimiento pleno entre los mecanismos para instrumentar y financiar la política social, los intereses de los trabajadores y los incentivos a los empresarios, por otra parte, convergieron en una situación

que podríamos denominar como una crisis de “credibilidad” hacia el gobierno.

Con ello, los sectores medios y altos de la sociedad tenían desconfianza total en las prácticas del Estado que sólo obstaculizaban el desarrollo económico de los distintos actores sociales, y para los sectores relegados era imposible creer que con el modelo de política social prevaleciente iban a ser atendidas sus necesidades de bienestar.

La política social de Salinas de Gortari se ha propuesto llevar a cabo una reforma que signifique el paso de un Estado propietario y asistencial a uno solidario, lo que también se expresaría como modernización de la economía en un ambiente que incluyera la participación de las comunidades y los individuos.

3) La diferencia en este quehacer de política social radica en el esquema de participación social.

Como pudimos concluir en el inciso anterior, la capacidad gubernamental de ofrecer “generosamente” bienes y servicios a los demandantes para satisfacer sus necesidades ha sido el procedimiento prioritario para obtener consenso. De igual forma podemos asegurar que si la gestión pública fue la fuente primera de la legitimidad del gobierno, la gestión directa de las políticas fue el estilo preferido de gobernar para tener un mayor control y con ello buscar más consenso y apoyo.

Este énfasis en la gestión directa de las políticas llevó a la burocratización de los programas y dejó de lado la cooperación entre la comunidad y el gobierno, así como la autogestión de servicios públicos por parte de las mismas comunidades.

La crisis financiera del Estado obligó a cuestionar el estilo de política social, reconociendo que las decisiones del gobierno consumen recursos públicos y tienen costos variables de acuerdo con el momento en el que son instrumentadas. La sociedad tiene sus propias iniciativas y capacidades y que el Estado tiene límites de recursos y acción.

A nuestro juicio el Programa de Solidaridad desarrolla una forma de **gestión pública de la demanda social**, desde la premisa de que los recursos estatales son escasos y de que el gobierno no es el único actor en la solución de los problemas sociales. El esquema de gestión parte de la idea de **participación de la sociedad en el tratamiento de sus demandas**. De esta manera se resuelven los problemas sociales despertando la iniciativa y la **autonomía de individuos y comunidades** induciéndolos a definir sus problemas, a priorizarlos, calendarizarlos y determinar la forma de abordarlos, marcando el grado de cooperación grupal, con el fin de programar y hacer mas eficiente el gasto público.

Creemos que si esto es desarrollado con seriedad puede generar **comunidades autónomas con una mayor capacidad de solución ante sus propios problemas**. Se tiene claro que los recursos públicos son una condición necesaria para la solución de problemas sociales, pero son insuficientes por la gravedad y el tamaño de los mismos.

Por lo cual los esfuerzos personal y comunitario pueden ser un componente importante para la solución de los problemas y pueden contribuir a su **agilización**; además de dar paso a las comunidades más que a las corporaciones premiando la iniciativa y la cooperación más que la **subordinación**, incentivar la oferta de la responsabilidad más que la simple movilización de la demanda.

Este esquema de participación social modifica una premisa básica en la concepción del desarrollo social en México, ya que la vieja idea de que sólo **más gasto público se traduce en beneficio social** queda rebasada. El componente de participación comunitaria que se suma al **gasto gubernamental** aumenta el establecimiento de mayores y mejores servicios.

No obstante, no hay que olvidar que los años de crisis demostraron que un **menor gasto social repercute en un menor bienestar**, pero también los años de auge evidenciaron que no necesariamente un **gasto creciente implica un mayor bienestar**.

4) Solidaridad responde a factores de tipo político.

Los críticos del Programa Nacional de Solidaridad lo ven como un tranquilizador social, un esfuerzo del gobierno por redimir una población, a la que sus actuales políticas económicas empobrecen aun más. Sus defensores, en cambio, opinan que Solidaridad es un complemento crucial del programa de reestructuración económica del país, una fórmula para vincular la democracia con la justicia social. Ambos grupos coinciden en que el programa se ha convertido en el sello político distintivo de la administración del presidente Salinas de Gortari porque reconocen que en cualquier parte del mundo democrático es lícito usufructuar políticamente los resultados de las acciones de política económica y social.

Sin embargo el principal argumento en contra del Programa de Solidaridad es que destina mayor cantidad de recursos donde hay conflictos políticos y donde los partidos de oposición tienen mayor fuerza, como podrían ser los casos de Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Michoacán, San Luis Potosí y Yucatán. Para confirmar o descartar esta hipótesis elaboramos en el capítulo IV un cuadro que promedia el gasto público de los años 1989, 1990, 1991 y 1992 destinado a Solidaridad en cada Estado de la República, dividiéndolo entre la población estatal, dándonos un total por habitante.

Con los resultados obtenidos no pudimos corroborar esta hipótesis, ya que de los estados a los que se otorgaron mayores recursos: Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Baja California Sur, Colima y Zacatecas, sólo Yucatán presentó conflictos electorales.

Sin embargo, tampoco nos otorgó los suficientes elementos como para poder asegurar lo contrario, esto es, que el programa de Solidaridad destina partidas presupuestales mayores a las entidades con los niveles más altos de pobreza, ya que a excepción de Zacatecas, estos estados no son los que se consideran como de muy alta marginación.

Creemos que en la asignación de recursos a los estados intervienen muchos otros factores, por ejemplo, el papel que juega el gobierno estatal con los grupos de poder local, para lograr consenso y aglutinamiento y sin duda su relación, buena o mala, con el gobierno federal influye de manera importante en el monto de los recursos que les son otorgados.

BIBLIOGRAFIA

Aguilar Camín, Héctor, Después del milagro, México, Cal y Arena, 1988, 258 pp.

Aguilar Villanueva, Luis, El estudio de las políticas públicas, México, Miguel Angel Porrúa, 1992, 281 pp.

-----, La hechura de las políticas, México, Miguel Angel Porrúa, 1992, 432 pp.

-----, "Solidaridad: Tres puntos de vista" en Solidaridad a Debate, México, El Nacional, 1991, pp 127-138.

-----, "La Reforma del Estado" en Revista Examen, Comité Ejecutivo Nacional del PRI, diciembre, México, 1992, pp. 3-12.

Alcocer, Jorge (compilador), México, presente y futuro, México, Ediciones de Cultura Popular, 1985, 268 pp.

Alonso, Jorge, " Cuestionar al estado", en El nuevo Estado mexicano: I. Estado y economía, México, Nueva Imagen, 1992, pp. 13- 50.

Arguegas, Sol, El Estado Benefactor ¿Fenómeno cíclico?, México,Mundo, 1988, 131pp.

Cansino, César, " El rol del liderazgo en los procesos de cambio político: una propuesta de análisis," en Estudios Políticos, México, Tercera época, n. 10, pp. 53-72.

Canto Chac, Manuel, "Política social e intercambio político", en Seminario de política social y análisis de políticas públicas, México, 1992, pp 10-18.

Cardozo Brum, Myriam, El estudio de las políticas públicas en América Latina, México, CIDE, 1989, 45 pp.

Centro de Estudios Sociológicos, México en el umbral del milenio, México, El Colegio de México, 1990, 552 pp.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El combate a la pobreza, México, El Nacional, 1990, 154 pp.

-----, La voz común: testimonios de Solidaridad, México, El Nacional, 1991, 258 pp.

-----, Solidaridad a debate, México, El Nacional, 1991, 227 pp.

COPLAMAR, Macroeconomía de las necesidades esenciales en México: situación actual y perspectivas al año 2000, México, COPLAMAR, S XXI, 1983, 234 pp.

Cordera, Rolando, "La reforma del Estado como necesidad", en El nuevo Estado mexicano: I. Estado y economía, México, Nueva Imagen, 1992, pp. 281-301.

Cordera, Rolando y Carlos Tello, México: la disputa por la nación, perspectivas y opciones de desarrollo, México, Siglo XXI, 1981, 149 pp.

Dresser Denise, Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems: Mexico's National Solidarity Program, USA, Center for U.S.- Mexican Studies, University of California, San Diego, 1991, 44 pp.

Durán Juárez, Juan Manuel y Raquel Partida, "Modelo económico, reorganización y nuevo Estado mexicano", en El nuevo Estado mexicano: I. Estado y economía, México, Nueva Imagen, 1992, pp. 241-252.

Eco, Humberto, Como hacer una tesis : Técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura, Serie práctica, México, Gedisa, 1991, 267 pp.

Fernández Christlieb, Paulina y Luisa Beja Algazi, "La década de los sesentas" en Evolución del Estado Mexicano: Consolidación 1940-1983, México, Ed. El Caballito, 1986, pp. 145-180.

Garrido, Luis Javier, El partido de la revolución institucionalizada: La formación del nuevo Estado Mexicano 1928-1945, México, SEP-Siglo XXI, 1986, 493 pp.

González Casanova, Pablo, "México: ¿hacia una democracia sin opciones?", en El nuevo Estado mexicano: VI. Estado y sociedad, México, Nueva Imagen, 1992, pp. 267-290.

González Pedrero, Enrique, Riqueza de la pobreza, México, Cal y Arena, 1990, 203 pp.

González Tiburcio, Enrique, Reforma del Estado y política social, México, INAP, 1990, 128 pp.

_____, "Seis tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad" en El Cotidiano, México, julio-agosto, núm, 49, 1992, pp. 3-8.

Guadarrama, Rocío, "Los inicios de la estabilización", en Evolución del Estado mexicano: consolidación 1940-1983, México, Ed. El Caballito, 1986, pp. 80-106.

Guerrero, Omar, El Estado y la Administración Pública en México, México, INAP, 1989, 812 pp.

Gutiérrez Mejía, Humberto, Solidaridad: un estilo corresponsable de política pública, Tesis, México, CIDE, 120 pp.

Hernández Laos, Enrique, "Medición de la incidencia en la pobreza y de la pobreza extrema en México", mimeo, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1989.

Hernández Laos y Córdova Chávez, La distribución del ingreso en México, Cuadernos del Centro de Investigación para la integración Social (CIIS), núm. 5, México, 1982, 45 pp.

INEGI, Estadísticas históricas, México, 1990, tomo I, 240pp.

Iturriaga, José E, La estructura social y cultural de México, México, SEP, 1987, 220 pp.

Jiménez Badillo, Margarita, "Programa Nacional de Solidaridad: una nueva política", en El Cotidiano, México, julio-agosto, núm, 49, 1992, pp. 8-10.

Labra Manjarrez, Armando, "El problema social en México", en Seminario sobre los grandes temas nacionales, México, 1991, 42 pp.

Levy, Santiago, La pobreza en México, Primer lugar del premio Nacional de Economía 1992, Banco Nacional de México, 1991, 129 pp.

Loyola Díaz, Rafael y Samuel León González, "El Partido Revolucionario Institucional: los intentos del cambio", en El nuevo Estado mexicano: II. Estado y política, México, Nueva Imagen, 1992, pp. 53-80.

Lowi, Theodore, "Políticas Públicas estudios de caso y teoría política", en La Hechura de las políticas, México, Porrúa, 1992, pp 90- 110.

Luna Ledesma, Matilde, Los empresarios y el cambio político, México, 1970-1987, México, Ediciones Era, 1992, 128 pp.

Martínez Assad, Carlos, "El despertar en las regiones", en El nuevo Estado Mexicano: II. Estado y política, México, Nueva Imagen, 1992, pp. 157-172.

Molina, Silvia, "El escepticismo político en la perspectiva de los nuevos sujetos sociales, los movimientos y la opinión pública" en Estudios Políticos, México, UNAM, abril-junio, 1992, pp. 37-52.

Moreno, Pedro, "Definiciones teóricas y metodológicas de la política social: algunas implicaciones prácticas", en Seminario de política social y análisis de políticas públicas, México, 1992, 15pp.

Ortiz Mena, Antonio, Finanzas Públicas en el desarrollo socioeconómico de México, México, SELA, 1969, 130 pp.

Palacios, Juan José, "El nuevo Estado mexicano y la cuenca del pacífico: variantes y realidades de la vía neoliberal al desarrollo", en El nuevo Estado mexicano: I. Estado y economía, México, Nueva Imagen, 1992, pp.99-126.

Peón Escalante, Fernando, "Solidaridad en el marco de la Política Social" en en El Cotidiano, México, julio-agosto, num 49, 1992, pp. 12-16.

Peschard Jaqueline, Cristina Puga y Ricardo Tirado, "De Avila Camacho a Miguel Alemán", en Evolución del Estado mexicano: consolidación 1940-1983, México, Ed. El Caballito, 1986, pp. 12-32 pp.

Peña, Guillermo de la, "¿Una nueva cultura política?", en El nuevo Estado mexicano: IV. Estado y sociedad, México, Nueva Imagen, 1992, pp. 231-266.

Pérez Fernández del Castillo, Germán, "La llegada de Adolfo Ruiz Cortines al poder" en Evolución del Estado mexicano: consolidación 1940-1983, México, Ed. El Caballito, 1986, pp. 45-68.

Pérez, Germán y Rosa María Mirón, "López Portillo: un sexenio de auge y crisis" en Evolución del Estado mexicano: consolidación 1940-1983, México, Ed. El Caballito, 1986, pp. 70-210.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, 200 pp.

Ponce, Dolores y Antonio Alonso, México hacia el año 2010: política interna, México, Limusa Noriega, 1989, 399 pp.

Programa Nacional de Solidaridad, Solidaridad en México, México, PRONASOL, 1990, 40 pp.

-----, La solidaridad en el desarrollo nacional: la nueva relación entre sociedad y gobierno, México, SEDESOL, 1993, 236 pp.

-----, Programa de Desarrollo de La Costa de Oaxaca, México, Pronasol, 93pp.

Ramírez Sáiz, Juan Manuel, "Entre el corporativismo social y la lógica electoral. El Estado y el Movimiento Urbano Popular (MUP)", en El nuevo Estado mexicano: III. Estado, actores y movimientos sociales, México, Nueva Imagen, 1992, pp. 171-194.

Rivera Ríos, Miguel Angel, Crisis y reorganización del capitalismo mexicano: 1960-1985, Colección Problemas de México, México, Ediciones Era, 1986, 227 pp.

Rodríguez LaPuente, Manuel, "El Estado y el Partido", en El nuevo Estado Mexicano: II. Estado y política, México, Nueva Imagen, 1992, pp. 43-52.

Rojas Gutiérrez, Carlos, "El Programa Nacional de Solidaridad en la práctica", Intervención en el Seminario sobre reforma del Estado, Colegio de México, marzo 1992, pp. 18.

-----, "El Programa Nacional de Solidaridad", en RAP, num 74, INAP, México, mayo-agosto, 1989, pp. 94-80.

-----, "Avances del Programa Nacional de Solidaridad" en Revista Comercio Exterior, Vol. 41, num 5, Mayo, México, 1991, pp. 14-39.

Romero, Laura Patricia, "La reforma del Estado y los movimientos sociales regionales", en El nuevo Estado Mexicano: II. Estado y política, México, Nueva Imagen, 1992, pp. 173-194.

Salinas de Gortari, Carlos, I Informe de gobierno 1989, 1 de noviembre de 1989.

-----, II Informe de gobierno 1990, 1 de noviembre de 1990.

-----, III Informe de gobierno 1991, 1 de noviembre de 1991.

-----, IV Informe de Gobierno 1992, 1 de noviembre de 1992.

Schmitter, Phillipe, ¿Continuamos en el siglo del corporativismo?, en El Búscón, núm, 13, pp.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Presupuesto de Egresos de la Federación 1990, México, SPP, 1990, 179pp.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Encuesta nacional de empleo 1988, México, Subsecretaría "B", 1992, 219 pp.

Sofís, Leopoldo, La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectiva, México, siglo XXI, 1971, 200 pp.

Tello, Carlos, La política económica en México: 1970-1976, México, Siglo XXI, 1979, 209 pp.

Trejo Guillermo y Claudio Jones, Contra la pobreza: por una estrategia de política social, México, Cal y arena, 1993, 309 pp.

Ward, Peter, Políticas de bienestar social en Mexico: 1970-1989, México, Nueva Imagen, 1989, 246 pp.

Wilkie, James, La revolución mexicana: gasto federal y cambio social, México, FCE, 1987, 566 pp.

Woldenberg José y Mario Huacuja, "El sexenio de Luis Echeverría" en Evolución del Estado mexicano: consolidación 1940-1983, México, Ed. El Caballito, 1986, pp. 180-210 pp.

Zermeño, Sergio, México una democracia utópica: el movimiento estudiantil del 68, Siglo XXI, México, 1981, 240 pp.

VIII. HEMEROGRAFIA

Aziz Nassif, Alberto, "¿De dónde venimos? ¿En dónde estamos? ¿A dónde vamos?", en La Jornada, 15, 26 y 31 de Julio de 1990.

Gonzalez Tiburcio, Enrique, "Seis tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad" en El Cotidiano, México, julio-agosto 1992, pp. 3-8.

Luna Parra, Angélica, "El papel de las nuevas organizaciones sociales", entrevista en Gente Solidaria, sección semanal de El Nacional, No. 13, México, 27 de mayo de 1991.

Meyer Lorenzo, "Otro de los dados cargados del sistema: Solidaridad para ganar votos" en Excelsior, 20 de mayo de 1993, p 19.

Reyes Heroles G.G., Jesús, "Modernización y Reforma del Estado: la Estrategia Redistributiva", en Nexos, No. 151, Julio de 1990, pp. 57-60.

Rojas Gutierrez, Carlos, "Las cuentas del gran profesor", en Excelsior, 24 de mayo de 1993, p. 10

Salinas de Gortari, Carlos, Discurso de toma de posesión, 1 de diciembre de 1989, Suplemento en La Jornada.