

15  
2j



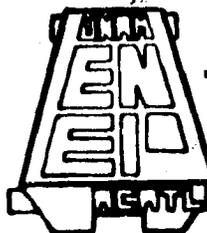
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

APROXIMACIONES AL ESTUDIO DE UN MODELO  
NEOCORPORATIVO EN MEXICO: EL CASO DE LOS  
COMITES DE SOLIDARIDAD 1988-1994

**T E S I S**

PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA  
P R E S E N T A :  
FELIX MARTINEZ RAMIREZ



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D.F.

1996

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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 esta 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.

***A mis padres y hermanos por su cariño y apoyo***

***A Gabriela Revueltas por su amor***

***A Carlos San Juan y Enrique González Tiburcio por su confianza***

***Tengo una deuda con Alberto Schneider por su apoyo para la elaboración del trabajo***

*Todo Estado es, evidentemente, una asociación, y toda asociación no se forma sino en vista de algún bien, puesto que los hombres, cualesquiera que ellos sean, nunca hacen nada sino en vista de lo que les parece ser bueno. Es claro, por tanto, que todas las asociaciones tienden a un bien de cierta especie, y que el más importante de todos los bienes debe ser el objeto de la más importante de las asociaciones, de aquella que encierra todas las demás, y a la cual se llama precisamente Estado y asociación política.*

**Aristóteles, La Política**

## Índice

7	<b>Presentación</b>
	<b>Capítulo I. Corporativismo-Neocorporativismo y modelos de transición: nueva fórmula de gobernabilidad</b>
11	1. Corporativismo
17	2. Diferencias básicas entre corporativismo y neocorporativismo
25	3. Neocorporativismo: un panorama de sus aplicaciones e implicaciones en diferentes modelos económicos
34	4. Democracia, gobernabilidad y neocorporativismo
	<b>Capítulo II. Crisis de un modelo de conducción económica estatal, cambio tecnológico y reforma salinista del Estado.</b>
42	1. Crisis de un modelo de conducción económica estatal
55	2. Cambio tecnológico: La aldea global
62	3. La reforma salinista del Estado
	<b>Capítulo III. El Programa Nacional de Solidaridad. La construcción de un discurso ideológico neocorporativo</b>
77	1. Un diagnóstico sobre la pobreza
81	2. Programas y acciones del Programa Nacional de Solidaridad
	3. Los comités de Solidaridad
90	3.1. La búsqueda de los antecedentes
94	3.2. El Comité de Solidaridad: Organización formal-informal
97	3.3. Las funciones de los comités de Solidaridad

99	<b>3.4. El ideario político-administrativo del Programa Nacional de Solidaridad</b>
101	<b>3.5. La Planeación Participativa: El mecanismo de participación y priorización de las demandas</b>
105	<b>3.6. El liderazgo en la constitución de los Comités</b>
107	<b>3.7. La evolución de los Comités de Solidaridad</b>
110	<b>4. Gobiernos municipales y Comités de Solidaridad: La nueva gobernabilidad a largo plazo</b>
114	<b>5. La evaluación del Programa Nacional de Solidaridad</b>
120	<b>Conclusiones</b>
125	<b>Bibliografía</b>

## **Presentación**

Realizar un trabajo de investigación social presenta cuando menos dos problemas serios: 1) "encontrar" el marco teórico adecuado para abordar (y ambiciosamente explicar) el problema a estudiar, y 2) cumplir con el principio de "objetividad científica"; es decir, no poner el interés ideológico por encima de los hechos que presenta la realidad. Es particularmente difícil cumplir con dichos requisitos cuando el tema es reciente, ha desatado la controversia y polaridad ideológica, es contradictorio o nos despierta una pasión irrefrenable o bien cuando existe mucha o muy poca información confiable. Esto se puede complicar aún más si el estudioso vivió con intensidad el periodo o fenómeno analizado.

El presente estudio es un esfuerzo por comprender el estado en el que se encuentran actualmente las relaciones entre el Estado y las organizaciones sociales. No es una investigación sobre la historia de las organizaciones corporativas como tal, sino un análisis sobre las relaciones que existen entre las transformaciones económicas, el desgaste de un modelo de control social y político, y la necesidad de reformular los instrumentos que a través de las organizaciones establece el Estado para apoyar sus decisiones.

Analizar teórica y empíricamente la representación social y la intermediación de intereses y demandas nos permite identificar la importancia y los objetivos políticos que tiene la formulación de políticas de interés colectivo y sus consecuencias, las que están estrechamente relacionadas con el contexto de cambio social y transformación económica de un país. La configuración de organizaciones de un periodo histórico depende del desarrollo económico, de la estructura institucional, del tipo de sistema político, de la administración burocrática y del marco jurídico. Los vínculos que se establecen entre instituciones gubernamentales y asociaciones colectivas en un tiempo y espacio concreto (en este caso 1988-1994) nos permite identificar la situación en la que se desarrollan los principios de democracia, participación, representatividad, consenso, control y autoritarismo. En la forma de asignar recursos y promover la influencia de organizaciones, el Estado establece los espacios y las capacidades para controlar o interrelacionarse con los diversos sectores de una sociedad.

El tema ha sido abordado por diversos marcos teóricos, enfoques analíticos, puntos de vista o preferencias ideológicas. Su punto de encuentro es el estudio del corporativismo y sus diversas prácticas. Existe una literatura amplia y diversa sobre la forma de conceptualizar estas relaciones; las propuestas teóricas van desde los estudios sobre el corporativismo en Alemania en la Segunda Guerra Mundial (Manoilescu) hasta los que incluyen conceptos como participación, pluralismo y planeación democrática de políticas públicas (P. Schmitter y G. Lehmbruch), redefinidos como neocorporativismo o corporativismo moderno. Estas reflexiones, que a simple vista son los polos de un mismo fenómeno, demuestran la complejidad del tema. En modelos de transición económica y política la teoría neocorporativa ha sido útil para definir los cambios que se establecen entre Estado, mercado y sociedad (i.e. los casos de Polonia y la exURSS). Por ello, en el primer capítulo analizamos las diferencias entre corporativismo y neocorporativismo, algunos ejemplos de aplicación de éste último en países desarrollados, subdesarrollados y exsocialistas, y sus impactos sobre el sistema político en general (gobernabilidad, participación, canalización demandas).

En nuestro país, los estudios sobre corporativismo han destacado la formación de interlocutores privilegiados promovidos por el Estado a partir de la institucionalización de la Revolución Mexicana. Actualmente, el corporativismo no ha desaparecido y, aunque ha perdido capacidad de presión política, hace esfuerzos por permanecer e incorporarse a los nuevos esquemas de la negociación política y del desarrollo económico. Difícilmente las organizaciones corporativas podrán seguir operando como tradicionalmente lo han hecho; la irrupción de nuevo modelos organizativos, algunos promovidos por la élite gobernante y otros por iniciativa de la sociedad, están transformando el contenido de la representatividad, la formas de liderazgo, la participación en la toma de decisiones y la forma de obtener recursos para solucionar sus problemas.

Los procesos de reforma estatal, y por ello de los modelos de organización social, se presentan por la crisis del *Welfare State*, el declive del corporativismo autoritario, la transformación tecnológica, la comunicación mundial, el triunfo de la democracia liberal como sistema de gobierno y la irrupción de la sociedad organizada en diferentes grupos, demandas e intereses. Los rasgos que en nuestro país adquieren estos procesos de cambio y reforma se describen en el capítulo II.

Así, esta investigación tiene como objeto de estudio la estrategia que el régimen de Carlos Salinas de Gortari impulsó para establecer cambios en las relaciones del Estado con la organización social demandante de servicios básicos, con el fin de transformar las bases de apoyo al gobierno y a su proyecto de cambio económico. Dentro de estos cambios propuestos, por lo menos en el discurso, uno de los mas relevantes fue el de la política social. Desde sus inicios, el gobierno destacó la importancia de combatir los

graves problemas de desigualdad y pobreza provocados principalmente por la aguda crisis económica de 1982. La presentación de un diagnóstico de las condiciones en que vivían grandes grupos poblacionales despertó dudas y fuertes críticas respecto a su elaboración; lo que nadie dudó fue que presentar esta problemática le dio al gobierno salinista un margen para divulgar un discurso sobre la forma de abordar el problema.

El instrumento para enfrentar el problema de la pobreza fue el Programa Nacional de Solidaridad, que planteó "crear las condiciones físicas y socioeconómicas necesarias para la igualdad de oportunidades, promover el pleno desarrollo de las capacidades de la población y establecer espacios de decisión a la participación social organizada de las comunidades como estrategia para abatir la desigualdad". Nuestra hipótesis de trabajo es que los Comités de Solidaridad promovidos por el Programa Nacional de Solidaridad tuvieron como función impulsar un modelo que buscaba redefinir el corporativismo tradicional con el fin de adquirir apoyo político, base social y garantías de gobernabilidad para impulsar el proyecto de reforma económica.

Explicar que como una base social diferente a las organizaciones corporativas, buscaba crear nuevas maneras de racionalizar el gasto público, establecer criterios para descentralizar la operación administrativa y hacerla más eficiente, también tenía como consecuencia reconocer nuevos liderazgos locales y nueva competencia política por la representación social.

El trabajo en su capítulo III describe cómo un programa que busca disminuir la desigualdad social también permite sentar las bases para un nuevo tipo de relaciones de control, pero con mayores niveles de consenso, que garantizarían una nueva fórmula de gobernabilidad; analiza la racionalidad institucional para captar y dirigir las demandas e identificar a los grupos sociales que ante la expectativa de obtener recursos inician una movilización a favor del régimen. Para explicar el fenómeno de los comités de Solidaridad es importante analizar sus funciones, su propuesta de trabajo interno, su procedimiento de elección de representantes, las capacidades de planeación local que desarrollaron, los canales de obtención de recursos, los programas de Solidaridad existentes, los esquemas de concertación con las autoridades municipales y su evolución, a fin de conocer sus características neocorporativas.

Solidaridad fue y es un tema de profunda discusión política, social e intelectual. Fue un programa calificado como exitoso por organizaciones sociales oficiales, algunos intelectuales, funcionarios públicos y gobiernos extranjeros, pero fue también fuertemente criticado por partidos políticos de oposición, académicos, organizaciones sociales de izquierda, etcétera.

Evaluar si el Pronasol combatió la pobreza resulta difícil (la medición de la pobreza es un tema de abierta discusión); analizar los alcances que tuvo para transformar las bases

sociales del presidencialismo ha perdido vigencia; discutir si buscaba transformar la política social en política pública requiere de mayor estudio. No se han analizado sus innovaciones institucionales y administrativas, es necesario explicar que fue la estrategia esencial para remontar los resultados electorales de 1988. Es decir, a pesar de ser un tema explosivo existen pocos trabajos que evalúen, de forma objetiva y no solo ideológica, su funcionamiento.

Este trabajo es una aproximación a uno de los aspectos esenciales de este fenómeno; no pretende ser una exposición justificatoria, tampoco una crítica simple, sino sólo una contribución para explicar algunos aspectos centrales de un tema que más adelante tendrá que ser abordado: la política social, las organizaciones sociales y su participación en la gestión y operación de los programas, la transformación de los interlocutores políticos y la reformulación del corporativismo mexicano.

El Pronasol provocó innumerables experiencias en las comunidades donde operó. Su etiqueta de política pública permitió una argumentación a favor de sus acciones; de igual forma las características particulares de su operación en diversos estados de la República permitió confiar en un discurso político que involucró tanto a representantes locales como a funcionarios comprometidos con una forma menos burocrática de atender los problemas sociales de las comunidades. Es, de cualquier forma, un problema interesante de abordar para conocer los mecanismos que el poder político impulsa para promover cambios en su constitución.

La aproximación a un tema como éste nos permite obtener una radiografía de los modelos de organización social existentes en nuestro país, y es importante para iniciar una discusión seria con el fin de estudiar qué tan comprometidos están el Estado, la sociedad y sus grupos en transitar a un sistema más democrático y responsable de las desigualdades políticas y sociales.

# I

## **Corporativismo-Neocorporativismo y modelos de transición: nueva fórmula de gobernabilidad**

"No es verdad que los individuos posean una 'libertad natural' prescriptiva en sus actividades económicas. No existe un pacto que confiera derechos perpetuos a quienes tienen o quienes adquieren. El mundo no está gobernado desde arriba de modo que coincidan siempre los intereses sociales y los privados. No es una deducción correcta de los principios de la economía que el interés egoísta ilustrado opere siempre en favor del interés público. Tampoco es verdad que el interés egoísta sea ilustrado; más a menudo, los individuos que actúan por separado para promover sus propios fines son demasiado débiles para alcanzar siquiera eso. La experiencia no muestra que los individuos, cuando forman una unidad social, sean menos clarividentes que cuando actúan por separado."

John Maynard (Lord) Keynes. *The End of Laissez-Faire*.

### **1. Corporativismo**

Uno de los propósitos fundamentales de este primer apartado consiste en abrir una discusión, limitada, sobre el concepto de corporativismo, porque a pesar de ser un término muy usado por la ciencias políticas y sociales, en ocasiones, su contenido provoca debate y, casi siempre, rechazo. La mayoría de las veces se refiere a un sistema de control político y social en regímenes autoritarios; es utilizado para explicar y comparar los fenómenos del nacionalsocialismo, el fascismo y los sistemas de partido único.

Pero el llamado a la acción colectiva, a la organización, ha estado presente en la mayoría de los sistemas ideológico-políticos, sea por la apropiación de los medios de producción, por la defensa de valores nacionales, por la promoción de intereses empresariales a fin de continuar la acumulación del capital, por iniciativas ciudadanas a

favor de la autonomía y el autogobierno, o por, como ocurre actualmente, exigir procesos electorales limpios e incuestionables y combatir las desigualdades sociales.

Una de las premisas fundamentales del trabajo considera que las relaciones que establecen los individuos agrupados para alcanzar un objetivo común, y que existen en variadas formaciones estatales, con el Estado no siempre son sólo de control, manipulación y sujeción política y social. Es decir, los vínculos que se crean entre las asociaciones y los grupos con las diferentes formas de expresión del ejercicio político y la autoridad, en las diferentes etapas de constitución del Estado y la democracia moderna como sistema ideal de conducción y aspiración de los regímenes políticos, son muy variadas y a veces contradictorias. Siempre han existido relaciones entre organizaciones sociales y estructuras estatales, pero no sólo han sido de coerción sino también de respeto, apoyo y legitimación.

En el *Espíritu de las leyes* de Montesquieu (1748), en el *Contrato social* de Rousseau (1762), en la exigencia de libertad de la Revolución Francesa (1793), en la *Libertad electiva* de Toqueville (1835), en el *Principio de libre asociación* de Proudhon (1848), en los Derechos sociales de Marx (1871), en la instauración de la Dictadura del Proletariado (1871), han estado presentes, junto a la división de poderes y el ejercicio de la autoridad, la representación política, la participación social, la expresión de los intereses múltiples de los individuos y el de sus iniciativas de agrupación colectiva que intentan buscar soluciones a sus demandas, sean éstas políticas, económicas o sociales; es decir, de las relaciones que se establecen entre el Estado, los ciudadanos y las agrupaciones colectivas

El corporativismo como sistema teórico, tuvo auge durante las décadas 1930-40 para explicar la evolución y expresión política en los regímenes totalitarios. A partir de los años sesenta se intentó actualizar su dimensión teórica, sobre todo por las escuelas de ciencia política y sociología de E.U., Alemania e Inglaterra, con el fin de comprender los fenómenos sociales y políticos presentes en las sociedades capitalistas avanzadas. La complejidad social, los sistemas político-electorales, el papel del Estado en la economía, los procesos de cambio y transformación política, la ideología, la formulación de políticas públicas y los fenómenos de transición de las estructuras gubernamentales, permitieron a los teóricos del corporativismo profundizar y reformular sus contenidos y aplicaciones empíricas.

Algunos comprendieron que las decisiones que toman los aparatos burocráticos necesitan un apoyo social para poder ser instrumentadas en acciones, proyectos, reformas o cambios globales. En la mayoría de los países occidentales, independientemente de sus características particulares, culturales, históricas, económicas y políticas, se han analizado las formas en que el Estado establece espacios e instrumenta vínculos institucionales con el fin de crear mecanismos de apoyo y/o control con los grupos organizados de la sociedad.

Ahora bien, ¿qué es corporativismo? Mihail Manoilescu inicia el estudio de la relación entre agrupaciones y Estado como sistema teórico que analiza los vínculos de autoridad, influencia y representación de las agrupaciones de intereses particulares y su relación con los diferentes tipos de regímenes políticos. Para él "la corporación es una organización colectiva y pública compuesta por la totalidad de las personas (físicas o jurídicas) que desempeñen, en conjunto, la misma función nacional y que tengan como meta asegurar el ejercicio de esa función mediante los reglamentos legales impuestos al menos a sus miembros"<sup>1</sup>, que existe para obligar al Estado a responder a las demandas sociales, sobre todo para evitar que el capitalismo arrolle a los asalariados.

Esto significa que toda organización tiene como función garantizar la satisfacción de los objetivos que se planteó, lo cual obliga a establecer mecanismos de vínculo con las instituciones que otorgan apoyos, así como exigir un marco legal que le permita permanecer y actuar. Lo anterior difiere en cada sistema político sobre todo por el estado de desarrollo en que se encuentra el marco jurídico y administrativo, el tipo de Estado, los niveles de participación de los miembros al interior de la organización y la capacidad de movilización al exterior con los subsistemas políticos (partidos, representaciones legislativas, grupos intelectuales, etc.).

Para Bobbio, "El corporativismo es una doctrina que propugna por la organización de la colectividad sobre la base de asociaciones representativas de los intereses y de las actividades profesionales (corporaciones)... Es la solidaridad orgánica de los intereses concretos de la colectividad y las fórmulas de colaboración que de ellos pueden derivar, en la remoción o neutralización de los elementos conflictivos; en la competencia en el plano económico, en la lucha de clases en el plano social, en la diferenciación en el plano político, es posible construir representatividad con el fin de garantizar el trato institucional de las demandas o inconformidades de individuos agrupados".<sup>2</sup>

Snavey, en 1969, mencionaba que el "corporativismo se refiere a los sistemas económicos, sociales y políticos que hacen hincapié en la organización como base de ocupación. El principio de la propiedad y del capital privados es un aspecto inherente del corporativismo, pero este sistema se distingue del capitalismo tradicional por la importancia que se le da a la cooperación y a los intereses mutuos de los patronos y trabajadores (...) Algunas veces se ha asociado al corporativismo con los esfuerzos de los grupos religiosos, con los intentos capitalistas para detener la ola de socialismo y con movimientos altamente nacionalistas"<sup>3</sup>. Esta definición se acerca a lo que algunos autores han denominado corporativismo económico, donde la conjunción de intereses

<sup>1</sup> Manoilescu, Mihail, *Le siècle du corporatisme*, Nouvelle édition. Paris, 1936. Edición original en 1934.

<sup>2</sup> Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*. Editorial Siglo XXI, México, 1987.

<sup>3</sup> Snavey, William. *Teoría de los sistemas económicos: capitalismo, socialismo y corporativismo*. FCE, México, 1981. p. 23.

de clases se antepone a la lucha de clases a fin de salvaguardar los principios del sistema capitalista y donde el Estado se define como el árbitro que crea las condiciones y los instrumentos para promover el desarrollo económico y la distribución de los productos.

También puede ser considerado como un elemento para la diferenciación social en formaciones estatales homogeneizadas, "era también (el corporativismo) la apuesta de los grupos profesionales para su propio autogobierno: lo que podía definirse como el gobierno de la clase por la clase misma. El concepto no tenía un significado inequívoco ni unas formas homogéneas en todas las profesiones y carreras. En algunos casos el poder público había establecido un marco legal para el ejercicio de funciones organizativas y tutelares sobre las profesiones, como garantía de la recta utilización de los servicios públicos encomendados. La corporación venía a ser un organismo híbrido, cimentado en una artera confusión de intereses públicos y privados. Una fórmula arquetípica de desvinculación de las funciones propias de organismos estatales hacia la esfera patrimonial de un grupo profesional privado. Las corporaciones notariales son colectividades de asociados para conseguir un objetivo profesional común y propio a todos sus miembros; un objetivo de revelar proyección social, ya que tiene el mejor desempeño de su misión, y es dignificador de clases"<sup>4</sup>. Es decir, las corporaciones tienen funciones y responsabilidades privadas y públicas, esenciales y exclusivas, y auxilian al Estado en sus tareas al actuar como instancias mediadoras entre lo individual y lo colectivo, creando garantías para obtener respuesta a peticiones solicitadas institucionalmente.

Otra definición, más cercana a las peculiaridades de nuestro sistema político, es la que denuncia que: "El corporativismo es el referente político cotidiano de la forma de organización social que condensa todo fenómeno de crisis referida al pasado inmediato y que interfiere en la realización del proyecto modernizador de carácter neoliberal, tanto por su dinámica clientelista como por los intereses creados de la burocracia que administra los aparatos corporativos (...) El desarrollo del corporativismo mexicano significó la constitución de una red social y política en la cual se desarticulaban las distintas categorías sociales, y se creaban diques de contención a la protesta y a la oposición política, al mismo tiempo que significó la posibilidad de normar en tiempo las demandas y los canales por donde éstas flúan"<sup>5</sup>. En este sentido, se considera que el corporativismo fue funcional durante el periodo de 1935-1980, de economía cerrada, pero que a partir de 1982 evita la transición a un modelo neoliberal. El corporativismo adquiere rasgos particulares a partir del modelo económico que se instrumenta.

<sup>4</sup> Villacorta Baños, Francisco, *Organización corporativa. Estado, sociedad y política. 1914-1923. Siglo XXI*, México, pp 327-328.

<sup>5</sup> Luna, M. y Pozas, Ricardo, *Relaciones corporativas en un periodo de transición*. Mexico, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1992, pp. 3-26.

El corporativismo, como concepto, ha estado rodeado de análisis y evaluaciones por diferentes sistemas de valores e ideología. Una revisión amplia del concepto nos puede remitir a sistemas teóricos muy diversos, desde los premarxistas y socialistas hasta el fascismo y el anarquismo, sin olvidar los novedosos estudios sobre democracia organizacional. De las conceptualizaciones anteriormente descritas podemos decir que la organización puede transformar las relaciones de clase conflictivas, desmovilizar a grupos sociales inconformes poco organizados o poco representativos; pero también crear privilegios económicos y políticos a grupos y sectores funcionales a las políticas estatales; así como profundizar la jerarquización estructural disminuyendo el conflicto social. En el estudio del corporativismo encontramos diferencias funcionales, de evolución y desempeño de las organizaciones sociales. Mientras para Manólesco la evolución de grandes organizaciones aceleraría el desarrollo económico y exigiría la justa distribución de los beneficios de la producción, para Luna y Pozas el caso mexicano es una contradicción, ya que anteriormente las grandes corporaciones sociales permitieron la consolidación de un modelo económico y político pero actualmente es un obstáculo para el proyecto económico neoliberal y la transición política.

Schmitter reconoce que los más serios e importantes estudiosos del tema "(...) han coincidido en la defensa de una relación institucional entre los sistemas autoritarios de toma de decisiones y la representación de intereses que pueden considerarse como genéricamente corporativistas (...) consideraron que esta definición incluía estructuras de poder y de influencia radicalmente distintas, que beneficiaba a clases sociales absolutamente diferentes y que promovía políticas públicas diametralmente opuestas"<sup>6</sup>.

El mismo Schmitter establece que varios autores han concluido, al igual que él, que la mayoría de los sistemas de estudios sobre corporativismo están basados principalmente en los motivos declarados y los objetivos de los actores o sus apologistas, lo que tiende sólo a ofuscar esta realidad, que casi siempre es menos seductora que la praxis. Es decir, las explicaciones sobre corporativismo son más un conjunto de deseos o anhelos que explicaciones sobre casos concretos de comportamientos de grupos organizados. En el estudio del corporativismo y su aplicación en casos particulares reina más la ideología que la objetividad científica. El ejército de los corporativistas es tan dispar que nos hace pensar que la palabra corporación es en sí misma una etiqueta colocada a todo un grupo de botellas que luego se distribuyen entre diversos productores, cada uno de los cuales las llenará con su bebida predilecta, comenta Schmitter. Aquí el investigador deberá estar atento, porque en las democracias liberales la misma etiqueta se pone a diferentes botellas. Es

---

<sup>6</sup> Schmitter C, Philippe. "¿Continúa el siglo del corporativismo?", en *Neocorporativismo. Más allá del Estado y el mercado*, Schmitter C y Lehmbruch compiladores. Ed. Alianza de Mexico, 1992. p. 18

decir para algunos se entiende planeación democrática y participativa, pluralismo, participación amplia, movilización, consulta permanente por corporativismo.

Para conocer la dimensión que adquiere el corporativismo en las relaciones sociales y políticas de las sociedades y tomar una postura frente al amplio marco conceptual del término, es necesario iniciar considerándolo como "un sistema de representación de intereses y/o actitudes, un particular arreglo tipo-ideal para vincular los intereses organizados en asociaciones de la sociedad civil con las estructuras decisionales del Estado"<sup>7</sup>. A partir de esta definición se asumirá como marco teórico los diversos estudios que sobre corporativismo y su reformulación ha hecho Schmitter, con el fin de explicar la aparición de un modelo neocorporativo en México.

Uno de los aspectos más importantes del corporativismo es que considera el surgimiento controlado de las asociaciones; es decir, la representación sólo es posible a partir o de la iniciativa del Estado o de su autorización, por lo que existen limitaciones cuantitativas, en cuanto al número de asociaciones, y al tipo y número de sus miembros; exige además una estratificación vertical, con mandos claros definidos e inapelables para su funcionamiento, y promueve interdependencia complementaria, funcional y especializada con otras asociaciones. Pero el proceso de captar, organizar y articular las demandas de la sociedad, así como de recibir, interpretar y hasta aplicar la coordinación imperativa del Estado, sólo es una parte del proceso político. El corporativismo sólo es inteligible en su propósito y consecuencia cuando se considera su relación con otros subsistemas políticos y configuraciones de un régimen en su conjunto. De ahí que el corporativismo sea "(...) un sistema general, completo y observable, de representación de intereses que es 'compatible' con diversos tipos de régimen, es decir, con diferentes sistemas de partidos, variedades de ideología gobernante, niveles de movilización política, gamas diversas de políticas públicas, etc."<sup>8</sup>.

En síntesis, "El corporativismo puede definirse como un sistema de representación de intereses en que las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado, y a las que se ha concedido un deliberado monopolio representativo dentro de sus respectivas categorías a cambio de observar ciertos controles sobre la selección de sus dirigentes y la articulación de sus demandas y apoyos"<sup>9</sup>. Esta definición, nos dice el autor, es más un tipo construido que un tipo ideal, ya que ha sido definido a partir de los diferentes estudios empíricos que ha realizado, con el fin de tener una base a partir del análisis comparativo.

---

<sup>7</sup> *idem.* p. 17

<sup>8</sup> *idem.* p. 22

<sup>9</sup> *idem.* p. 24

Esta conceptualización es la que nos permitirá identificar los aspectos estructurales y diferenciales del corporativismo, lo que establece como consecuencia la reformulación del corporativismo en el neocorporativismo o corporativismo moderno (como lo llaman Birgitta Nedelman, Leo Panitch, Bob Jessop).

## **2. Diferencias básicas entre corporativismo y neocorporativismo**

Para estudiar el estado en que se encuentra corporativizada una sociedad y su sistema político es necesario considerar factores tales como la cultura política regional y local, la forma de Estado y el tipo de régimen. En este sentido, sólo es posible definir los rasgos principales del corporativismo a partir de establecer un análisis de sus elementos. Para los intereses y objetivos del trabajo, consideraremos los subtipos que establece Schmitter: Corporativismo estatal (de control) y Corporativismo social o Neocorporativismo (con niveles de consenso).

El corporativismo estatal es aquel en que la legitimidad y el funcionamiento del Estado dependen básicamente o exclusivamente de la actividad de grandes corporaciones representativas, singulares (sectorializadas), no competitivas y jerárquicamente ordenadas. Éste es un sistema dependiente y penetrado, creado a partir de la iniciativa del Estado; es decir, asociaciones y corporaciones vigentes por decreto.

El corporativismo social es aquel en el que las corporaciones similarmente estructuradas fueron creadas y mantenidas por órganos auxiliares independientes del Estado, cuya legitimidad y funcionamiento descansa en otras bases (movilidad política y social, capacidad administrativa, acción territorial, etc.). Esta distinción no sólo abarca la naturaleza de las asociaciones de poder y de influencia, sino también las pautas de desarrollo por las cuales surge el neocorporativismo.

Schmitter establece que "El corporativismo social se encuentra reposado en sistemas políticos con unidades territoriales relativamente autónomas y de múltiples capas; con procesos electorales y sistemas partidistas abiertos y competitivos; con autoridades ejecutivas ideológicamente variadas y basadas en coaliciones, aún con subculturas políticas altamente estratificadas o fragmentadas (Canadá, Francia, Estados Unidos, Gran Bretaña). El corporativismo estatal suele estar asociado con sistemas políticos en que las subunidades territoriales están estrechamente subordinadas al poder burocrático central; las elecciones o no existen o son plebiscitarias; los sistemas de partido están dominados o monopolizados por un partido único y débil (frente al poder central); las autoridades ejecutivas son ideológicamente exclusivas y reclutadas de entre un círculo estrecho, y tan es así que son reprimidas las subculturas políticas basadas en la clase social, la etnicidad, la lengua o el regionalismo (Portugal, España, Brasil, Chile, México). El corporativismo social parece un componente concomitante, si no inevitable, del Estado benefactor posliberal, capitalista avanzado, organizado y

democrático; el corporativismo estatal parece un elemento definitorio, si no estructural, del Estado neomercantilista, antiliberal, capitalista atrasado y autoritario". Para una comprensión de las diferencias entre el corporativismo estatal y el neocorporativismo analizaremos cada uno de los elementos estructurales y funcionales, definidos por Schmitter, que distinguen a estos subtipos.

Es necesario mencionar que la distinción entre subtipos de corporativismo (estatal y social) son conceptualizaciones tipo-ideal que deben ser analizadas a partir de las particularidades de tiempo y espacio de las formaciones estatales, sobre todo si queremos saber cuáles de los siguientes elementos estructurales son determinantes para el sistema político, social y económico de un país. Así por ejemplo, para algunos países la categoría referida a la obtención de liderazgo representativo puede ser más importante, dependiendo de la cultura política, que la capacidad de la organización para obligar a sus miembros a acordar con otras organizaciones acciones más integrales.

Las siguientes nueve categorías son útiles para realizar un análisis sobre la forma cómo conviven los diferentes tipos de organización social, pero sobre todo para identificar sus prioridades e instrumentos de acción política.

**Matriz comparativa de elementos estructurales del Corporativismo y del Neocorporativismo**

<b>CATEGORIA</b>	<b>ESTATAL</b>	<b>NEOCORPORATIVO</b>
1.- Número	Porque el número de miembros fue definido por el Estado, excluyendo a otros.	El número fue establecido por procesos de arreglo entre asociaciones y/o alianzas políticas a fin de excluir a los recién llegados.
2.- Singulares	Únicas por erradicación de otras asociaciones (múltiples o paralelas) impuesta por el Estado.	Únicas por lograr cooptar o eliminar por competencia a otras organizaciones.
3.- Obligatorias	<i>De jure</i> , por medio del código laboral o por otra autoridad oficial decretada y exclusivamente concedida.	<i>De facto</i> , por medio de presión social, por cumplimiento de deberes contractuales, por prestación de servicios y adquisición de capacidad de la organización de autorizar.
4.- No competitivas	Por continua interposición de mediación, arbitraje y represión estatales.	Por las tendencias oligárquicas internas o de acuerdos voluntarios externos entre asociaciones.
5.- Jerárquicamente ordenadas	Por la centralización y dependencia administrada por el Estado.	Por procesos intrínsecos de extensión y/o consolidación burocrática.
6.- Funcionalmente diferenciadas	Por encuadramiento de categorías ocupacionales establecida por el Estado.	Por medio de acuerdos voluntarios sobre los respectivos "territorios" y declaraciones de no intervención.
7.- Reconocimiento por el Estado	Concedido desde arriba por el Estado como condición para la formación de asociaciones y su operación	Concedido por la necesidad política impuesta desde abajo a los funcionarios públicos.
8.- Monopolio representativo	Dependientemente concedido	Independientemente conquistado
9.- Selección de dirigentes y articulación de intereses.	Producto de una imposición asimétrica de los "monopolios legítimos de la violencia".	Producto de un consenso recíproco sobre procedimientos y/o metas.

- Número limitado; en el caso Estatal, existe por parte del Estado un interés, pero también una capacidad, por definir, pero sobre todo, por imponer frente a las agrupaciones colectivas el número y tipo de miembros; define *a priori* rasgos funcionales y especializados de los miembros (profesionistas, obreros, empresarios, etcétera), además de establecer un marco jurídico específico para determinar los espacios o instancias de relación de las organizaciones. En el caso social (neocorporativo) el número es una determinación de la organización; los rasgos del miembro son definidos a partir de la capacidad de ordenar los intereses y demandas de los interesados y ofrecer respuestas, movilidad política y capacidad de concertación, primero frente a otras organizaciones y después frente al Estado.

- Singulares; privilegiadas y de orden cuasi estatal, sin una diferenciación entre sus objetivos particulares y los de las burocracias gubernamentales; es una "extensión" de los intereses específicos del régimen; existen límites para la aglutinación plural y la conjugación de intereses y demandas. En el neocorporativismo se trata de una singularidad del tipo de mercado abierto (ofrecer respuestas); el monopolio de la representación asociacional se alcanza a través de la movilidad y la capacidad de negociación con otras organizaciones.

- Obligatorias; en el estatal, asociaciones que obligan a la participación de sus miembros en una relación clientelar al interior de la organización, además de no obtener respuestas si éstas no se canalizan a través de los mecanismos establecidos por el Estado y aceptados por los representantes de las organizaciones. En el social, la participación se logra sobre todo por el cumplimiento de normas o preceptos establecidos por la organización, y la permanencia de la propia organización depende de su movilidad frente a las instancias gubernamentales; la participación en la organización es por conveniencia y convicción.

- No competitivas; el Estado no permite ni facilita, por el contrario impide, la competencia entre asociaciones de representación de intereses; establece una interlocución privilegiada, sostenida por la libertad que le otorga el Estado para reprimir alteraciones internas y auxiliar en las externas (otras organizaciones); es común encontrar una marcada preferencia legal en la determinación de conflictos entre asociaciones. Neocorporativas, por la determinación contractual de los espacios de acción entre las organizaciones; a través de concertaciones parciales logran favorecer su papel ante el Estado, y la no competencia interasociacional es un acuerdo con el fin de aumentar la capacidad de presión social.

- Jerárquicamente ordenadas; el orden y los diferentes niveles jerárquicos no están determinados por la organización y sus necesidades de operación, sino por la necesidad de agregación de niveles o estructuras centrales para la toma de decisión funcional por la burocracia estatal, sobre todo por la excesiva dependencia e

incapacidad para adquirir dinámicas de discusión abierta; es decir, son aparatos verticales y de prácticas autoritarias frente a sus miembros. En el caso de las organizaciones en sistemas descentralizados, el orden jerárquico se establece por el crecimiento y la especialización de procedimientos administrativos, pero sobre todo por la asignación de tareas y funciones a fin de acelerar las condiciones de organización y obtener resultados favorables en la negociación política o en la concertación con otras asociaciones o grupos más pequeños.

- Funcionalmente diferenciadas; en el primer caso, las organizaciones son promovidas por el Estado a fin de cumplir única y exclusivamente su función (empresarial, obrera, militar, etc.) sin comprometerse con otros grupos o sectores, ni ampliar su capacidad de representación de demandas diversas; es decir, sus límites están determinados, encuadrados, por el decreto del régimen político al que pertenecen; en el caso contrario, están diferenciadas por la multiplicación de demandas y necesidades civiles o sociales de representación o por exigir respuestas a solicitudes muy particulares o mínimas; todo depende de los problemas o la incertidumbre que genere el sistema político.

- Reconocimiento por el Estado; en la mayoría de los sistemas autoritarios, las organizaciones con capacidad de negociación son creadas y promovidas por el Estado y forman parte de su estructura política; son determinantes para el mantenimiento del orden social y la "racional" respuesta a las iniciativas de los grupos sociales. Las organizaciones neocorporativas son reconocidas por el Estado por su auténtica representación de demandas y por sus capacidades políticas para actuar y proponer soluciones concertadas frente a las instituciones.

- Monopolio representativo; la representación es impuesta por la burocracia estatal, construyendo monopolios, élites y poca movilidad en la representación. En el otro caso, el liderazgo se gana por los criterios que establece la organización para otorgar la dirección; se gana frente a los miembros y no frente al Estado.

- Controles en la selección de dirigentes; la selección de los dirigentes en el caso del corporativismo estatal es siempre una imposición a los miembros, de forma directa, a través de marcos legales o administrativos, o indirecta, al crear las condiciones para elegir a los incondicionales al sistema; es por ello que en la mayoría de los casos no existen vínculos entre los representantes y los miembros, lo que impide la evaluación y la rotación libre y competitiva del liderazgo de la organización. En el caso del corporativismo social, la selección de los dirigentes está determinada por los acuerdos explícitos de los miembros, por consenso; se otorga con un fin pragmático: alcanzar los objetivos, cuyo responsable directo es en gran parte el dirigente o la dirección colectiva.

En suma, los orígenes del corporativismo de uno o de otro tipo nos conducen rápidamente a las limitaciones, las oportunidades y las contradicciones puestas sobre los actores políticos y las organizaciones por los diferentes sistemas económicos y políticos. Es decir, la creación y la permanencia de formas de asociación dependen de las características generales del modelo económico, pero también del desarrollo legal y administrativo, de la cultura política, de las dinámicas regionales, del sistema de partidos, de la función del Estado frente a la promoción del desarrollo y de la ideología imperante en las clases gobernantes. "La corporativización de la representación de intereses está relacionada con ciertos imperativos básicos o necesidades del capitalismo para reproducir las condiciones de su existencia y acumular continuamente nuevos recursos. Las diferencias en la naturaleza específica de estos imperativos o necesidades en diversas etapas del desarrollo institucional y del contexto internacional del capitalismo, especialmente cuando afectan la pauta de los intereses de clase en conflicto, explican las diferencias de origen entre las formas social y estatal del corporativismo"<sup>10</sup>

De ahí que las diferencias de uno y otro dependan de condiciones opuestas; el corporativismo estatal carece de competencia económica, de respeto a las leyes y al ejercicio de los derechos que establece la democracia liberal; el corporativismo social se atribuye a la imperativa necesidad de establecer "un régimen estable y dominado por la burguesía, debido a procesos de concentración de la propiedad y el capital, a la competencia entre economías nacionales, la expansión del papel de las políticas públicas y la racionalización de la toma de decisiones dentro del Estado, para asociar o incorporar más estrechamente en el proceso político a las clases subordinadas y a grupos con status"<sup>11</sup>.

Desde este punto de vista, la existencia de asociaciones de corte neocorporativo o social, o lo que otros autores denominan instituciones intermedias por estar entre los intereses privados de los individuos y los regularmente llamados "públicos del Estado", garantiza y otorga niveles de estabilidad a los sistemas; permite al Estado ser el garante de las condiciones de desarrollo económico al regular e integrar los conflictos entre grupos y sectores. Es por ello que obtener información originada desde las asociaciones le permite conocer las opiniones y demandas, lo que provoca la participación y la legitimidad de su actuar. "Este proceso de ósmosis mediante el cual el Estado (moderno) y las asociaciones de interés se buscan entre sí conduce, por una parte a una ampliación aún mayor de las garantías públicas y a un sistema de equilibrios y, por la otra, a una mayor concentración y control jerárquico dentro de estos gobiernos privados (corporaciones)".<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> *idem* p. 39

<sup>11</sup> *ibidem*.

<sup>12</sup> *idem* p. 43

Con las conceptualizaciones anteriormente descritas, podemos establecer que los rasgos del corporativismo estatal son los reconocidos por el corporativismo tradicional, sujeto a controles y voluntad del Estado, de ahí que no exista ninguna posibilidad de autonomía interna ni de capacidad de transformación de las formas de elección y representación, lo que tampoco garantiza una satisfacción de los sujetos para participar en las organizaciones cualquiera que sea su función. El corporativismo social, neocorporativismo o corporativismo moderno, a decir de los estudiosos del tema, es un sistema más acorde a los principios y preceptos que establece la ahora única y triunfadora democracia liberal; su base es la autonomía limitada y el consenso.

De entre los estudiosos del corporativismo estatal no existe uno que no proclame su oposición al control central y autoritario de las organizaciones, se plantea que una de las formas más claras de apertura y cambio democrático sería otorgar mayor autonomía a las iniciativas sociales de representación de grupos o demandas, y promover la descentralización de la toma de decisiones. Ahora bien, ¿pueden las organizaciones alcanzar estos niveles sin la "autorización" del Estado? o como dice Schmitter en *Capitalismo y corporativismo* (Floencia, 1994) se aboga por el uso temporal de la autoridad estatal para establecer estructuras obligatorias -y para suprimir a las voluntarias que competirían con ellas; todo, desde luego a nombre del interés nacional y/o público.

En todo el mundo las desigualdades no han sido borradas, pero en los países subdesarrollados éstas se han profundizado a un grado extremo de institucionalizarse. En los países autoritarios el proceso de toma de decisiones que pesa sobre el Estado no se ha aligerado: han aumentado las jerarquías funcionales dependientes y limitado sus iniciativas, en caso de tenerlas, para instrumentar políticas innovadoras; "El Estado corporativista (como el nuestro) se ha visto atrapado en una red muy compleja de prebendas fiscales, exenciones sectoriales y privilegios arraigados que lo atan a un estancado statu quo"<sup>13</sup>.

Al parecer, frente a economías abiertas y competitivas el neocorporativismo puede ser una fuente para garantizar estabilidad y legitimidad; no es difícil que se presente como la opción más racional para un Estado que pretende asumir el papel de mediador de los conflictos entre trabajo y capital; pero también frente a una escasez cada vez mayor de recursos públicos es casi imposible garantizar relaciones clientelares, por lo que esta opción permite incorporar iniciativas abiertas y complementarias para atender asuntos públicos.

"Por doquier, el corporativismo estatal está resultando cada vez más costoso de mantener a través de medidas represivas y progresivamente menos capaz de aportar la información precisa, la obediencia semivoluntarista y la complicidad contractual

---

<sup>13</sup> *idem* p. 58.

necesarias para manejar el Estado capitalista moderno."<sup>14</sup> La aparición y desarrollo de políticas públicas es un indicador de la necesidad de transformar las relaciones entre asociaciones de interés colectivo y el Estado. Entonces, ¿todos los sistemas económicos que practican un corporativismo impuesto y excluyente necesitan transitar a uno de tipo voluntario e inclusivo?

La transición de un tipo de corporativismo a otro no depende sólo del voluntarismo estatal ni de la iniciativa individual. Para Schmitter, este cambio, que debe ser pacífico y paulatino, depende "mucho de (la existencia) un sistema pluralista-liberal, incluyendo lo siguiente: una historia de desarrollo organizativo autónomo; autenticidad de representación, choques prolongados entre clases y sectores que asumieron distintas autoimágenes y lealtades y, eventualmente, un cierto grado de respeto mutuo; la presencia de partidos competitivos y arenas parlamentarias a los que se pudiesen dirigir apelaciones generales; y, tal vez lo más importante, un patrón previo de relativa no intervención del Estado que sólo gradualmente expandió su papel, y esto generalmente a petición de los intereses privados organizados"<sup>15</sup>.

Ahora bien, ¿es posible pensar que el Estado tiene interés en crear las bases para la construcción de sujetos sociales descentralizados; que tiene la capacidad para diluirse y permitir el libre juego de las fuerzas de la representación? Al parecer ni el caso soviético ni el modelo mexicano ni algunos sistemas latinoamericanos lo pensaron, como tampoco lo pensaron los gobiernos conservadores de los llamados países democráticos. No sólo es un problema de ideología o racionalidad institucional, sino en mucho, de creencias, valores y sobre todo de cultura y prácticas políticas. El control de los sujetos a través de las más diversas formas ha sido una de las esperanzas más grandes de los sistemas autoritarios; nada garantiza que los proyectos económicos y políticos tengan como base la igualdad social, el ejercicio de los derechos individuales y la libertad de decisión a ser representado o representar. La racionalidad institucional en aras del bienestar público no es siempre una característica de los gobiernos; la distribución justa de los beneficios tampoco parece permear las políticas de inversión. Es de esperar que la política gubernamental continúe operando a través del pragmatismo y la solución coyuntural de las demandas; presión y movilización política son los métodos de las asociaciones en los países de matriz autoritaria o limitada participación en la toma de decisiones en los asuntos públicos.

Transitar de un modelo de corporativismo estatal férreo a uno social consensual probablemente encontrará muchas dificultades, ya que en los países subdesarrollados y autoritarios "... la pauta establecida es de dependencia asimétrica, de representación falsa y fragmentada, de lealtades asociacionales débiles, de un conflicto reprimido o manipulado, de poco respecto mutuo entre grupos, de falta de medios eficaces de

---

<sup>14</sup> *idem* p. 59

<sup>15</sup> *idem* p. 59.

apelación para públicos amplios y un omnipresente control burocrático estatal. En estas condiciones es difícil imaginar una transformación política continua hacia el corporativismo social; antes bien, sospecharíamos que el sistema corporativo estatal debe degenerar en políticas de interés abiertamente conflictivas, multifacéticas, incontroladas...<sup>16</sup>

La anterior cita, que se refiere al caso de Portugal, es una reflexión que de alguna manera nos acerca a un problema que parece surgir en nuestro país; es decir, ¿puede el corporativismo tradicional refuncionalizarse? ¿Necesita el Estado promover nuevos modelos de organización o cooptar y privilegiar a las llamadas organizaciones autónomas? ¿Pueden en un sistema en transición convivir diversos modelos de relación con el Estado? ¿Es el neocorporativismo un modelo de cambio social en las sociedades que se quieren integrar al capitalismo desarrollado?

### **3. Neocorporativismo: un panorama de sus aplicaciones e implicaciones en diferentes modelos económicos.**

Para comprender el fenómeno de la relación entre Estado y sociedad, sus implicaciones, formas y estructuras de vínculo y representación, algunos autores lo interpretan a partir de la relación entre capital y mano de obra, pero sobre todo por la manera como el Estado media dicha relación. Desde luego, esto no sólo se aplica a las relaciones en el orden económico sino también a las "otras": a las sociales; es decir, a las que establecen profesionales, organizaciones ciudadanas, étnicas o minorías raciales, y aunque el Estado defina e instrumente diferentes marcos normativos para regular las demandas que se emitan, es característico establecer que las más importantes son entre los sectores económicos. En las sociedades industrializadas la relación entre capital y mano de obra ha sido una preocupación de los más importantes pensadores. A partir de hace algunos años parecía haberse llegado a una conclusión: el equilibrio que otorga el mercado. Pero tales planteamientos han generado diversas reacciones en contra y a favor; en el fondo de la discusión está el papel y los límites que debe desempeñar el Estado.

La discusión de la relación capital-mano de obra empieza a ser no sólo una preocupación sino un conflicto para las sociedades postsocialistas que están transitando, no siempre afortunadamente ni exentas de conflictos políticos y sociales violentos, a sistemas de mercado. Uno de los aspectos fundamentales para dichas sociedades es definir mecanismos para generar participación y adquirir legitimidad dentro de los planteamientos de la democracia liberal. ¿Cómo provocar participación

---

<sup>16</sup> *idem* p. 60

individual y voluntaria en grupos y sociedades "acostumbradas" a tomas de decisiones autoritarias?

La negociación que realizan los trabajadores en los países postsocialistas para garantizar que, en lo posible, sea justa la retribución de los productos es un problema serio, fundamental para profundizar las reformas económicas, pero también lo es para todos aquellos Estados que intervinieron fuertemente en la economía y que ahora abren totalmente sus mercados; tal es el caso de muchos países subdesarrollados como el nuestro. En ambos casos, crear condiciones para el funcionamiento de las reformas económicas requiere de adecuar el marco institucional, administrativo y jurídico que resuelva los conflictos de los grupos de interés, de las organizaciones empresariales, de las asociaciones de trabajadores y de las organizaciones sociales en general. Esto se ha de hacer sobre todo a partir de garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos, políticos y, de ser posible, sociales, de entre los cuales, dado el proceso de ciudadanización de las sociedades, el más importante en estos momentos es el de la participación social en los diferentes ámbitos de la vida pública y, también, privada-empresarial. "The acceptance and institutionalization of citizen's participation in the processes of decision making & control are key factors in the democratization of Slovak society"<sup>17</sup>, pero también en la de Portugal, Guatemala, México, Argentina, Brasil, Polonia, etcétera.

En los países exsocialistas el fenómeno de las organizaciones sociales y la creación de sistemas y espacios de negociación de intereses es reciente. Debido a ello ha asumido diversas formas, en muchos casos, como en la exURSS, ha sido a través de instrumentar medidas en los sistemas de representación partidista, en los espacios locales a través de medidas consensadas que en muchas ocasiones se oponen a las dictaminadas por la federación o el poder central. En algunos países, se han hecho esfuerzos por definir mecanismos de organización y participación que tienen muchas de las características que aquí hemos definido como neocorporativas, sobre todo por la necesidad de descentralización de la vida política que exigen las comunidades y los Estados, pero también por la necesidad de crear instancias intermedias que permitan la promoción y respeto de los derechos individuales recién inaugurados. Es decir, la creación de organizaciones y la negociación con ellas y entre ellas es una forma de regular los intereses de las sociedades que están transitando a los sistemas de la democracia liberal.

La construcción de la ciudadanía en estos países presenta serios dilemas, sobre todo en lo que se refiere a los límites de lo privado, lo público y lo social, no ajeno a otros sistemas llamados capitalistas, sobre todo por la carencia de marcos jurídicos que garanticen el ejercicio de los derechos individuales, la posibilidad de cuestionar las

---

<sup>17</sup> Cambalikova, Mónica, *Negotiation and Partnership as the way of Regulating Interests*, *Sociologia*, 26, 4, 16, 347-360. Institute Sociology Slovak Academy Sciences, Slovakia.

acciones de gobierno y la participación en los sistemas de representación social con el fin de demandar respuesta a problemas no sólo sociales (alimentación, educación, empleo, salario) sino también de intereses (subsídios, inversión, promoción, monopolios). Los estados postsocialistas están obligados a fragmentar las demandas y responder a ellas a través de sistemas singulares de representación. Pero existe un dilema en estos procesos, y es el que se refiere a los límites y obstáculos que pueden crear el ejercicio de los derechos sociales y, en algunos casos los ciudadanos, a los procesos de reforma económica. No hay que olvidar que la apuesta al mercado en muchos países ha empobrecido a la sociedad, y en otros casos la instauración del sistema de mercado abierto se ha sustentado en decisiones autoritarias que limitan la participación de los sectores y grupos sociales. Sin embargo, "the state should be concerned with creating equilibrium among various interest groups and their rights"<sup>18</sup>, pero enfrenta el problema de establecer los derechos ciudadanos como privilegios que otorga el Estado; es decir, desde arriba, o como resultado de conflictos, desde abajo. Al parecer, una fórmula que está equilibrando dicho dilema en la transición es la formulación de procedimientos e instancias institucionales que promueven las relaciones neocorporativas (i.e., el caso de Polonia).

Sin embargo, resulta difícil aplicar estrictamente los principios democráticos capitalistas a los países excomunistas, ya que se pueden interpretar de tal forma que nazcan élites que abanderan la democracia con el fin de imponer proyectos económicos que garanticen sólo la permanencia de sus intereses, como en el caso más estudiado y conocido, el de la exURSS. Es decir, no se pueden aplicar medidas de reorganización política sin considerar las particularidades y los rasgos fundamentales, tal como la dependencia, del periodo comunista y la crisis económica, política y social y de la transición actual al capitalismo.

En los países capitalistas altamente desarrollados el neocorporativismo tiene otros componentes y fines. Generalmente conocido como económico, se refiere a las políticas de negociación industrial y se aplica principalmente entre trabajadores y dueños de empresas donde el Estado regula y garantiza los acuerdos. Un ejemplo es el de Japón, en donde a partir de la crisis de los años 70's y del petróleo, los sindicatos exigieron salarios más altos y más participación en los diferentes procesos de producción, planeación del crecimiento de las empresas e información sobre el origen de los productos y del mercado; en consecuencia y con la mediación del Estado se establecieron mecanismos de cooperación industrial. En este caso, el neocorporativismo se estableció con el fin de crear pactos que enfrentaran los fenómenos de recesión, que fueron al parecer viables por la ausencia de un corporativismo estatal, por una representación real de los sindicatos y sus intereses,

---

<sup>18</sup> Warsaw, W., *Three Dilemmas of Citizenship-Building*. *Polish-Sociological-Review*; 1994, 1(1as), 23-34. Poland.

por la ausencia de un bloque izquierdista radical y por el reconocimiento de la competencia comercial a nivel mundial.

En el caso de Alemania, donde existió una política de bienestar generalizada, la política social se instrumentó a partir del pacto federal, por lo que la subsidiaridad también involucró a los otros niveles de gobierno. Es por ello que los reclamos y las demandas sociales tienen como espacio los niveles locales. "Germany's social security system is based on a web of insurance/compensation programs & social assistance, funded primarily through the public sector & tending toward neocorporatism."<sup>19</sup> Los sujetos sociales negocian aspectos específicos, y en algunos casos realizan acuerdos horizontales para definir políticas generales; las organizaciones tienen autonomía para influir en las decisiones institucionales; es decir, son modelos neocorporativos de representación de demandas.

En el caso de los EU, la discusión parece estar centrada entre lo que es pluralismo, cuya mejor definición es parecerse a un tabulador con muchos focos prendidos sin conexión horizontal alguna, y neocorporativismo. El pluralismo es el surgimiento ilimitado de organizaciones de interés, donde el Estado no propone participación en las políticas, sólo establece marcos para el actuar de asociaciones, que compiten sin establecer compromisos institucionales e incluyentes que otorguen garantías a sus miembros ni solución total a sus demandas específicas; aquí, en el pluralismo, el Estado únicamente establece una "arena", no es actor, ni sujeto determinante para la definición de las políticas de interés. El pluralismo es sólo "reducir el análisis de los sistemas políticos a un examen de acciones y orientaciones individuales"<sup>20</sup>. En el caso de los EU el neocorporativismo ha sido poco estudiado, lo que no significa que no exista como práctica. Lo que parece suceder es que la palabra y la materia crean desconfianza en un sistema que siempre se ha denominado ejemplo de las libertades democráticas. Al parecer la noción pluralista se ha convertido en el marco idóneo para promover un sistema ideológico que fragmenta las iniciativas grupales. Sin embargo, desde el punto de vista de las crisis económicas o políticas, el pluralismo puede convertirse un serio obstáculo para crear acuerdos que limiten los efectos negativos de tomas decisiones estatales y sus efectos, o para establecer acuerdos que eliminen o disminuyan los conflictos. El neocorporativismo permite lograr acuerdos a través de convenios colectivos. En los países capitalistas, sobre todo a partir de la iniciativa del Estado, la tarea del corporativismo social es establecer mecanismos y directrices que involucren a la mayor cantidad de actores para celebrar acuerdos que favorezcan los grupos sociales y auxilien a gobernar el sistema; en estos casos depende de las organizaciones crear mecanismos de control para sus representantes, discutir las

<sup>19</sup> Boccacini, Lucia. *The Third Sector in Germany and Italy: Elements for a Comparison; Studi di Sociologia*. 1993, 31, 3 July-Sep. 169-281, Milano Italy.

<sup>20</sup> Nedelmann, B. y K.G. Meier. "Teorías del corporativismo contemporáneo", en *Neocorporativismo I, Más allá del Estado y el mercado*. Schmitter C y Lehmbruch compiladores. *op. cit.* p. 116.

propuestas y evaluar sus efectos a fin de no crear distorsiones o incumplimiento de acuerdos o negociaciones.

En el caso de las relaciones capital-mano de obra, las sociedades occidentales están viviendo cambios en los planos políticos y económicos, aspecto que más adelante trataremos, donde se transforman las estructuras de clase y el principio más importante es el valor de cambio; la idea de solidaridad entre clases ha cambiado y poco a poco han avanzado los principios de liberalismo, con rasgos fuertes de conservadurismo, que obligan a crear relaciones y asociaciones que, fuera de los aspectos exclusivamente ideológicos, construyan representaciones que defiendan los intereses de los empleados, lo que a su vez requiere de exigir marcos institucionales y jurídicos que legitimen la acción colectiva y desalojen los conflictos irresolubles, y donde la función del Estado sólo sea la de garantizar el orden económico y la rotación del capital. La descentralización de la acción colectiva y particular requiere de tendencias neocorporativas, que por lo menos impidan el arrollo de los trabajadores por el libre mercado. En este sentido, los subempleados y los emigrantes tendrán aún mayores problemas para asociarse. La segmentación del mercado va a exigir nuevos modelos de representación y organización de empleados, lo que es de suponerse ocurrirá en todos los sistemas económicos.

El neocorporativismo tiene un doble carácter: por una lado, es una reflexión racional y consensada de las demandas sociales y, por el otro, es una expresión formal del control que las organizaciones pueden utilizar para frenar las acciones de las élites gobernantes y económicas. Las organizaciones sociales están obligadas a encontrar fórmulas de cooperación que trasciendan los aspectos de clases sociales, para demandar democracia y participación en los procesos económicos, políticos y sociales.

La política social en los países europeos después de la firma de Maastricht es un claro y obligatorio acuerdo sobre cómo instrumentar acciones y programas destinados a la atención de los problemas sociales más importantes de una región. Aquí sólo es posible diseñar mecanismos de codecisión de los socios, llamado Protocolo Social de Maastricht, a través de un marco institucional acordado por los países miembros con el fin de garantizar la aplicación de políticas laborales multilaterales, las cuales sólo se pueden realizar si existe un acuerdo entre los sindicatos, los empresarios y los representantes de los diferentes gobiernos. Los acuerdos también tienen impactos en los niveles de gobierno inferiores, de allí que la representación legítima de las organizaciones cumpla un papel determinante en los procesos de integración económica. En algunos casos los más renuentes a cumplir los acuerdos son los sectores empresariales, quienes sienten que "cargarán" con los costos que el mercado no otorgue a los trabajadores. A últimas fechas las asociaciones empresariales han integrado amplios frentes de decisión conjunta para retrasar o prevenir la legislación

que impida el crecimiento de sus empresas o de sus cálculos estratégicos. La solución depende de los compromisos que acuerden los Estados miembros.

Otro caso interesante con respecto a las tendencias neocorporativas es el de Brasil, y un ejemplo que nos puede ayudar a comprenderlo es el de la organización de médicos. La estructura organizacional de los médicos establecida en Brasil durante la administración de Getulio Vargas, en 1930, fue de un corporativismo autoritario, cuyo control se fue modificando conforme las condiciones políticas del país mutaban. Durante el régimen militar establecido en 1964, las organizaciones actuaron con perfil bajo, que irrumpió con la reintroducción del sistema democrático en 1988. A partir de esta fecha las agrupaciones sindicales lograron coexistir y permitir el surgimiento de muchas otras que actuaban en entornos menores pero con mayor autonomía; la organización social de Brasil adquirió los rasgos de un sistema pluralista. Desde los 70s las organizaciones de médicos existieron como pequeñas unidades sin aglutinarse en un sector organizado con representación social, la reforma constitucional aprobada en 1988, que promovió el control multipartidario y organizacional de la política de salud, consolidó el modelo neocorporativo, "characterized by free association of its members acting to influence governmental policy, in contrast to classical corporatism, in which the state dictates the terms of labor agreements"<sup>21</sup>. Analizar tales tendencias nos puede ayudar a comprender los aciertos y errores de la política de salud.

En la actualidad los rasgos del neocorporativismo se hacen presentes en la políticas públicas que instrumentan las diferentes formaciones estatales; sin embargo, parece ser que en las sociales es en donde mayormente se presenta la dicotomía control-participación democrática, sobre todo porque es en éstas donde el Estado define su proyecto, sus compromisos con las demandas de los grupos sociales y la práctica de los principios democráticos. En el ámbito de la política social es en donde se determinan y establecen los aspectos que fundamentan al Estado y su proyecto: la primacía de lo económico o de lo político y social. Cualquiera que sea su prioridad, nunca es ajena a la mediación social, a la relación con organizaciones que jerarquizan las demandas; la politización de los procesos y de los actores sociales restringen la posibilidad de actuar del gobierno, siempre y cuando éste no establezca los medios y los actores de la representación.

El triángulo Estado, clases sociales representadas y grupos de interés constituye la gobernabilidad de un sistema; cada uno debe participar en la definición de las "reglas del juego" de tal forma que todos obtengan beneficios, sin olvidar que para ello la interlocución debe ser realmente representativa de los grupos sociales. Se habla de una relación de carácter institucional; y en el caso de las organizaciones sociales, de aquellas que están constituidas jerárquicamente y mantienen un reglamento interno a

---

<sup>21</sup> Ribeiro, José M, "Neocorporatist Arrangements and Defense of Physician's Interests", *Cuaderno de Saude Pública*; 1993,9,1, Jan-Mar, 5-20. Rio de Janeiro, Brasil.

fin de alcanzar sus objetivos. Algunos autores, como Weber, destacan la existencia de grupos sociales identificados por su actividad económica, pero no siempre éstos se organizan y obligan al Estado a hacer o no hacer políticas para favorecer su desempeño y representación. Un sistema puede ponerse en peligro si no considera dichos contenidos, ya que de otra forma nuevas reglas del juego provocarían situaciones de ruptura, no siempre en beneficio de los actores y sus demandas. La promoción de lo social es la promoción de la soberanía; por ello, reconocer la autonomía de la representación permite generar mayor comunicación política y una definición más clara del proyecto político y económico. Los esfuerzos de cambio, democracia y participación siempre han sido definidos a partir de lo social (pensadores liberales, socialistas, anarquistas, partidistas, comunistas, etc), de la solidaridad y la modificación de lo individual; son estables cuando están justificados por los grupos, la población. En este sentido lo social es indiscutible, lo que realmente merece atención son sus contenidos de organización. El neocorporativismo representa, entonces, desde el punto de vista teórico, el aspecto funcional de las relaciones estatales, las cuales pueden ser de consenso o de enfrentamiento, dependiendo del cumplimiento de las normas legales, administrativas y negociadas.

Los principales estudiosos de la democracia liberal tienen muy diversas opiniones sobre lo anterior. Para unos la puesta en marcha de modelos neocorporativos limita el ejercicio autoritario de las responsabilidades del gobierno; para otros garantiza el control de la sociedad y evita el arribo de una estabilidad democrática; para otros más puede ser un factor importante en los momentos de cambio y transición; algunos piensan que no es más que el corporativismo autoritario maquillado de autonomía y participación. "Special attention is given to the shift in the 1980s toward neocorporatism, weakening traditional bourgeois democratic institutions & strengthening nonparliamentary & nonpartisan mechanisms (lobbies, functional representation, & consultative groups)."<sup>22</sup>

Una pregunta puede ser interesante en estos momentos: ¿tienen los grupos sociales organizados la oportunidad de dominar al gobierno? La experiencia nos puede remitir al caso de los gobiernos locales, a la instauración de gobiernos de izquierda, con fuerte participación y consenso social frente a gobiernos federales que promueven el libre mercado. La negociación política en el espacio local, por ejemplo en el caso Francia, ha sido instrumentada a través de procesos de concertación, donde el neocorporativismo permite establecer autonomía, relaciones de coordinación obligadas con el centro y donde se hace evidente la puesta en práctica de procesos de participación democrática; es decir, se sostiene la tesis de descentralización y el acceso al poder, aún y pesar de que el gobierno federal no conculgue con la ideología del gobierno municipal. Sin embargo, "En casos estudiados, las prácticas del gobierno

---

<sup>22</sup> Vlasov, c. and Shchelquin A., *Ideological and Theoretical Deadlocks of Bureaucratic Society*, Kommuniz. Filosofiya, 1987, URSS.

local de izquierda en Francia, terminaron por olvidar las propuestas de participación comunitaria, y empezaron a responder a las exigencias partidistas y burocráticas autoritarias<sup>23</sup>. Es decir, en el espacio local se desarrollaron relaciones que bien pudieron ser retomadas del corporativismo tradicional autoritario, ya que el hecho de construir municipalidades autónomas no garantiza la existencia de autoridades comprometidas con la participación y la solución colectiva de las demandas. En estos casos, el nivel central establece condiciones para crear relaciones neocorporativas, pero el gobierno local promueve prácticas corporativas tradicionales.

Este problema no sólo ocurre entre el Estado y sus interlocutores sino también entre el capital y la mano de obra, como lo mencionamos anteriormente, sobre todo si consideramos que los sindicatos han perdido centralidad en la negociación laboral, a partir de ser inoperantes por los procesos de burocratización que vivieron y por incorporarse a la lucha partidista y, de alguna manera, olvidar las condiciones específicas de sus agremiados, lo que los ha obligado a reformularse, descentralizarse, ajustarse a las condiciones sociales, especializarse y transformar sus métodos de selección de representantes, es decir, salir de su crisis de representatividad, por lo explicado aquí, pasar a formar organizaciones formales neocorporativas.

Finalmente, lo importante es evitar que el Estado ejercite un control absoluto sobre la vida económica, política y social en cualquiera de los diferentes regímenes; alejar a las élites de sus sueños de estabilidad autoritaria, a pesar de los costos, es un reto que deben ofrecer tanto los ciudadanos como las organizaciones. En las últimas décadas hemos visto cómo las élites han sido obligadas por la sociedad a impulsar iniciativas de mediación y negociación por las tradicionales de control y dirección, aunque ello no ocurra en todos los países ni en todos los sistemas políticos; es necesario transformar la política, pasar de considerar que la política es siempre el Estado a establecer y practicar la participación política como forma de solucionar los conflictos y acceder a mejores niveles de distribución de los bienes sociales y públicos. Ya no más política contra la sociedad.

La teoría neocorporativa, con la limitaciones de no estar todavía muy desarrollada en nuestro país, es una respuesta a las sociedades complejas y diversificadas, por ser un sistema práctico de intercambio político y toma de decisiones, que aunque tiene sus desventajas, es una forma de integración para la acción colectiva y que puede sumarse al sistema partidista. No es la panacea, pero sí un sistema que permite evaluar el estado en que se encuentran las relaciones entre sociedad organizada, instituciones y Estado. Una teoría del cambio social tiene que explicar las relaciones de poder, evaluar por qué sistemas jurídicos, administrativos o legislativos están determinadas las relaciones de poder y el ejercicio de la autoridad, y por la naturaleza de su legitimidad;

---

<sup>23</sup> Dion, Stephane, "Negociación en Políticas Locales; Neocorporativismo y Democracia". *Revista de sociología del trabajo*, 1984, 26, 2, abril-junio 121-140, Paris, Francia.

es decir, por los derechos y la contribución de los grupos y ciudadanos o por las necesidades del sistema. La aparición del neocorporativismo en sociedades como la nuestra nos permite comprender el cambio social, político y económico que vive nuestra sociedad en el proceso de modernización.

Para la mayoría de los autores estudiados en este trabajo (Schmitter, Lehmbruck, etc), el neocorporativismo es una forma de evitar y limitar la existencia de totalitarismo y el autoritarismo. Aunque parezca una paradoja, surge por la crisis de los sistemas cerrados, sin participación y con fuertes problemas de violencia; es también la solución a contradicciones entre sujetos sociales para impulsar procesos de cambio económico, como el que experimenta en nuestro país. No es la última palabra pero sí un enfoque interesante y útil. La participación ciudadana es la apuesta hacia el futuro en nuestro país; al parecer todos los actores le apuestan a exigirla o fomentarla. No hay vuelta de hoja para un país como el nuestro, limitado para exigir respuestas y proponerlas.

"Although the emergence of neocorporatist arrangements in advanced capitalist countries has been the subject of much theoretical speculation & research in recent years, there has not been a normative evaluation of the significance of these changes in the way interests are organized & public policies are made, nor of the compatibility of these policies with democratic values. Whether neocorporatism is supportive or destructive of political democracy depends on how one defines the critical terms. Democracy is here defined in terms on the application of the principles of citizenship: the right to be treated by fellow human beings as equal, the obligation to respect the legitimacy of choices made by collective deliberation among equals, & the institutionalization of qualitative relationships between rulers & ruled, eg, participation, accessibility, accountability, responsiveness, & competitiveness. Neocorporatism is seen as a complex of changes involving both representation & control & affecting both associational members & public authority."<sup>24</sup>

#### **4. Democracia, gobernabilidad y neocorporativismo**

"Todo análisis de la cuestión democrática hoy en día debe tener en cuenta las grandes transformaciones en curso."<sup>25</sup> Si reconocemos que en la actualidad los efectos de la globalización económica y tecnológica, de la estandarización de los estilos de vida, de la importancia de la comunicación mundial y de la segmentación social en la mayoría de las sociedades, son aspectos fundamentales para explicar cualquier régimen político, también nos permiten actualizar el concepto de democracia, que ha cambiado

<sup>24</sup> Schmitter, Philippe. *Democratic Theory and Neocorporatist Practice Social Research*, 1983, 50, 4, Winter, 885-928. European University Instit, San Domenico, Italy.

<sup>25</sup> Lechner, Norbert. *Cultura Política y Gobernabilidad Democrática*. Colección temas de la Democracia. Serie Conferencias Magistrales. IFE, México 1995. p. 9

y se ha complementado con otros aspectos sociales tradicionalmente excluidos. Es decir, la democracia ya no sólo está determinada por el sistema de elección y representación partidaria representativa sino que está alimentada también por factores como la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones de los asuntos de interés público concernientes a la sociedad, de tal forma que intervienen, o tratan de intervenir, también en la selección de funcionarios públicos y en la definición de políticas públicas, a través, sobre todo pero no exclusivamente, de asociaciones o movimientos.

Las demandas que presentan las organizaciones a las instituciones pueden ser diversas, desde reclamos históricos (salud, educación, vivienda, etc.) hasta coyunturales o emergentes (ecología, salarios, diferencia sexual, seguridad pública), y que en algunas ocasiones puede darse hasta en forma de protestas no convencionales. En la actualidad el Estado debe responder a las inquietudes de los grupos sociales y económicos y lograr su encauzamiento en las instituciones; debe escuchar y responder a los ciudadanos para ser denominado democrático. Pero, en la mayoría de los gobiernos esto resulta difícil y en ocasiones casi imposible.

"El presente omnipresente ahoga las capacidades del sistema político tanto para elaborar políticas duraderas como para diseñar nuevos horizontes. Las promesas de un futuro mejor se reducen a mejoras sectoriales, que pueden aportar importantes beneficios a determinados grupos sociales, pero sin referencia a un desarrollo colectivo que trascienda la inmediatez. La política ya no logra compensar las fragmentaciones de hoy por referencias a objetivos comunes."<sup>26</sup> ¿Es posible transformar este estado de cosas?

Obligar a que el Estado responda a las demandas sociales en muchos casos requiere de modificar relaciones políticas, transformar prácticas institucionales, abrir canales de comunicación y evaluación de sus acciones y responsabilidades y, cuando es posible, transformaciones legales; para ello se necesita de una sociedad comprometida con los valores de justicia y democracia. Una cuestión nada fácil y clara. No es posible conducir intereses polarizados, contubernios, apoyos incondicionales y relaciones clientelares, si no se establecen acuerdos que reconozcan que a pesar de ser tan diversos los intereses, es mejor que se puedan manifestar todos y encontrar las más de las respuestas. Ahora bien, el Estado, pero sobre todo el gobierno, puede reconocer que para permanecer como proyecto debe innovar y extender sus vínculos con la sociedad o, por lo menos, con los grupos mejor organizados y más demandantes. Por lo que debe promover acciones que le permitan ganar la carrera contra las iniciativas sociales y obtener legitimidad, estabilidad y consenso, pues finalmente es una sus funciones fundamentales.

---

<sup>26</sup> *idem.* p. 21.

¿Se puede lograr el total desarrollo colectivo? ¿Cómo se puede responder a la mayoría de los reclamos sociales? Alcanzar estos objetivos y evitar conflictos que desestabilicen el sistema no es una cuestión sencilla. Lo estéticamente denominado "arte de gobernar" se refiere a esta cualidad de lograr que lo social prevalezca sobre la discordia. Referirnos a gobernar es hablar de tomar en cuenta demandas, intereses y puntos de vista diversos y casi siempre contradictorios para concertarlos, armonizarlos y negociar soluciones.

"El arte de gobernar no pretendía eliminar el conflicto: reconocía, al contrario, la fabilidad humana y buscaba tejer el delicado y difícil equilibrio entre las demandas y los recursos de que se disponían para resolverlas."<sup>27</sup> Ahora bien, existen diversos métodos para cumplir con los "principios del arte de gobernar" a través de dar respuestas gubernamentales a inquietudes sociales. Entre éstos se pueden encontrar los mecanismos que restringen el acceso de las demandas (la organización sectorial), otros que priorizan en función de presiones y apoyos políticos (principalmente clientelismo electoral), los que solucionan parcialmente los problemas (movilización política), los que se dictaminan con instituciones financieras internacionales (políticas salariales), los métodos clientelares tradicionales (partidistas) o los que desconocen o reprimen las demandas (uso de la fuerza). Al respecto, es importante mencionar que el método de respuesta está directamente relacionado con el tipo de organización, y representación social y política que promueve el gobierno, y con las iniciativas que la sociedad logra imponer, pero sobre todo con lo democrático o autoritario que sea un sistema. Para que el Estado responda a las inquietudes de los grupos necesita identificar a su interlocutor y definir espacios de interacción. El éxito o fracaso depende de la capacidad del interlocutor para ser reconocido y aceptado en el espacio institucional, en el espacio del gobierno, en la negociación, con el fin de aumentar sus capacidades de aglutinación social y representación democrática de las demandas.

El problema de gobernar es mucho más que la representatividad política. Pero la representación legítima puede ser un instrumento de utilidad para gobernar y garantizar un espacio de acuerdos y negociaciones, también para identificar problemas potencialmente difíciles de responder y demandas legítimas. El Estado siempre diseña esquemas de relación, que pueden estar destinadas a cooptar, reprimir, marginar o cooperar con los grupos sociales organizados. Es decir, la representación social también puede ser real, oficial, privilegiada, legítima, consensada, clientelar,

---

\* Me refiero a una idea de gobierno donde existe consenso, gobernabilidad y representación legítima. sin olvidar que existe una discusión teórica que considera a la política y al *gobernar* como una técnica o una teoría, y por ello discutible.

<sup>27</sup> González Pedrero, Enrique. *Variaciones sobre el tema gobernabilidad y democracia*, Seminario Internacional *Libertad y justicia en las sociedades modernas*, Editorial Porrúa, México 1994. pp. 381-393.

propositiva y autónoma; y esto se expresa en la toma de decisiones de los asuntos que se definen como públicos.

Actualmente la mayoría de las élites gobernantes han resuelto el problema de gobernar las demandas sociales a través de enfoques tecnocráticos, que pretenden racionalizar al máximo el análisis de las situaciones aplicando criterios técnicos preferentemente cuantitativos para, mediante el uso óptimo de los recursos, preservar la estabilidad de un sistema. En síntesis, es posible evitar la participación social y ciudadana, y más cuando es crítica y creativa; es decir, anular la política como ejercicio de participación. No es el Estado contra la sociedad, sino la inexistencia de la sociedad. Es importante resaltar este punto de vista sobre todo para otorgar el rango que merece la participación social y de los grupos en la política. El problema de los modelos tecnocráticos de solución de conflictos es su negación de la condición humana y social del sistema. Otro rasgo de la respuesta tecnocrática es su inclinación por encontrar respuestas generales a problemas específicos; para ésta, la estructuración de la sociedad es simple, no existe ni complejidad social ni diversidad política.

Aquí es importante delimitar los contenidos del concepto de gobernabilidad; es necesario apoyarnos a partir de una práctica de relaciones y funcionamiento de la sociedad y el gobierno; como diría Schmitter, de una definición praxiológica. "Una gobernabilidad ideal supondría la neutralización de antagonismos, que permitiría aplicar sin contratiempos las supuestas 'fórmulas óptimas'. La ingobernabilidad se propicia, al contrario, cuando uno o varios elementos de la realidad se obstinan en interferir con el funcionamiento puro del modelo ideal. La sobrecarga de demandas es, probablemente, su expresión más notoria."<sup>28</sup> Uno de los aspectos centrales de la gobernabilidad tiene que ver con el tratamiento, la conducción y las respuestas a las demandas de los grupos sociales, individuos o grupos de presión; los intereses deben ser conducidos por los espacios institucionales, el Estado debe desarrollar capacidades para responder jurídica, administrativa y políticamente a la representación de intereses. En los sistemas autoritarios la presentación de demandas es limitada, reprimida o desconocida por el sistema político; lo importante es controlarlas antes de que produzcan situaciones incontrolables.

El tratamiento de las demandas está relacionado estrechamente con la apertura del sistema; permitirla, reconocerla, negociarla o concertarla define el tipo de sistema. En la democracias se considera que las demandas son producto de las competencias de partidos y de la pluralidad de las asociaciones y medios de comunicación más o menos libres que representan a la sociedad civil. "La gobernabilidad democrática es problemática no tanto por un supuesto exceso de demandas sociales (como suponían los críticos neoconservadores) como por la mencionada transformación política. En la medida que la política: 1) deja de ser la instancia máxima de coordinación y regulación social y, por otra parte, 2) desborda la institucionalidad del sistema político a través de

---

<sup>28</sup> *idem*, p. 384.

múltiples redes, la acción del gobierno pierde su marco acostumbrado. A ello cabe agregar: 3) la mencionada erosión de los códigos interpretativos en que se apoya la comunicación política."<sup>29</sup>

El Estado instrumenta formas diversas de enfrentar o atender las demandas y sus sobrecargas; puede ampliar sus capacidades y recursos para responder; puede crear mecanismos para involucrar a otros actores y disminuir su déficit financiero; puede desprenderse de su responsabilidad a través de establecer prioridades y definir el "interés público"; puede crear mecanismos de cooperación y suma de iniciativas; puede crear mecanismos para filtrar, a través de las organizaciones sociales, las demandas, o finalmente aceptar su incapacidad para responder. Cada una de las respuestas definen un tipo de concebir la democracia y la participación social: limitada, amplia, plural o restringida. En la actualidad, la sociedad está completamente convencida que todas las demandas deben ser respondidas. En este caso ¿qué hace el Estado? "Los Estados recurren a medidas monetarias, fiscales, administrativas y políticas para no dejarse copar por una demanda social ampliamente diversificada."<sup>30</sup> Claro, también existen países donde sólo se presentan al Estado demandas que puede resolver, el resto las resuelve la propia sociedad y sus agrupaciones.

En nuestro país, la solución de demandas ha estado asociada a la creación y promoción de interlocutores privilegiados que han permitido gobernar a y para las "mayorías" por sistemas coercitivos, a través del corporativismo tradicional, pero en el proceso de modernización ha experimentado con nuevos modelos, como el estudiado ahora: el neocorporativismo.

González Pedrero menciona que el problema de la demanda no es otra cosa que una nueva versión de la famosa correlación de fuerzas, pero multiplicada por la aparición de un mosaico de sujetos sociales que plantean respuestas cada vez más específicas, locales y diversas. La respuesta es que la gobernabilidad sólo puede darse cuando se responde, gobierna, desde los niveles regionales, locales, comunitarios y funcionales. Es decir, cuando se llevan a cabo procesos serios de descentralización política y división de poderes. El punto de gobernabilidad se integra a la promoción de la democracia, a través, en este caso, de la forma como se toman las decisiones de carácter público. "No es lo mismo tener democracia que gobernar democráticamente. Una vez conquistado un nivel mínimo de democracia prioritaria, lo importante es la gobernabilidad, o sea, las condiciones de posibilidad de gobernar en el marco de las instituciones y procedimientos democráticos."<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Lechner, Norbert. *op. cit.* p. 22

<sup>30</sup> González Pedrero, Enrique. *op. cit.* 386.

<sup>31</sup> Lechner, Norbert. *op. cit.* p. 22.

Actualmente existe una discusión interesante sobre democracia y justicia social. Amartya Sen escribió un trabajo interesante que explica la democracia como un principio que limita los errores del gobierno a partir de considerar las inquietudes, la información y los conocimientos de la población en la aparición de catástrofes, hambrunas, sequías o situaciones de conflicto social.

La democracia permite crecer las oportunidades de acceso a mejores niveles de vida, obliga al Estado a cumplir con sus responsabilidades, de otra forma la ingobernabilidad está a la vuelta de la esquina. Si la democracia es libertad de asociación para proponer o demandar libertad de expresión, libertad de voto, elegibilidad para el servicio público, derecho de representación, acceso a la información, elecciones libres e imparciales, reconocimiento de la división de poderes y de niveles de gobierno, entonces es necesario reconocer las condiciones actuales de los principios anteriormente mencionados y establecer mecanismos que garanticen su ejercicio.

Ahora bien, son claros los principios para vivir la democracia; sin embargo, es difícil garantizar su práctica cotidiana. Lo preocupante es cómo llegar a ella, sobre todo en sociedades como la mexicana, donde el conservadurismo y el autoritarismo han permeado las relaciones sociales y políticas. Dar el salto a prácticas más justas no sólo es cuestión de deseos; llegar temprano "al banquete de la civilización" requiere de procesos que hagan conciencia en los individuos, en los ciudadanos y sus organizaciones. Una muestra son las experiencias de 1985 y 1988: exigir el cumplimiento de los derechos políticos puede garantizar el cumplimiento de compromisos sociales históricos. Las sociedades desarrolladas y subdesarrolladas viven procesos desiguales y combinados de participación política. Los instrumentos que permiten la gobernabilidad tienen rasgos particulares, que dependen del desarrollo histórico de un país, ello sin olvidar el asalto de la participación de la sociedad civil. Transitar de un régimen cerrado a uno abierto depende del compromiso de diversos actores, sean éstos de las más diversas y contradictorias ideologías. Pero, ¿cuál es el papel de las organizaciones sociales en esta búsqueda del cambio democrático? Pregunta difícil de responder, sobre todo si consideramos que no todas las organizaciones son expresamente partidarias de un régimen totalmente democrático, tampoco porque todas tienen las mismas capacidades para exigirlo y garantizarlo; algunas no siempre tienen como fin último cambiar las condiciones políticas, sociales y económicas del sistema.

¿Es posible que todas las organizaciones exijan cambios democráticos en su práctica, con el fin de transformar los valores y principios de las relaciones políticas tanto grupales como individuales? En la mayoría de las organizaciones sociales corporativizadas, el reclamo de democracia interna ha estado presente, es un foco de conflicto constante. Por esta razón se han iniciado grandes y exitosos cambios, pero también lamentables situaciones. La capacidad de las organizaciones para obtener

representación legítima, para controlar las decisiones de su dirección, es un discurso que ha dividido a las clientelistas frente a las autónomas; ésta es una diferencia que las divide, las diferencia y en muchas ocasiones las enfrenta. En este sentido podemos preguntar, ¿qué hace que unas sean más indiferentes a los tradicionales sistemas de control y obtención de beneficios estatales? ¿Es posible una autonomía plena y total en las organizaciones? ¿Qué relación existe entre organizaciones sociales, gobernabilidad y democracia?

Las condiciones para la consolidación de la democracia dependen en mucho de ser una elección y una convicción por parte de los actores y los agentes que participan en el sistema político; esto no sólo debe referirse a los tiempos electorales sino también a cualesquiera de los actos de gobierno, y debe ser a pesar de los diferentes intereses, preferencias y posturas ideológicas. El consenso de que la democracia es la mejor opción para la existencia de los más diferentes proyectos debe ser el sustento de cualquier acuerdo, ya que "ni el grado de desarrollo económico o la etapa de acumulación capitalista ni la hegemonía burguesa pueden garantizar el advenimiento, y mucho menos la persistencia de la democracia"<sup>32</sup>. La esencia de la consolidación de la democracia en mucho depende de crear instituciones, grupos organizados y prácticas que los actores políticos y los ciudadanos aprueben.

La aprobación de prácticas generales resulta de actuar con congruencia en lo específico; es decir, asociaciones de interés se incorporan proyectos de cambio o reforma del sistema cuando observan que sus procesos internos son claros y democráticos y sus resultados favorecen a todos los agremiados o participantes. Esto tiene mayor relevancia cuando la práctica anterior ha sido cerrada y controlada por camarillas, que buscan más los beneficios personales que los grupales, o cuando son capaces de supeditar los intereses de la organización a los del Estado. En la actualidad existe un ambiente generalizado que critica las prácticas autoritarias, la intervención estatal en las asociaciones y la corrupción de dirigentes. Por ello, el gobierno puede promover organizaciones que le garanticen solución de conflictos y demandas, participación social, racionalización del gasto, apoyo político-electoral para impulsar su proyecto económico, a pesar de que ello lo obligue a fomentar procedimientos internos de autonomía, elección libre de representantes, enfrentamiento con privilegios e intereses, y en las relaciones políticas locales, críticas al sistema de partidos por la utilización de fondos públicos para ganar representatividad legislativa. La iniciativa estatal puede surgir a partir de reconocer las inquietudes y demandas de los grupos, todo ello le garantiza gobernabilidad y bajos costos políticos.

Responder racionalmente a procesos agotados de control requiere promover nuevos interlocutores que permitan acuerdos básicos de corresponsabilidad y uso adecuado de

---

<sup>32</sup> Schmitter, Philippe. *Consolidación de la democracia y representación de los grupos sociales*. Revista Mexicana de Sociología, julio-septiembre, México, UNAM, 1993.

los apoyos estatales, pero también de los que las propias asociaciones pueden desplegar; no hay que olvidar que ambos contextos evalúan el proyecto de gobierno existente. Nadie puede cuestionar que la toma de decisiones colectiva es el mejor indicador de una organización autónoma y democrática; tampoco se puede negar que la mayor independencia asociacional está íntimamente ligada con la capacidad autogestiva y financiera de los grupos, con su proyecto incluyente y su capacidad de crear frentes o negociaciones horizontales para hablar y solicitar respuestas a los funcionarios públicos, gobiernos locales u organismos internacionales. Es fundamental promover una cultura de la democracia organizacional. "No se trata de pasar del Estado autoritario y centralista al predominio de unos cuantos consorcios igualmente autoritarios y centralistas. Frente al Estado y la corporación tiene que desplegarse una sociedad civil plural y organizada. Con agrupaciones fuertes, pero sobre todo, con ciudadanos fuertes: una auténtica sociedad de ciudadanos. Menos Estado para que haya más sociedad y más ciudadanos."<sup>33</sup>

La mayoría de los teóricos de la democracia en nuestro país, de las organizaciones sociales autónomas y de los partidos de oposición, sostienen y exigen participación. Las fórmulas autoritarias han sido costosas para la estabilidad del Estado, pero lo han sido más para la sociedad, para los grupos excluidos, para las minorías, para la formulación de proyectos, programas y políticas (laboral, educativa, industrial, etc.), donde el autoritarismo ha mermado no sólo la iniciativa de la sociedad sino creado polaridad social, grupos caciquiles y conflictos políticos graves. "Hay que pensar, pues, en un nuevo Estado, representativo de toda la sociedad. Una sociedad y un Estado que otorgue su lugar a las minorías: al feminismo, a las minorías raciales oprimidas, a las minorías sexuales, a las comunidades religiosas, tomando en cuenta la identidad y las diferencias de cada grupo, para buscar la igualdad reconociendo la diversidad. Ir de la democracia liberal a una democracia ampliada, donde el ciudadano participe en las decisiones políticas desde las comunidades a las que pertenece, ampliando los derechos individuales en el seno de los derechos sociales."<sup>34</sup>

Cualquiera que sea la forma, es esencial restarle al Estado prácticas autoritarias y totalitarias. En este sentido, los modelos neocorporativos pueden iniciar procesos de cambio político que obliguen al Estado a considerar a la participación y autonomía social. El problema es grave, sobre todo si reconocemos que la frontera entre consenso, participación y control clientelar puede ser tenue, pero también es necesario considerar que los cambios en sociedades como la nuestra, pueden o ser simulados o crear respuestas autoritarias. Desde mi punto de vista, la realidad ha demostrado que el Estado promueve organizaciones e interlocutores a partir de sus objetivos e intereses; lo que necesita es tener instrumentos que le faciliten la gobernabilidad en todos los espacios de gobierno, por ello es obligado a buscar fórmulas que le otorguen

<sup>33</sup> González Pedreto, Enrique. *op. cit.*, p. 391.

<sup>34</sup> *idem.*, p. 392.

estabilidad pacífica. En este sentido, es difícil desarticular privilegios de poder, consensar con nuevos grupos y crear lo fundamental en la política: la credibilidad. Todo proceso social es difícil de predecir: entre más amplio y profundo es el cambio, progresivo o retroactivo, más complejos son los fenómenos. La democracia en los grupos sociales organizados, la proyección de nuevos estilos de liderazgo, el control y evaluación de las acciones, la difusión de información, el lograr apoyos laterales, el impulsar acuerdos permanentes de respeto, pero sobre todo alcanzar los objetivos por los que nacieron las organizaciones, es una búsqueda actual que permitirá lograr mayores formas de expresión, menores desigualdades sociales y mayor gobernabilidad y democracia.

## **II**

### **Crisis de un modelo de conducción económica estatal, cambio tecnológico y reforma salinista del Estado**

#### **1. Crisis de un modelo de conducción económica estatal**

La Constitución de 1917 definió y asignó la función y las responsabilidades que el Estado asumiría frente a la economía, el sistema político y el desarrollo social de todos los grupos y sectores de la sociedad mexicana. El Estado posrevolucionario nace como "principio y fin" de la actividad económica y como garante de los derechos sociales emanados de la guerra civil.

En las décadas posteriores a la crisis de 1929, el Estado logró imponer un modelo de desarrollo y modernización que transformó la fisonomía económica, política y social del país, cambio fundado en la expansión de su capacidad de inversión económica, de su estructura institucional, de creación de empleos, de promoción de servicios públicos y de apoyo a la iniciativa privada por medio de regulación ventajosa, subsidios, protección comercial y financiamiento.

De igual forma, dicho modelo creó las condiciones para crear instituciones públicas que permitieron a la élite gobernante obtener hegemonía en el proceso de estructuración de las capas y grupos sociales; esto es, ser director en lo económico y lo social. Alcanzar dicha función exigió al Estado aglutinar a todos los sectores sociales sobre una institución que le diera el margen político y social necesario para su proyecto centralista. Al inicio, su reto principal fue lograr la pacificación de los grupos regionales, principalmente los militares, y centralizar, no sólo en instituciones sino en la figura presidencial, los aspectos fundamentales de la vida del país. Fueron "Calles y Obregón (los que) contribuyeron a la extinción de las formas personales de dominar,

favoreciendo el proceso de institucionalización del Estado".<sup>1</sup> No obstante, en una época en que la autoridad se definía por el poder militar, el presidente en México no podía ser sino el caudillo, y la Constitución le abría el camino.

La institucionalización del Estado revolucionario se realizó al recoger y aglutinar las demandas y aspiraciones más importantes de las masas en la figura de un partido, lo que le permitió estabilidad política y social, así como instrumentar mecanismos de control para llevar a cabo su proyecto económico. La fundación del PNR en 1929 inició una forma de centralización del poder y la creación y unificación de una nueva burocracia estatal: nació el medio para controlar y ejercer los poderes del mando ejecutivo. La expresión de este fenómeno fue la transformación del partido oficial primero en PRM y luego en PRI, dando cauce a la aglutinación de las fuerzas políticas nacionales, convirtiéndolo en efectivo partido de masas.

A partir de 1935, después de la expulsión de Calles por Cárdenas, el presidencialismo emergió de la lucha política y se coronó como jefe máximo de las instituciones, los poderes y la vida política en general del país. La instauración de este poder no hubiera sido posible sin la organización, y después el control férreo, de los sectores campesino, obrero y militar promovido por Cárdenas, con quienes pactó una "política de alianzas", creando las condiciones para el fortalecimiento y la reproducción de la institución presidencial. El partido de masas inició la corporativización de los grupos sociales. En el caso de los campesinos, la política de reforma agraria creó un proceso de "unidad a toda costa" del sector, que concluyó con la creación de la Confederación Nacional Campesina (CNC). En el caso de los trabajadores, el mismo estilo de "representación de clase" desembocó en el nacimiento de la CTM. Con el establecimiento en 1936 de la Ley de Cámaras se establecía también una afiliación forzosa de los empresarios. Este corporativismo estatal logró crear las bases de legitimidad del Estado revolucionario mexicano y estas corporaciones se constituyeron en la punta de lanza del proceso de industrialización del país.

Surgió un fuerte impulso para que obreros, campesinos y hasta empresarios se organizaran a fin de lograr los acuerdos emanados de la lucha popular; éste sería el germen para que más adelante el gobierno estableciera un marco en el que se intercambiaba lealtad política por cobertura y reconocimiento de demandas, derechos y espacios de control para los sectores sociales. De la alianza entre Estado y organizaciones corporativas surgió un marco jurídico para regular su actuación, la construcción de sistemas de seguridad social y gasto hacia la satisfacción de las demandas de los grupos y el reconocimiento y promoción de sus líderes para ocupar puestos claves en la estructura organizacional y en el gobierno. De esta forma, el

---

<sup>1</sup> Loyola Díaz, Rafael. *La crisis Obregón-Calles y el Estado mexicano*. UNAM-IIS. Siglo XXI, México, 1980. p.16

Estado postrevolucionario lograba construir mecanismos de control social y apoyo político, sectorizar a los grupos sociales a fin de evitar futuras coaliciones que desestabilizaran al sistema, implantar políticas de atención social e institucionalizar la lucha por el poder.

El control corporativo redujo las iniciativas individuales a la impotencia; es decir, estableció que la forma natural y única de obtener beneficios era la corporación sectorial. La instauración de interlocutores privilegiados permitió "acordar" la forma y el estilo de participación del Estado en la economía. De esta manera, la acción del gobierno impulsó el desarrollo industrial, modernizando las instituciones financieras, monetarias y crediticias; se crearon el Banco de México, emisor único de moneda, y la Comisión Nacional Bancaria para apoyar a los sectores empresariales partícipes del modelo de desarrollo. Por otro lado, también se impulsó la integración territorial y el desarrollo productivo del país a través de diversas instituciones públicas para operar el modelo económico (Comisión Nacional de Caminos, Comisión Nacional de Irrigación, Banco Nacional de Crédito Agrícola, Nacional Financiera, Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, Banco Nacional de Comercio Exterior, entre otras). La creación de la Comisión Federal de Electricidad, el desarrollo de la industria siderúrgica y del petróleo cimentaron un sector energético importante para el proceso interno de crecimiento. En el ámbito productivo se enfatizó la necesidad de impulsar la reforma agraria y promover a la pequeña y mediana empresa nacional, tratando de reducir la dependencia del capital y los mercados extranjeros. Se canalizó inversión pública y financiamiento hacia actividades que propiciaran un marco adecuado a la actividad privada; se buscó a través de esa remodelación relacionar el aparato de financiamiento público y la orientación de su gasto con las necesidades de la industrialización. En los hechos se construyó no sólo sus bases de apoyo político sino también una clase industrial que le permitía acelerar el desarrollo económico del país.

El modelo de industrialización nacional se basó en la sustitución de importaciones, que adquirió importancia sobre todo por la Segunda Guerra Mundial, y creó una política económica que tuvo como finalidad apoyar al sector privado, regular el mercado interno y crear una política subsidiaria para los grupos sociales menos favorecidos. En el ámbito social, impulsó la creación de infraestructura para garantizar el desarrollo social; la creación de Conasupo, del IMSS y de una política educativa nacional fueron la respuesta a los compromisos constitucionales derivados de la revolución.

Durante la primera fase este modelo de sustitución de importaciones (1939-58) se dio prioridad a los bienes de consumo avanzado contra los de capital e intermedios; y se impuso una política económica proteccionista, con lo que se organizó el nuevo sistema económico. De 1959 a 1970, etapa "avanzada" de sustitución de importaciones se modifican algunos de los componentes del modelo, sobre todo con la incorporación de inversión extranjera en algunas áreas de producción. Este periodo, llamado milagro

mexicano, alcanzó un crecimiento de 7.1 % promedio anual con estabilidad de precios; sin embargo, el desequilibrio externo empezó a crecer y a ser permanente, sobre todo por la incapacidad para desarrollar una planta productiva propia, no impulsar un desarrollo integral de las actividades económicas y las transformaciones en el sistema financiero internacional. Se sostuvo un tipo de cambio fijo, se estimuló la inversión en el sector industrial mediante políticas de exención de impuestos para las empresas y aumentó la infraestructura en todo el país; pero también se observó incapacidad en el sector privado para cubrir algunos sectores productivos, lo que obligó a la creación de empresas públicas, que tendrían como objetivos estabilizar el sistema económico, explotar recursos prioritarios, generar insumos agrícolas e industriales, integrar la planta productiva y garantizar el suministro de productos básicos para consumo masivo. A pesar de los desequilibrios, el Estado penetraba en todas los procesos de la actividad económica y ampliaba su presencia en los grupos sociales. El financiamiento para el desarrollo se sustentó en la cada vez mayor deuda externa, la inversión extranjera y la sobreexplotación de los recursos del campo; se privilegió el desarrollo industrial pero se descapitalizó el sector agropecuario, lo que a su vez provocó el desarrollo urbano, la migración y el abandono del campo.

**Estructura de la inversión pública estatal  
(porcentajes)**

AÑO	FOMENTO AGROPECUARIO	FOMENTO INDUSTRIAL	COMUNICACIONES	BENEFICIO SOCIAL	OTROS SECTORES
1940	15.5	20.7	52.4	10.0	1.4
1950	19.3	29.8	40.4	9.6	0.9
1960	8.1	37.4	29.7	22.5	2.3
1970	13.5	38.0	18.9	28.1	1.5
1980	15.8	45.6	12.1	16.8	9.7

FUENTE: Elaborada con datos del INEGI, Estadísticas Históricas de México, 1994.

Por otro lado, el crecimiento de las ciudades, las posibilidades cada vez mayores de educación y el crecimiento de la clase media empleada principalmente en los servicios, provocó cambios en la estructura social mexicana, evidente sobre todo en el crecimiento de grupos marginados en el campo, en las regiones indígenas y en las zonas periféricas de las grandes ciudades. Es de suponer que desde la lógica del Estado y su legado revolucionario se cumplían parcialmente sus compromisos. Pero en ese periodo en ninguna parte del mundo se cuestionaba el modelo de Estado promotor e interventor de la economía (tipo keynesianismo), que se sintetiza en un incremento de la demanda a partir de mayor gasto público y crecimiento de las empresas públicas para apoyar objetivos de bienestar y pleno empleo.

La multiplicación de empresas públicas resolvió demandas de empleo y de crecimiento económico, pero exigía grandes recursos, enormes burocracias y creaba relaciones clientelares. A pesar de ello, el Estado continuó impulsado la inversión estatal. Según René Villarreal "se mantenía un equilibrio económico aparente, pero se estaban engendrando contracciones y límites al crecimiento potencial de la industria creando un nudo (...) entre el crecimiento y la distribución, entre la eficiencia industrial y el empleo, entre el aumento del producto y el desequilibrio externo, y entre los instrumentos de política industrial y la satisfacción de las demandas sociales"<sup>2</sup>.

### Tendencia poblacional de México 1960-1995

AÑO	POBLACION	TASA DECENAL DE CRECIMIENTO	TASA ANUAL DE CRECIMIENTO
1960	34,923,129	35.40	3.10
1970	48,225,238	38.10	3.20
1980	66,846,833	38.60	3.30
1990	81,249,645	21.54	2.00
1991	91,120,433		2.30

FUENTE: Censos nacionales 60, 70, 80, 90, Censo de Población y Vivienda, INEGI, 1995.

Al iniciarse los años 70's la economía del país presentaba severas insuficiencias que permitían opinar que el modelo de crecimiento seguido había llegado a un punto crítico. Los desequilibrios no sólo se presentaron en el plano económico sino también en el político y social que cuestionaron la capacidad del Estado para dirigir un proyecto nacional que incluyera las demandas más importantes de la sociedad. Además, las condiciones internacionales y las corrientes de retracción del Estado en la economía obligaban a nuevas definiciones económicas en aras de enfrentar las restricciones de inversión y la incapacidad para generar recursos propios. También, en el plano internacional se hizo evidente el resquebrajamiento del esquema de división internacional del trabajo y la teoría de la ventaja comparativa.

Bajo el modelo de sustitución de importaciones la economía mexicana logró industrializar y diversificar momentáneamente la planta productiva; sin embargo, no logró desarrollar una tecnología que le permitiera romper con la dependencia en la producción de bienes de capital con el extranjero. Además, el modelo provocó la descapitalización del campo, la migración y la expansión de grupos que vivían en condiciones de pobreza.

<sup>2</sup> Villarreal, René, *El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975): un enfoque estructural*. FCE. México, 1976, p.80

Otro de los aspectos fundamentales por el que el modelo declinó fue el deterioro de la relación entre los grupos empresariales y el gobierno de 1970 a 1976. Al parecer los efectos ideológicos que arrojó la existencia de grupos guerrilleros, la creciente incapacidad para otorgar apoyos fiscales, la ampliación de la intervención productiva en momentos en que la crisis del Estado interventor estaba presente en el mundo entero y un agudo discurso populista, desgastaron la llamadas bases de cooperación de los empresarios con el presidente Luis Echeverría. Al parecer, el régimen de economía mixta, o desarrollo compartido, terminaba e iniciaba una serie de conflictos que tendrían por conclusión presiones sobre la política económica. Uno de los efectos del rompimiento con el sector privado fue que el Estado adquirió empresas privadas, por lo que creó más entidades públicas a fin de alcanzar sus metas de desarrollo y mantener fuentes de empleo, pero también para satisfacer demandas de productos básicos y atender zonas y grupos cada vez más pobres.

Esta política de excesivo gasto público y la deficiencia de los sistemas impositivos provocaron que el gobierno acudieran al financiamiento externo, creando una fragilidad financiera cada vez mayor. En el aspecto administrativo, el Estado creció desorbitadamente, creando estructuras burocráticas deficientes y desordenadas, carentes de coordinación pero con fuertes mecanismos de discrecionalidad en el uso de los recursos. Frente a la crisis de legitimidad del Estado y la urgente necesidad de recomponer la imagen del gobierno, derivada principalmente de los conflictos políticos y sociales de 1968, se propuso una salida llamada de incorporación de los grupos opositores a las estructuras administrativas del gobierno. En este periodo se asignaron mayores recursos a las universidades públicas, se redujo la edad mínima para votar y para poder ser electo (1970), entre otras.

En 1973 se realizaron reformas constitucionales centradas en la modificación de la ley electoral, lo que permitió ampliar el sistema de partidos, así como otras medidas de reconciliación, que por otra parte agudizaron el enfrentamiento con el sector privado. De igual forma, en este periodo se incrementó el presupuesto destinado a los servicios sociales; se crearon el INFONAVIT y el FONACOT; se modificó el artículo 123; se ampliaron las actividades de CONASUPO; se definieron limitadas políticas de asistencia al campo y se intentó modificar los defectos del sindicalismo corporativo y retomar un discurso nacionalista a fin de enfrentar el desgaste económico, político y social existente.

El periodo 1970-76 culminó con una severa crisis, evidenciada con la estrepitosa devaluación del peso el 31 de agosto de 1976, con el endurecimiento de las condiciones del crédito internacional, la recesión mundial y el encarecimiento de los energéticos. El servicio de la deuda externa representaba casi el 30% de los ingresos por exportación de bienes y servicios, a lo que se le sumaría el estancamiento de las exportaciones. Además, el enfrentamiento con el sector privado restaba capacidad

para buscar nuevas políticas de inversión que ayudaran a contrarrestar la crisis financiera que vivía el gobierno; era necesario nuevamente establecer acuerdos con los grupos empresariales a fin de evitar mayores desequilibrios.

De igual forma, el modelo empezó a tener su declive en lo político al inicio de la década de los setentas. Los sistemas de control corporativo empezaron a dejar fuera de sus negociaciones a sectores nuevos e importantes de la sociedad. Sus mecanismos de contención obligaron a la búsqueda, casi siempre trágica, de nuevos sistemas de representación de intereses. El deterioro económico empezó a ser acompañado de fuertes conflictos políticos y sociales, ajenos a los sistemas tradicionales de control, y el Estado mostraba sus rasgos fundamentales: por un lado, una creciente incapacidad para formular un proyecto económico estable y, por el otro, un gobierno autoritario frente a los grupos que exigían mayor participación política. A lo anterior se sumaron los drásticos acontecimientos en el capitalismo mundial, sintetizados en el cambio en la división del trabajo internacional, el rompimiento en el sistema monetario y el cambio de patrón dólar-oro, el incremento sin precedente en el precio del petróleo, la profundización del fenómeno de recesión con inflación en varios países, y el cambio tecnológico.

Las tendencias internacionales, la profundización de la crisis del modelo de intervención estatal, la búsqueda de una reordenación administrativa y la ampliación de funciones y demandas sociales provocaron crisis fiscal, evidente incapacidad para sostener un aparato público oneroso, endeudamiento externo cada vez mayor, rompimiento con los grupos empresariales y aumento de la desigualdad social. También, el desgaste creciente del corporativismo y de los mecanismos de control social y político pronosticaban, no sólo el fin del modelo, sino una fuerte crisis que exigía cambios en la constitución del propio Estado y de sus instrumentos de gobierno.

Bajo estas condiciones, el gobierno de 1976 a 1982 adoptó una severa restricción del endeudamiento público, la devaluación de la moneda y el inicio de una estricta política de austeridad supervisada por el FMI. Lo anterior tuvo importantes consecuencias, entre ellas, fuerte fuga de capitales, quiebra de diversas empresas que no pudieron hacer frente a sus compromisos en moneda extranjera y caída de los salarios reales, agravada posteriormente por el establecimiento de un tope salarial.

La devaluación del peso evidenció los graves problemas estructurales económicos que vivía el país. Sin embargo, el descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo y el acceso a créditos externos en la segunda mitad de la década de los 70's permitió una reproducción temporal del modelo de intervención estatal económica y de control corporativo, que sin embargo sería sólo eso, una situación temporal antes de la caída del modelo y la profundización de la crisis económica. En el fondo, el problema era cómo financiar el desarrollo económico y cómo abrir los canales de participación social.

Frente a la crisis existente, el régimen de José López Portillo instrumentó acciones a fin de reorganizar el aparato gubernamental. La transformación del marco jurídico de la administración pública, la creación de instituciones globalizadoras (por ejemplo, la creación de SSP) que hicieran más eficiente y racional el gasto público, la búsqueda de mecanismos tripartitas para políticas sociales y económicas y la reforma electoral, fueron sólo algunas de las acciones que realizó para enfrentar la crisis. Podríamos pensar que la premisa de JLP, para aumentar su capacidad de conducción, fue una reorganización de los actores e instituciones públicas; su base era lograr mayor apoyo político y obtener nuevamente la hegemonía estatal en la conducción del país.

De acuerdo con Dolores Ponce y Antonio Alonso, la segunda mitad de los setentas inició con un esfuerzo de reconciliación, de renovación del pacto de unidad social que había garantizado la estabilidad política del país y que se consideraba necesaria para iniciar la recuperación económica, financiada ahora principalmente desde el exterior, a consecuencia de la bonanza financiera. La iniciativa privada volvió a tener confianza en el sistema y se mostró dispuesta a colaborar en esta política conciliatoria suscribiendo el proyecto de "Alianza para la Producción".

Por otro lado, la insurgencia obrera y campesina de los setentas, continúan diciendo, "había fortalecido a la dirigencia sindical del sistema, haciéndola más necesaria para el Estado. Las viejas demandas campesinas intentaron encuadrarse en el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), pero el nuevo pacto social propuesto a los campesinos no encontró correspondencia con la política agraria ejercida, que siguió marginando al sector social agrícola"<sup>3</sup>. Las estrategias de "riesgo compartido", de asociación de particulares y ejidatarios para llevar a cabo la autosuficiencia alimentaria, al no atacar los problemas agrarios desde su misma estructura y limitarse a algunos cultivos básicos, excluyeron al campesino del trabajo directo en su propia tierra. La inconformidad y el descontento campesinos fueron en aumento a raíz de los desvíos, extravíos y apoyos preferenciales dados a los grandes productores y comerciantes, sobre todo en el norte del país.

El SAM, adoptado en marzo de 1980, buscaba la renovación de la alianza Estado-campesino y un mayor control sobre este sector. Sin embargo, no contenía respuestas adecuadas para sus demandas centrales, lo que propició nuevas críticas a las organizaciones corporativistas. Es también la razón por la que las asociaciones de productores inician nuevos esfuerzos por organizarse fuera de las grandes corporaciones, lo que también ocurrirá en otros sectores sociales, sobre todo los urbano-populares y sindicales, y así promover organizaciones con mayores niveles de productividad.

---

<sup>3</sup> Ponce G., Dolores y Alonso C., Antonio, *México hacia el año 2010: política interna*. CEPROS. Ed. Limusa. México, 1989. p. 31.

El auge petrolero de 1978-1981 propició un repunte del empleo principalmente en las actividades ligadas a la explotación de este recurso, la industria de la construcción, los transportes y el sector servicios, permitiendo a muchos jóvenes y mujeres disfrutar de parte del patrón de consumo antes reservado a las clases acomodadas. De esta forma, el régimen resarcía momentáneamente su deuda con un importante fragmento de la sociedad.

El petróleo se convirtió en el soporte financiero de la política de subsidios a través de precios y tarifas preferenciales para el sector privado; del incremento de las importaciones; del presupuesto gubernamental; del crecimiento económico y, sobre todo, fue el aval del desbordado endeudamiento externo. El incremento de los ingresos gubernamentales ocultaba el rápido crecimiento de las erogaciones del sector público, la improductividad de su orientación y la debilidad e insuficiencia de sus reformas administrativa y tributaria. La política de gasto pretendía influir en el corto plazo en la marcha de la economía, atender la crisis financiera, apoyar la actividad petrolera y reestructurar el sector público. Muchos objetivos para un sólo instrumento de política económica.

En este contexto de "riqueza" petrolera se forzó el ciclo intervencionista del Estado. El ritmo de crecimiento del sector paraestatal fue muy superior al de la economía y al del sector empresarial. Así, el gasto público logró reactivar la inversión privada, pero ésta no respondió plenamente a los estímulos de precios congelados; mientras que las presiones inflacionarias fueron crecientes, con lo que las empresas públicas perdieron su capacidad de autofinanciamiento.

Este último sector basó su crecimiento únicamente en las fuentes de ahorro externo, siendo casi nula su aportación impositiva al erario federal (1%, excluyendo PEMEX) y aumentando en consecuencia el monto de su déficit. El abuso en la creación de fideicomisos, la deficiente planeación y el exceso de controles fueron características constantes durante este periodo.

Temporalmente, la inversión estatal logró contrarrestar las tendencias al estancamiento frente a la retracción de la iniciativa privada, pero sin consolidar la producción de insumos estratégicos, ni la conformación de un bloque productivo estatal que influyera de forma integral sobre la estructura industrial. El plan de inversiones del Estado no canalizó productivamente el conjunto de los ingresos petroleros, y su dispendio financió en buena parte una tasa de consumo creciente, tanto privada como gubernamental.

La decisión sobre el uso y la orientación de los excedentes petroleros fue objeto de discusión nacional. La confrontación entre las diferentes alternativas configuró dos posiciones social y políticamente divergentes respecto del modelo de desarrollo. La

primera, congruente con el acuerdo firmado con el FMI en septiembre de 1976, concebía al petróleo como el recurso más útil para enfrentar la recesión y los desequilibrios mediante una estabilización que favoreciera la apertura masiva de la economía. La segunda tenía una orientación nacionalista, que buscaba fortalecer los márgenes de autonomía interna en la formulación de la política económica, conforme a la cual el petróleo debía utilizarse en un desarrollo industrial más integrado y garantizar un crecimiento con mayor equidad social. Las definiciones del presidente de la República fueron en principio un apoyo explícito a esta última. Ello no excluyó, sin embargo, que en la realidad se hubieran gestado contradicciones profundas en su aplicación.

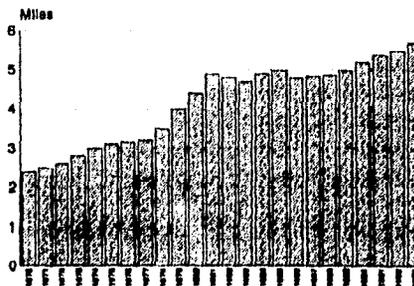
En pocos años la abundancia petrolera demostró no ser suficiente para amortiguar los daños acumulados; peor aún, como el desarrollo pasó a ser "compartido"<sup>4</sup> y se creía contar con una fuente de financiamiento ilimitada, el sector empresarial proclive a un proyecto de crecimiento basado en el mercado libre, alcanzó mayor injerencia en la política gubernamental.

La petrolización de la economía mexicana dio paso a un aparente desarrollo, pero acentuó los desequilibrios financieros: creció la inflación, la deuda externa, el déficit del sector público y el de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Si bien las exportaciones petroleras se desarrollaron a una velocidad impresionante, pasando del 27% del total de exportaciones mexicanas en 1977 al 61% en 1981, esto influyó negativamente en la estabilidad financiera del país, porque dependía en su conjunto de un sólo producto y de las cambiantes condiciones del mercado externo.

---

<sup>4</sup> "Por estos años, en virtud del fracaso de líneas de política aplicadas anteriormente, se ha vuelto a replantear en algunos países de América Latina la teoría general del pleno desarrollo o desarrollo integrado que en cierta medida es equivalente al modelo de desarrollo compartido que se utilizó como punto de referencia para la política económica y social de México en el último sexenio 1970-1976, cuando menos a nivel declarativo (...) comprende el proceso de democratización creciente de las instituciones, mismo que, en los términos del sistema de dominación establecido, se manifiesta en la creciente participación de los distintos sectores de la población en las decisiones económicas, políticas y sociales en que se expresa la vida en sociedad...". Gloria González Salazar. *Aspectos recientes del desarrollo social de México*. UNAM. México, 1978. pp. 84-86.

**PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1970-1993**  
(Miles de millones de pesos constantes)



Fuente: Cuarto Informe de Gobierno, 1992.

La estrategia económica basada en el incremento del gasto público, como elemento central del desarrollo económico, puso de manifiesto las limitaciones del modelo, anunciando el fin de una época. "Lo errático de la política económica y laboral del Estado, la disminución del crecimiento económico y el auge de la insurgencia sindical campesina y popular, se conjugaron para desencadenar conflictos entre el gobierno y los principales grupos empresariales."<sup>5</sup>

El país, atrapado entre el proteccionismo, la necesidad estructural de importaciones sobre todo de bienes de capital, la enorme deuda a corto plazo, el aumento de las tasas de interés, la desestabilización del mercado petrolero mundial y la crisis paulatina de la representación política, llegó al clímax de sus desequilibrios monetarios y financieros en el año de 1982.

En los años setenta el modelo de crecimiento se mantuvo en tanto duraron las fuentes alternativas de financiamiento del sector externo, representadas fundamentalmente por el petróleo. Al cesar el flujo externo de crédito, al estancarse el volumen de las exportaciones petroleras y caer en forma vertiginosa su precio, se hizo inaplazable la necesidad de modificar el perfil de la inserción internacional y el tipo de crecimiento económico para retomar el dinamismo productivo. Las finanzas públicas habían logrado apoyar la acumulación pública y privada de capital e incrementar el bienestar de la población a través de gastos sociales crecientes.

En general, los países subdesarrollados, pero también la mayoría de los desarrollados, enfrentaron el problema de la desaceleración de la acumulación de capital y el desarrollo productivo, lo que propició cada vez mayores problemas de desempleo y

<sup>5</sup>De la Garza, Enrique e Inclánstegui, Teresa, "Reestructuración económica y recomposición del empresario mexicano" en *México hacia el año 2000*. Ed. Nueva Sociedad. México, 1989. p. 196.

desigualdad en grandes grupos; esta incapacidad cuestionaba desde su raíces al Estado contemporáneo. En muchos casos el modelo a seguir fue aumentar el gasto social, principalmente a través de endeudamiento, lo que provocó crisis fiscales y problemas de inversión pública, de tal forma que era imposible dar respuesta a las demandas sociales cada vez mayores. "La actividad del Estado sin duda ha crecido hasta el punto que se ha convertido en el principal productor y también en el principal consumidor, pero con frecuencia se olvida que ese crecimiento en el poder potencial del Estado está compensado por la disminución de opciones a su alcance. Es por esta razón que la creciente actividad del Estado refleja, no la expansión de las alternativas sino el agotamiento de las mismas (...) cuanto más hace el Estado, menos puede hacer."<sup>6</sup> Es decir, a pesar de todos los esfuerzos, el problema era estructural, como más adelante se mostraría, y no sólo de reorganización gubernamental y alianzas; existía una grave crisis productiva pero también de legitimidad.

En el ámbito político, ante una iniciativa de reforma que habría de culminar en la nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), los partidos políticos lograron un registro provisional, condicionado a sus resultados electorales, y el reconocimiento de su derecho al uso de los medios de comunicación y a la manifestación de sus ideas. Más tarde sería evidente que estos cambios, aunque importantes, fueron limitados. Un marco legal que permitiera alcanzar la competencia real de las fórmulas partidistas, alcanzaría su mayor impulso casi una década después, producto, sobre todo, de resultados electorales adversos al partido en el poder, y por la demanda de la sociedad política de garantizar el acceso al poder de otras propuestas políticas. Al parecer la idea del gobierno de transformar el modelo económico primero y mucho después el político se ha expresado en la mayoría de los gobiernos posrevolucionarios; los resultados han sido por demás costosos.

El gobierno de J.L.P. logró agrupar fuerzas sociales disidentes bajo el nuevo marco regulador del proceso electoral con mecanismos de control y vigilancia; restringió la actividad de la oposición al debate en las Cámaras; renovó el espectro político partidista y creó un ambiente, parcial, favorable al ejercicio de la política, dentro del mismo contexto institucional, fortaleciendo la legitimidad del régimen frente a la sociedad en su conjunto.

Sin embargo, el último año de este gobierno presentó continuas devaluaciones, una inflación creciente y amplios desequilibrios internos y externos que, sumados al momento de la sucesión presidencial, provocaron una atmósfera de crisis pública dominada por la incertidumbre.

La banca privada había profesionalizado una práctica especulativa y la dolarización de sus operaciones, minando aún más la moneda y las finanzas nacionales. Ante esta

---

<sup>6</sup> Wolfe, Alan, *Los límites de la legitimidad*. Ed. Siglo XXI, México, 1974. pp. 282-283.

desigualdad en grandes grupos; esta incapacidad cuestionaba desde sus raíces al Estado contemporáneo. En muchos casos el modelo a seguir fue aumentar el gasto social, principalmente a través de endeudamiento, lo que provocó crisis fiscales y problemas de inversión pública, de tal forma que era imposible dar respuesta a las demandas sociales cada vez mayores. "La actividad del Estado sin duda ha crecido hasta el punto que se ha convertido en el principal productor y también en el principal consumidor, pero con frecuencia se olvida que ese crecimiento en el poder potencial del Estado está compensado por la disminución de opciones a su alcance. Es por esta razón que la creciente actividad del Estado refleja, no la expansión de las alternativas sino el agotamiento de las mismas (...) cuanto más hace el Estado, menos puede hacer."<sup>6</sup> Es decir, a pesar de todos los esfuerzos, el problema era estructural, como más adelante se mostraría, y no sólo de reorganización gubernamental y alianzas; existía una grave crisis productiva pero también de legitimidad.

En el ámbito político, ante una iniciativa de reforma que habría de culminar en la nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), los partidos políticos lograron un registro provisional, condicionado a sus resultados electorales, y el reconocimiento de su derecho al uso de los medios de comunicación y a la manifestación de sus ideas. Más tarde sería evidente que estos cambios, aunque importantes, fueron limitados. Un marco legal que permitiera alcanzar la competencia real de las fórmulas partidistas, alcanzaría su mayor impulso casi una década después, producto, sobre todo, de resultados electorales adversos al partido en el poder, y por la demanda de la sociedad política de garantizar el acceso al poder de otras propuestas políticas. Al parecer la idea del gobierno de transformar el modelo económico primero y mucho después el político se ha expresado en la mayoría de los gobiernos posrevolucionarios; los resultados han sido por demás costosos.

El gobierno de J.L.P. logró agrupar fuerzas sociales disidentes bajo el nuevo marco regulador del proceso electoral con mecanismos de control y vigilancia; restringió la actividad de la oposición al debate en las Cámaras; renovó el espectro político partidista y creó un ambiente, parcial, favorable al ejercicio de la política, dentro del mismo contexto institucional, fortaleciendo la legitimidad del régimen frente a la sociedad en su conjunto.

Sin embargo, el último año de este gobierno presentó continuas devaluaciones, una inflación creciente y amplios desequilibrios internos y externos que, sumados al momento de la sucesión presidencial, provocaron una atmósfera de crisis pública dominada por la incertidumbre.

La banca privada había profesionalizado una práctica especulativa y la dolarización de sus operaciones, minando aún más la moneda y las finanzas nacionales. Ante esta

---

<sup>6</sup> Wolfe, Alan, *Los límites de la legitimidad*. Ed. Siglo XXI, México, 1974. pp. 282-283.

actitud, el gobierno decidió dar punto final a la desmesurada ambición y especulación empresarial, y el 1 de septiembre de 1982 decretó la nacionalización de la banca. Con esta medida recuperó el control sobre el mercado cambiario, al tiempo que obtuvo la aprobación de gran parte de la población, fortaleciendo su grado de credibilidad.<sup>7</sup> Pero también resucitó el enfrentamiento con los grupos empresariales, que no volverían a "confiar" en el gobierno mientras no demostrara respeto a sus intereses y apoyo a su desarrollo. Nuevamente, se evidenciaron no sólo las diferencias ideológicas sino los intereses encontrados y la incapacidad para conducir el desarrollo económico del país.

Si bien la nacionalización de la banca fue un recurso abandonado por décadas, propio de un Estado centralizador, y además de romper un acuerdo estratégico con el capital privado, la coyuntura, la necesidad de legitimarse y otorgar mayor fuerza y confianza al próximo mandatario, hizo de ella la única salida.

Aparte de los efectos producidos entre la oposición política y el gobierno, la nacionalización provocó ciertas divisiones de la cúpula gobernante, delineándose dos posturas de grandes alcances: una que propugnaba por la recuperación de un proyecto de desarrollo nacionalista y otra con una propuesta más influenciada por las corrientes aperturistas y reformadoras del Estado, ambas con expresiones políticas contrapuestas encarnadas en viejos y nuevos mecanismos y grupos de poder que, por otra parte, acentuaron el enriquecimiento ilícito, la especulación monetaria y el clientelismo político.

Sin embargo, sin la nacionalización de la banca el nuevo régimen se habría sumergido en el "desprestigio político, el estrangulamiento financiero, la beligerancia de los grupos privados, la certidumbre pública sobre la incapacidad de conducción económica del Estado y la crisis productiva heredada del auge".<sup>8</sup>

De acuerdo con Aguilar Camín, entre muchos otros síntomas, la fatiga del Estado interventor y el auge de la economía subterránea traducían también la paradoja básica de la transición mexicana: la disputa histórica entre los contingentes sociales del Estado tutelar y los actores de la nueva sociedad urbana, con su reclamo de mayoría de edad ciudadana y sus urgencias de redes horizontales, democráticas, en rápida, aunque inexperta construcción.

<sup>7</sup> Los objetivos planteados con la nacionalización de la banca fueron: salvar la estructura productiva; reorientar la demanda hacia el mercado interno; incrementar la producción nacional; distribuir el crédito nacional entre un mayor número de sectores; controlar las tasas de interés; detener la salida de divisas internacionales del país; combatir la especulación abierta e institucionalizada e impedir la concentración de la riqueza en sectores sociales reducidos. *Revista Mensual de Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior. Vol. 32, Núm. 9. México, 1982.

<sup>8</sup> Aguilar Camín, Héctor, *Después del milagro*. Ed. Cal y Arena. México, 1988. p. 33.

En síntesis, la dinámica del crecimiento en México en el último medio siglo estuvo determinada por el proceso de expansión del Estado en la economía. A partir de los años cuarenta, México entra de lleno en el proceso de desarrollo industrial con la continua diversificación de la actividad económica y de las políticas de protección, fomento y regulación por parte del Estado. Este proceso económico se articuló en lo político a coaliciones en las que participaron empresarios, clases medias, trabajadores, campesinos y marginados de las grandes ciudades.

### Población: Estructura porcentual

AÑO	TOTAL 1/	PARTICIPACION PORCENTUAL				
		URBANA	RURAL	POR GRUPOS DE EDAD		
				0-14	15-64	65 Y MAS
1980	66,846,833*	66.3	33.7	43.1	53.1	3.8
1990	83,488,319	71.3	28.7	39.0	57.3	3.8
1995	91,606,154	70.8	29.2	35.8	60.0	4.2

1/. Para 1980 y 1990 son datos censales y para 1995 son proyecciones de CONAPO a medio año.

FUENTE: INEGI, CONAPO Y SSA.

El largo periodo 1930-1982 dibuja todo un estilo de intervención estatal, caracterizado por un protagonismo productivo y una administración pública creciente y compleja. En el paso de la década de los setenta a la de los ochenta se evidencia la quiebra de un modelo de desarrollo, construido a partir del tutelaje y de la injerencia directa del Estado, que va aparejado con el fin del paternalismo, de los subsidios y del populismo; es decir, el decaimiento de las formas tradicionales de hacer política. También, en esta década se viven profundos cambios en la economía y el ámbito político internacional, pero sobre todo aparece el cambio tecnológico como el instrumento que todas las economías necesitan para responder a la crisis del Estado capitalista. En adelante, la mayoría de los países del mundo, desarrollados y subdesarrollados, emprenderán con diferentes ritmos políticas de modernización, apertura económica e integración comunicativa, a fin de incorporarse a los nuevos valores del bienestar y el desarrollo económico "imperante". Ahora bien, cómo y qué son estos cambios que determinan las acciones, políticas y proyectos de los Estados nacionales?

## 2. Cambio tecnológico: La aldea global

En años recientes, aproximadamente 25, el mundo ha sufrido profundas transformaciones que inicialmente sólo consideraron a la economía mundial, pero que actualmente se expresan en todos los aspectos políticos, sociales y culturales. Dichos

cambios han afectado profundamente la noción de Estado y han modificado su papel en los procesos económicos. Los cambios en los medios y procesos de producción han obligado a los Estados a reestructurarse. ¿De qué forma? ¿Cuál es su papel? Para comprender la transformación de las estructuras estatales y sus proyectos económicos es fundamental describir los procesos de innovación tecnológica que han creado los procesos de integración mundial.

Desde la década de los setentas diversos teóricos han analizado los cambios que sufre la civilización contemporánea en los diversos ámbitos de la ciencia y el pensamiento. Así, en el *Discurso filosófico de la modernidad*, J. Habermas analiza los contenidos de la modernización, y define que "el concepto de modernización se refiere a una gavilla de procesos acumulativos que se refuerzan mutuamente; a la formación de capital y a la movilización de recursos; a la implantación de poderes políticos centralizados y al desarrollo de identidades nacionales; a la difusión de los derechos de participación política, de las formas de vida urbana y de la educación formal; a la secularización de valores y normas, etcétera."<sup>9</sup> Por ello considera que los Estados establecen procedimientos, mecanismos, discursos y políticas deliberadas para modernizarse. Octavio Paz, cuando dice, en muchos de sus ensayos, que nuestro país ha llegado tarde al banquete de la civilización, se refiere a la modernidad entendida desde los principios que legó la Revolución Francesa; es decir, democracia, igualdad y fraternidad. En lo ideológico, Fukuyama lanzó su sentencia: el fin de la historia; Herbert Marcuse transformó al sujeto del cambio y la revolución, es decir los intelectuales son los precursores de los cambios profundos; Andre Gorz gritó ¡adiós al proletariado! Alvin Toffler ha hecho esfuerzos por recoger los diversos planteamientos y lanzar una apología: el cambio de poder.

Toffler establece que el cambio tiene una expresión, ya reconocida anteriormente por los racionalistas: el conocimiento. Sin embargo, en este caso no se refiere a la acumulación del pensamiento y las ideas como valores filosóficos, sino como la organización de información para crear un control del conocimiento. Lo anterior sólo es posible con el desarrollo de la tecnología que maneje y controle el conocimiento, con el fin de transformar los procesos de producción y comercialización para acelerar el proceso de rotación, centralización y acumulación del capital, cuya expresión son los fenómenos de globalización de la economía, transnacionalización de las industrias y empresas, y transformación de los mercados financieros.

En la actualidad nadie puede hablar de economías cerradas; la integración de los mercados regionales y mundiales ha exigido de nuevas tecnologías que apoyen los esfuerzos de comunicación y transacción de información. La economía actualmente es un proceso simbólico que ha obligado a crear bloques económicos, regionalizar

---

<sup>9</sup>Habermas, Jürgen. *El discurso filosófico de la modernidad*. Ed. Taurus, Buenos Aires, Argentina, 1985. p. 12.

mercados, cambiar estructuras sociales, estandarizar estilos de vida y cambiar los centros de poder mundial (Japón y Alemania por EU y la exURSS). Es decir, la transformación de los regímenes estatales.

Para autores como Jaques Attali y Alvin Toffler, el avance tecnológico más importante es la invención de la computadora, toda vez que ha permitido el control de grandes volúmenes de información, creando bancos de datos intercambiables dentro del sistema, redes, retroalimentación de datos y sistemas de inteligencia artificial, incidiendo en la investigación básica y aplicada para la construcción de nuevos materiales, manipulación genética, ingeniería médica, física, electrónica, aeronáutica, creación de nuevos combustibles. El avance de la telefonía, las telecomunicaciones y el internet ha reducido la dimensión tradicional del tiempo y nulificado las distancias geográficas.

En el ámbito estrictamente productivo y de comercialización, el uso de nuevas tecnologías ha desatado procesos que, menciona Gorz, sustituirán la época de la economía de chimeneas. Una de las consecuencias en los procesos de producción y los cambios tecnológicos lo expresa la crisis del sindicalismo a nivel mundial y la reestructuración de la empresas, en las que cada vez existen menores puestos de trabajo manual en las estructuras operativas. Existen industrias completamente automatizadas, como la automovilística, lo que disminuye los costos de producción pero se elevan los de distribución y prestación de servicios.

Como lo anuncia Toffler, las nuevas actividades productivas y ocupacionales, por ejemplo los administradores de sistemas computables, están transformando las estructuras sociales y de clase. Es por ello que una de las exigencias de los gobiernos es invertir en capacitación y educación con el fin de evitar que grandes grupos poblacionales sean inempleables en las nuevas economías. Estas tendencias serán irreversibles bajo cualquier escenario que se considere.

Como consecuencia las transformaciones tecnológicas han redefinido los conceptos tradicionales de valor, plusvalía, ganancias etc., de tal manera que la utilización de información y conocimiento se ha considerado en su nivel real (uno de los puntos más conflictivos de los acuerdos comerciales se refiere al tema de la propiedad intelectual). Asimismo, a los factores tradicionales de producción -tierra, trabajo y capital-, hay que agregar conocimiento (de los mercados, la competencia, los materiales, los sistemas de distribución y comercialización, la oferta, etc.), que integra el proceso económico. "En realidad el valor se extrae mediante la producción-prestación de un producto-servicio. Las economías denominadas de servicio no se garantizan por el hecho de que las personas hayan empezado de repente a realizarse en la vida mediante un consumo intangible, sino más bien por el hecho de que las actividades relacionadas con la esfera económica están cada vez más integradas. La conexión, más que la

desconexión, la integración más que la desintegración, la simultaneidad del tiempo real más que las etapas secuenciales son los supuestos sobre los que se basa el proceso de producción."<sup>10</sup>

La rotación del capital y la emisión del dinero también se están transformando; cada vez es mayor la tendencia en todos los países y sus regiones realizar transacciones electrónicas; es la computadora la que realiza las cuentas de haber y deber, lo que transforma los sistemas monetarios tradicionales. Toffler apunta: "El dinero de la tercera ola consiste, cada vez más, en impulsos electrónicos. Es evanescente, se transfiere al instante y es supervisado en una pantalla de una terminal informática. En realidad resulta casi un fenómeno visual en sí mismo, parpadeando, destellando y zumbando de parte en parte del planeta, el dinero de la tercera ola es información: la base del conocimiento".<sup>11</sup>

De igual forma la demanda de productos ahora es definida por los estudios de consumo; se ha pasado de producir grandes cantidades de productos, lo que eleva sus costos de mantenimiento y almacenamiento, a sólo distribuir y comercializar a partir de las preferencias de los consumidores: existen muchos productos que sólo se elaboran a partir de pedidos. Las cajas registradoras emiten información que permite conocer el tipo de producto que se prefiere, la marca y la presentación que más se adquiere; al mismo tiempo, cuánto se gasta y en qué, lo que genera que los productores planifique sus procesos productivos o determinen la preferencia de los mismos en los diversos sectores sociales, a partir de establecer segmentos de mercados. J. Attali menciona que este grado de consumo ha llegado a niveles tales como la existencia de productos en zonas específicas o regiones, que no se encuentran en otro lugar, y que la mayoría de las veces son producidos en otras regiones.

Estos cambios en los procesos de producción y comercialización han creado nuevas formas de constituir a las empresas, donde la tendencia es la desaparición de la mediana empresa y el surgimiento de miles de pequeñas empresas subordinadas a grandes corporaciones transnacionales. Al interior se han instrumentado acciones que evitan la burocratización para hacer más flexibles los métodos y la organización del trabajo, más *ad hoc* para "los pedidos del cliente". Un ámbito que establece que el libre mercado es el motor del desarrollo es de esperarse la transformación de la empresa para competir y ganar mayores segmentos del mercado.

En el nivel macroeconómico internacional los cambios son radicales ya que la globalización ha permitido una integración de los procesos de producción al crear etapas de fabricación que se realizan en diversos puntos geográficos y se ensamblan unitariamente a través de una coordinación productiva mundial ejecutada

<sup>10</sup> Galbraith, Kenneth, John. *Anatomía del poder*. Edivisión, México, 1986. Cap. XII.

<sup>11</sup> Toffler, Alvin. *El cambio del poder*. Plaza & Janés Editores, S.A. Barcelona, 1991. p.50

principalmente por las grandes corporaciones; de igual forma, el capital se ha internacionalizado en la medida que los recursos se mezclan independientemente del "interés nacional", provocando un flujo constante de capitales, exigiendo y creando nuevas sistemas financieros que mueven los capitales en instantes por todo el globo terráqueo. Todo este desarrollo depende de la capacidad de los diferentes Estados de permitir e introducir nuevos y avanzados sistemas, pero sobre todo de garantizar que existan las condiciones para que el mercado cumpla su función. Sin embargo, la investigación tecnológica más importante ha estado controlada por los países más poderosos.

Lo que Toffler denomina economía simbólica depende del intercambio de información que crea riqueza, los factores convencionales de producción son sustituidos por nuevas alternativas o reductivas, los bienes y servicios se modifican creando nuevos conflictos y nuevos esquemas de regulación, las grandes burocracias se redimensionan para ser más eficientes, los trabajadores son menos intercambiables por ser más especializados y la producción de manufactura se subordina a la producción electrónica. Como consecuencia de todo lo anterior la comercialización e integración al mercado mundial sólo puede ser a través de los bloques económicos con diferentes niveles de desarrollo (a saber CCE y algunos países postsocialistas, Canadá-E.U.-México y algunos países de Centro y SurAmérica, Cuenca del Pacífico).

El nuevo marco mundial se ha transformado a partir de sustituir la competencia ideológico-militar por las economías de mercado; nada queda claro en las sociedades postsocialistas que sufren severos procesos de cambio de sistema económico y de interacción e integración socio-cultural; las fronteras de los países cada vez son más tenuous debido a los procesos de migración y la aparición de los problemas étnico-religiosos. Huntington pronostica el choque de civilizaciones y culturas ancestrales, que sustituye a la lucha y competencia militar de los bandos capitalismo versus socialismo; hacia adelante, dice, veremos confrontarse cosmovisiones, ideas del mundo, la vida y la religión, y estilos de vida, creencias y valores (fundamentalismo versus individualismo, totalitarismo versus democracia, vida urbana versus vida rural, etc.).

Por otro lado, se han acelerado los procesos de recomposición de las clases sociales ya que los obreros cada vez existen menos como clase social; los trabajadores que los están sustituyendo realizan tanto trabajo manual como de manejo de información, las clases medias ha adquirido nuevos rasgos al ser sobre todo directivos y funcionarios medios, la burguesía se ha reducido a grandes y pequeños empresarios asociados. Las organizaciones sociales han creado movimientos multclasistas, interesados más en demandar aspectos más específicos que grandes transformaciones o reformas. En la mayoría de las sociedades los sindicatos han dejado de ser la organización más importante y le han dado el paso a asociaciones emergentes de feministas,

estudiantiles, étnicas, religiosas, productivas, urbanas, rurales, ecologistas, de derechos humanos, etc, que exigen solución a sus demandas; dicha situación ha reestructurado a los partidos políticos tradicionales, que intentan abanderar problemáticas locales, con tendencia a la descentralización para obtener mejores resultados electorales.

Los procesos anteriormente mencionados han provocado cambios importantes en el Estado y sus instituciones. Del Estado Benefactor se ha transitado a uno más Regulador; las críticas se realizan a los vínculos que estableció con sistemas corporativos que impiden tomas de decisiones consensuadas y ágiles. De igual forma se critica que sus políticas indiscriminadas de atención social crearon vicios burocráticos y altos costos a las arcas del Estado; la creación de empresas públicas politizó las relaciones económicas y creó estructuras centralizadas e intervino en los asuntos sociales y privados.

Además, los elementos que definían al Estado-Nación también están cambiando: en lo que se refiere a población. Los procesos migratorios generalizados afectan profundamente la vida económica, política y social de los países que hacen fronteras; el territorio nacional cada vez es menos definido, la transnacionalización del capital como condición para ingresar al mercado, los severos conflictos religiosos traspasan antiguos límites geográficos y los aspectos normativos de regulación económica cada vez son más homogéneos a nivel mundial. Los gobiernos y las instituciones están llevando procesos de redimensión, desburocratización, descentralización de las decisiones locales, pero están haciendo esfuerzos por concentrar las decisiones sobre información, comunicaciones y solución de controversias en producción y comercialización.

Lo mismo ocurre con la esencia y constitución del Estado: la soberanía, que cada vez más se sostiene en acuerdos y negociaciones bilaterales políticas; ahora se habla entre los gobiernos de interdependencia y soberanías compartidas. Respecto a los llamados intereses nacionales ahora se habla de globalización económica y regionalización comercial; respecto al funcionamiento del sistema político es cada vez mayor la evaluación de grupos y asociaciones internacionales, que a través de la tecnología comunicativa influyen en los comportamientos y resultados electorales y en el ejercicio de los derechos individuales y sociales. En resumen, las condiciones económicas y tecnológicas han obligado a los Estados a transformar su organización, a redefinir sus políticas, funciones y responsabilidades, y a cambiar sus relaciones con los sujetos económicos, políticos y sociales. Sin embargo, las posibilidades de cambio, los tiempos, la inclusión o exclusión de sectores, la negociación abierta, clara y pública o restringida, la promoción de procesos más creíbles o cuestionados, la participación de los sectores en la solución de los problemas sociales o el autoritarismo en los diferentes niveles de gobierno, etc, depende de las particularidades de cada país, de la vocación democrática de gobiernos y sociedades, de la instrumentación de políticas de

distribución (justa) de los beneficios económicos; de respeto a los derechos individuales, del fomento a la educación, alimentación, salud y al desarrollo inclusivo y compartido en general.

Desde los años 70's el rasgo en las economías ha sido la inestabilidad; el marco es la competencia multipolar entre grandes naciones y grupos de naciones, en la que el comportamiento de los distintos países fluctúa entre la cooperación y el conflicto y a menudo aparecen comportamientos desestabilizadores de parte de los diferentes actores de la escena internacional. Existe una mayor politización de las relaciones económicas internacionales, que apuntan un proceso de redistribución y al mismo tiempo de concentración del poder entre las naciones más avanzadas, pero también entre éstas y los países subdesarrollados.

Las transformaciones políticas y democráticas en el mundo están dando lugar a nuevas tendencias en el sistema internacional, caracterizadas por un considerable grado de flexibilidad y agilidad en las relaciones económicas y un mayor pluralismo en comparación con el sistema bipolar de la posguerra. Ello implica cambios en los flujos económicos y nuevas estrategias en la política de Estados Unidos hacia América Latina, situación que nos coloca al inicio de una nueva era en la historia de las relaciones internacionales. Estos cambios afectan con distinto grado e intensidad a la región latinoamericana y a México en particular y pueden implicar, en el largo plazo, una reasignación mundial de los recursos. Este es el contexto por el cual el discurso de la élite gobernante ha señalado la necesidad de reformar el Estado. Pero, la propuesta de cambios estructurales depende de lo incluyente o excluyente que sean; el éxito o fracaso depende de incluir o excluir demandas, intereses, pero sobre todo proyectos de nación plurales. Sobre todo en un contexto donde el marco valorativo de los individuos está cambiando de un aspecto integracionista a otro de competencia e individualismo. Así, en los últimos años hemos visto cómo ha cambiado el papel de los medios de comunicación frente a los procesos electorales; cómo la idea de productividad ha pasado por la calidad total; cómo la idea de autodesarrollo está presente en los nuevos modelos educativos; cómo el papel de los roles sexuales se ha vuelto confuso; cómo la filosofía del éxito permea a la mayoría de las sociedades urbanas; cómo existen nuevos centros de poder ajenos a las estructuras tradicionales (Iglesia, Estado, ejército). También, observamos una creciente concentración de la riqueza y una generalización de la pobreza y la marginalidad. El mundo actualmente es más complejo y contradictorio. Como dice Carlos Fuentes, México no es ajeno a estos vientos; nosotros también vemos que las respuestas ya no responden a las preguntas.

Nuestro país encuentra condiciones diversas para llevar a cabo un proceso de modernización como el anteriormente mencionado. En lo productivo hay avanzados procesos de producción frente a formas "arcaicas" en lo agrícola; existen regiones del "primer mundo" frente a comunidades miserables, relaciones políticas iguales y

"medievales", organizaciones ciudadanas pero grupos corporativos cada vez menos privilegiados por el Estado, empresas transnacionales y empresas familiares. Es decir, nuestro país es una suma de polos y contradicciones. Sin embargo, el capital exige su transformación; nuestro país se encuentra atrapado entre tradición y modernidad, entre cambio y permanencia; entre democracia y autoritarismo de Estado; la sociedad se encuentra entre la apatía y la participación política. Nada está escrito: ¿Estado benefactor vs. neoliberal o libre mercado indiscriminado? ¿Estado vs. sociedad civil? ¿Ciudad vs. campo? ¿Participación política abierta y libre o controlada? ¿Corporativismo o neocorporativismo? ¿Democracia participativa vs. democracia electoral? ¿Escenario internacional vs. nacional?

### **3. La reforma salinista del Estado**

Frente a la crisis del intervencionismo estatal y al contexto internacional, a partir de 1982 México, más bien su elite gobernante, inició un proceso de transformación del papel del Estado en la economía.

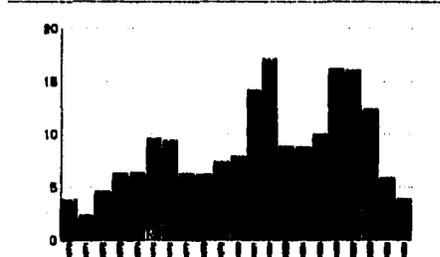
La nueva rectoría del Estado se centró principalmente en el cambio de la política económica y específicamente en el uso de las finanzas públicas, principalmente en la reducción del gasto público, en el manejo y control de la política de precios y salarios, en la redefinición de áreas y empresas estratégicas y prioritarias, y en las medidas tendentes a redimensionar, ordenar y "modernizar" al aparato público, todo inscrito en la Ley de Planeación (febrero de 1983) y en el Plan Nacional de Desarrollo (marzo de 1983).

La redefinición del papel del Estado se basó en nuevas premisas económico-financieras y en compromisos de apertura a la inversión extranjera, con el ingreso a una economía de mercado abierto, apoyada en una nueva articulación entre los sectores público, social y privado, en procesos de descentralización, desconcentración, regionalización y simplificación administrativa, y en la desincorporación y reconversión de la empresa pública. Los inicios fueron un programa urgente de reordenamiento económico y de cambio estructural. La llamada rectoría del Estado buscó sentar las bases para una transformación de las relaciones entre gobierno, administración pública, economía y sociedad. La revisión de algunos de los cambios jurídicos y administrativos ilustran los nuevos objetivos que se propuso el gobierno: Ley de Planeación (1983); Programa Inmediato de Reconstrucción Económica (PIRE, 1982), Reformas constitucionales a los artículos 25, 26, 27, 28, 73 y 115 (*Diario Oficial* 3 de febrero de 1983); Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*Diario Oficial*, 23 de septiembre de 1982); Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; Decreto de reformas a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (1982); los programas correspondientes a la competencia de las secretarías de

Programación y Presupuesto, y de Hacienda y Crédito Público; y el acuerdo que deroga las disposiciones que dieron lugar a la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos (1983), entre muchos otros.

Con estos cambios jurídico-administrativos el Estado empezó a redefinir su papel en la economía, en sus compromisos con la Constitución de 1917 y en la forma de relacionarse con la sociedad y sus diversos grupos y sectores. El objetivo central era iniciar un proceso de largo plazo que transformara el modelo económico anterior; las ideas sobre productividad para ingresar al mercado internacional serían la lógica para el cambio estructural. Además, se promovió un discurso administrativista destinado, principalmente, a disminuir las fuertes críticas de corrupción y nepotismo de las estructuras burocráticas; en el inicio del sexenio la llamada renovación moral fue una de las estrategias para operar los cambios. De igual forma, las iniciativas de descentralización y la desconcentración fueron los instrumentos idóneos para convencer a la ciudadanía. En el fondo, el centro cambiaba a través de la redimensión institucional, el control de las finanzas públicas, la reestructuración del sector paraestatal, la contracción del gasto público y las férreas políticas monetaristas como único instrumento para controlar la inflación y regular la economía. En lo que se refiere a la política salarial este sexenio ajustó una política de precios y salarios con las consecuentes resultados: disminución del poder adquisitivo y un proceso de empobrecimiento de grandes grupos de la población.

DEFICIT FINANCIERO DEL SECTOR  
PUBLICO FEDERAL  
(PORCENTAJES DEL PIB)



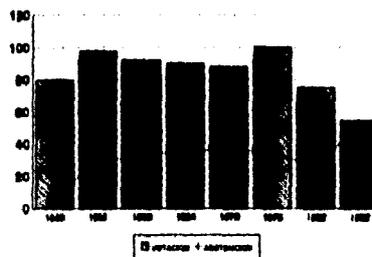
Fuente: Elaborada con datos del Banco de México, Indicadores económicos.

Todos estos cambios tuvieron un marco ideológico en la mayoría de los países altamente industrializados, producto del arribo de gobiernos conservadores -Reagan en EU y M. Thatcher en Inglaterra-, que determinaron enfrentar las crisis económica y financiera adelgazando de las funciones del Estado. Las políticas más importantes estuvieron vinculadas a garantizar la libertad del mercado y sus fuerzas, por ello se redujo el gasto público y, sobre todo, se eliminó, lo más posible, la participación

gubernamental en la industria. Las políticas salariales fueron determinadas por la productividad y el mercado; se controlaron severamente las políticas monetarias, y se redujeron drásticamente las políticas de bienestar social; en síntesis el abandono del *Welfare State*. El punto central era la redefinición del gobierno; es decir, ahora su papel consistiría en ser "árbitro" y nunca contendiente en los conflictos y relaciones económicas.

Las condiciones sociales específicas de nuestro país obligaron al Estado, contra su voluntad, a considerar la participación en la mayoría de las acciones públicas, no sólo como un aspecto normativo sino real. Los lamentables acontecimientos que produjo el terremoto de 1985 evidenciaron la incapacidad institucional para encauzar la energía social; una parte de la sociedad descubre que tiene capacidad para organizarse y construir acciones rápidas, oportunas, eficaces y de calidad. Aunque no podemos asegurar que el significado y las consecuencias de estas acciones autónomas desembocaron en el proceso electoral de 1988, sí podemos pensar que fueron una variable importante para el aglutinamiento de grupos y demandas a favor de la oposición al gobierno, sobre todo en la capital del país. Todo lo anterior nos permite confirmar que el gobierno, las instituciones y la sociedad ya no eran las mismas. Las constantes crisis económicas y políticas obligaron al Estado a transformar su discurso, sustentado principalmente en la revolución mexicana. Durante el gobierno de De la Madrid los cambios no sólo fueron en discursos sino en hechos. Por ejemplo, la burocracia administrativa empezó a conocer el reclamo ciudadano y a combatir las prácticas autoritarias e irresponsables; con el paso de los acontecimientos se ha confirmado que las instituciones requieren para su mejor funcionamiento de la opinión de los usuarios; de ello depende su dinámica, legitimidad y permanencia.

**ABSTENCION DE EMPADRONADOS Y VOTACION PARA EL PRI EN ELECCIONES PRESIDENCIALES**  
PORCENTAJES DE LOS EMPADRONADOS Y LA VOTACION TOTAL, RESPECTIVAMENTE



Fuente: Elaborada con datos de BANAMEX, México Social.

La "recuperación del crecimiento sostenido" se realizaría a través del cambio estructural, "con objeto de que en el futuro el gobierno no sustrajera ahorro de la economía para financiar su déficit, de modo que este ahorro pudiera destinarse a impulsar la inversión productiva, era indispensable corregir el desequilibrio de las finanzas públicas. La constante reducción del déficit del sector público se lograría mediante la reestructuración de la administración pública y el aumento de su productividad, así como la separación del sector público de empresas y organismos que por diversas razones habían pasado a formar parte de él en actividades no estratégicas ni prioritarias (...) El cambio estructural se daría también en la medida que el país fuera menos dependiente de la exportación de hidrocarburos, circunstancia que se lograría con la promoción de otros productos de demanda internacional"<sup>12</sup>; es decir, con la apertura total del mercado interno.

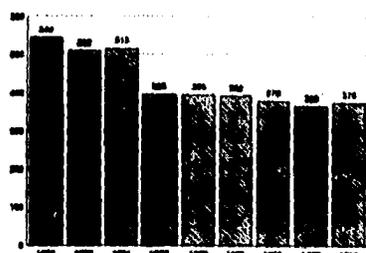
Los procesos de descentralización, desconcentración y desarrollo regional, iniciados el 18 de julio de 1984 con el Decreto por el que las dependencias y entidades procederán a elaborar un programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, tenían como finalidad responder a los reclamos de participación regional, estatal y local, pero también de construir las condiciones para iniciar un proceso de rotación del capital e integrar a las regiones a la dinámica del comercio internacional. "De octubre de 1985 a noviembre de 1988, en materia de descentralización económica se reubicaron fuera de la área metropolitana de la Ciudad de México 15 industrias altamente contaminantes, se dispuso de 120 parques industriales situados en zonas prioritarias para el desarrollo industrial y la inversión de infraestructura urbana básica y de servicios públicos en las ciudades medias del país, las cuales conforman el Sistema Urbano Nacional".<sup>13</sup> Sin embargo, las movilizaciones sociales exigieron participación en esas medidas, sobre todo las mejor organizadas, de ahí que después de 1985 el gobierno haya abierto locales de participación en algunas acciones, sobre todo en las referidas a la protección civil y a las de vivienda.

---

<sup>12</sup> Presidencia de la República, *Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del sexenio 1982-1988. Cuarto año*, Unidad de la Crónica Presidencial. FCE, México 1987, pp. 21-22.

<sup>13</sup> Nacional Financiera "Informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Avance 1988 y Balance Sexenal", en *El mercado de valores*, año XLVIII, No. 22, 15 de noviembre de 1988, p. 6.

**EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION CENTRAL  
(DIRECCIONES GENERALES)**



Fuente: Elaborada con Datos de la SEFI.

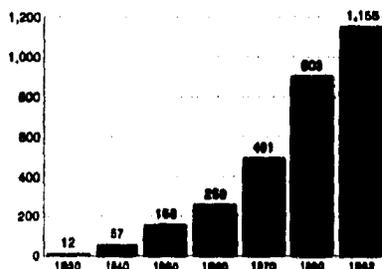
La caída vertical de los precios del petróleo de 1986 en el mercado internacional fue, nuevamente, el móvil para acelerar las transformaciones en los ámbitos económico, financiero y político-administrativo. En el primero, su efecto fue la formulación del Programa de Aliento y Crecimiento, base de los famosos Pactos de Estabilidad, Crecimiento, Solidaridad y Desarrollo Económico; cambios en la orientación de la política económica y financiera estatal y su expresión en el proceso de privatización; la incorporación de México al GATT, y la transformación estructural que implicó conformar una política favorable a la exportación de productos no petroleros. En el aspecto financiero y político-administrativo los cambios se dieron a partir de lo que conceptualmente se denominó redimensionamiento del Estado y cuya expresión práctica se presentó, en esta fase, en la reconversión industrial y en la aceleración de la desincorporación de las empresas pertenecientes al sector paraestatal. En este año, el gasto público se redujo en términos reales en un 64%, pasando de 170 billones de viejos pesos en 1981 a 109 billones en 1987; se incrementaron los precios en los bienes y servicios públicos, y la búsqueda de nuevos financiamientos; "de igual forma se implementó una nueva negociación de la deuda externa cuyo monto en ese año era de alrededor de 88 mil millones de dólares- para adecuar el servicio de la deuda a la capacidad de pago de la economía".<sup>14</sup> Todo tenía como objetivos apoyar decididamente a la inversión privada, la que se debería convertir, con menor participación pública, en uno de los motores del crecimiento económico, tal y como ya lo venía haciendo desde 1984-85, cuando su participación creció 9% y 14%, respectivamente; apoyar a la política de exportaciones no petroleras, principalmente las manufacturas que liberaron la economía nacional al pasar de un 38% en 1980 a un 82% en 1987<sup>15</sup>; profundizar la política de desregulación y simplificación de trámites y

<sup>14</sup> Nacional Financiera, "Programa de aliento y crecimiento", en *El Mercado de Valores*, año XLVI, No. 20, 30 de junio de 1987, pp. 631-632.

<sup>15</sup> García Moreno, Carlos, "El cambio estructural y la participación del sector público en la economía", en Nacional Financiera, *El Mercado de Valores*, año XLVIII, No. 22, 15 de noviembre de 1988, pp. 19-20.

procedimientos; reestructurar la política tributaria para reducir la evasión de impuestos; y adecuar la política de precios y tarifas para evitar rezagos frente a la inflación. De igual forma seguiría "la desincorporación de las empresas públicas a través de venta, fusión, extinción y liquidación. En 1982, el sector público poseía un total de 1155 entidades paraestatales, a finales de 1988 quedaban en su poder 412"<sup>16</sup>; es decir, el Estado se deshizo del 66.8% del patrimonio público. Las profundas dificultades económicas y las severas políticas restrictivas afectaron seriamente a los grupos sociales mayoritarios. Algunas cifras ilustran esta situación: el PIB tuvo sólo un 0.1 de crecimiento promedio anual, la inversión total decreció en -4.4% anual (-10.7% la inversión pública y -0.5% la privada)<sup>17</sup>, por concepto de servicio de la deuda externa se pagaron 90 mil millones de dólares de 1983 a 1988 y al final de su mandato el país debía aún 110 mil millones<sup>18</sup>; la inflación presentó altibajos: en 1983 fue del 80.8%, en 1984 del 59.2%, en 1985 del 63.7%, en 1986 del 105.8%, en 1987 del 159.2% y en 1988 del 51.7%<sup>19</sup>. El gasto en desarrollo social disminuyó del 6.9% en 1978 al 5.6% en 1988; el de educación pasó del 9.2% en 1982 al 3.4% en 1988; los gastos de salud se redujeron en un 30% en el mismo periodo y, para 1986, dos millones de familias carecían de vivienda, 6.8 millones se encontraban hacinadas y 2.9 millones de viviendas se tenían que reponer. Para una gran mayoría de la población parecía que el progreso había llegado a un punto muerto.

EVOLUCION DEL SECTOR PARAESTATAL  
(Entidades)



Fuente: Elaborada con datos de BANAMEX y la SHCP.

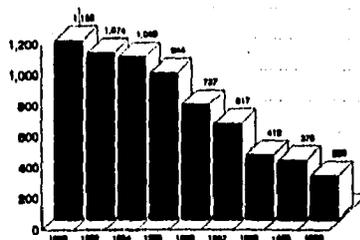
<sup>16</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *El proceso de enajenación de entidades paraestatales*, Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales (S.F.), 1991, p. V.

<sup>17</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. Talleres Gráficos de la Nación, 1989, Vid Cuadro 2, p. 140.

<sup>18</sup> Guillén Romo, Héctor, "Del endeudamiento a la exportación del capital: la consecuencia del ajuste", en Esthela Gutiérrez, *Testimonios de la crisis 4. Los saldos de la crisis*, p. 62-108.

<sup>19</sup> Guillén Romo, Héctor, *op. cit.*, p. 98

### EVOLUCION DEL SECTOR PARAESTATAL



Fuente: INEGI. El Poder de los Grupos en México. Págs. 100-101.

Para enfrentar su propia crisis, el Estado tuvo que trastocar la estructura económica y social de la nación. En la práctica, se trataba de una refundación del Estado, para la cual la sociedad había invertido, sin previa discusión y acuerdo, los recursos acumulados a lo largo de casi cuarenta años. La situación económica tuvo su expresión política en las elecciones de julio de 1988; fue en esa fecha cuando la sociedad realmente expresó su situación real y objetiva; fue también el momento de la reconstitución de la política y la participación. A pesar de la duda sobre los resultados electorales, los grupos opositores no lograron arrancarle el poder a la estructura gobierno-partido; sin embargo, la sociedad y el Estado ya no eran los mismos, uno y otro dejaban de reconocerse, las reglas del juego habían cambiado para siempre. Los cambios habían trascendido al propio Estado, a los grupos activamente políticos y finalmente a la sociedad en general. A partir de esta fecha existiría un continuum para transformar las relaciones políticas y sociales del gobierno y la sociedad. La discusión sobre la democracia, con todos sus adjetivos, sería el centro del país y de su refundación.

A pesar de la situación crítica que vivió el grupo y el partido en el poder a finales de 1988, el sexenio inició con su rito, pero con fuertes descontentos por parte de la oposición, inaugurado con un discurso reformista y renovador comprometido sobre todo consigo mismo, por no vivir la pesadilla de las pasadas elecciones. A partir de la toma de posesión de Carlos Salinas de Gortari todos los recursos serían pocos para remontar las condiciones políticas. También, con el agotamiento del modelo "estatista", se dio lugar a la recomposición acelerada de la clase política a través de la incorporación paulatina al gobierno de perfiles ajenos a la formación tradicional del PRI, con una nueva visión de la realidad política y económica del país. La nueva élite gobernante, el "grupo compacto" tuvo como característica fundamental su poca militancia partidista y una preparación en el extranjero. La tecnocracia estrenaría condiciones y estrategias innovadoras para refundar al Estado y al gobierno en sus relaciones con la sociedad.

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari, bajo el discurso de modernización y reforma del Estado, estableció desde el principio una clara tendencia de continuidad y profundización con el gobierno precedente, con la ventaja de poder sistematizar, ubicar y precisar más sus propósitos. Su estrategia se orientó en tres dimensiones: la económica, hacia las transformaciones de las relaciones de propiedad y de producción; la social, vinculada a la necesidad de "transformar las profundas desigualdades e inequidades socio-económicas"; y la política, dirigida a establecer "las nuevas reglas para acceder al poder y a construir un ejercicio diferente de la autoridades en las relaciones entre gobierno y ciudadanía. Las dimensiones política, económica y social de la modernización confluyeron en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-94, definidas, respectivamente, por los acuerdos nacionales para la Ampliación de la Vida Democrática, la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.<sup>20</sup>

Durante todo el sexenio, el Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios fue el centro de acción del gobierno. La dimensión social de la llamada modernización adquirió una forma particular, con rasgos instrumentales claros y novedosos, con objetivos delimitados y precisos. Su novedad implicaba la creación de instancias institucionales emergentes, de métodos de trabajo legítimos y participación activa, pero también de críticas por la discrecionalidad en el uso de los recursos, y la coacción y cooptación política de los grupos partícipes. La dimensión política se constituyó en una plataforma discursiva que pretendió mostrar un proyecto global e integral; sin embargo estuvo limitada y sujeta más a acuerdos secretos, concesiones, concertaciones y cooptaciones que a normas institucionales y marcos consensuados y legítimos. En este periodo se continuó privilegiando a la economía por encima de la política, cuya legitimidad se argumentó a partir de lo social y sus nuevas formas de expresión. Pero analicemos por orden de importancia los elementos de la reforma y la modernización del Estado en el gobierno de Salinas de Gortari.

La recuperación con el acuerdo respectivo se articuló en tres grandes apartados o estrategias: a) la estabilización continua de la economía, b) la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva, y c) la modernización económica.

**a) La estabilización continua de la economía se basó en:**

1) La política de ingresos públicos, que cubría los ámbitos federal, estatal y municipal de la administración pública y buscaba aumentar los ingresos del gobierno federal a través de, por un lado, una política tributaria que ampliaba la base gravable, disminuía las tasas de los impuestos y simplificaba la impositiva al activo de la empresas; por el

---

<sup>20</sup> Poder Ejecutivo Nacional, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989, p. 143.

otro, reforzaba la fiscalización y la disminución de las cargas fiscales a niveles internacionales para facilitar la competencia internacional. De igual forma continuó con la privatización de las empresas no estratégicas, "cuyos recursos serían destinados para el bienestar social". Y la política de bienes y tarifas de servicios públicos apoyaría la estabilidad de precios, y tendría relación con la política salarial, el nivel general de precios y el tipo de cambio. La mayor novedad señalada por el gobierno fue la de "vincular los precios internos con los existentes con el mercado libre del exterior para los productos comercializables internacionalmente"<sup>21</sup>.

2) La política de gasto público, que es el centro de debates porque su distribución puede favorecer o perjudicar intereses, se expresó en dos vertientes: a) el apoyo a la estabilidad de precios y el funcionamiento adecuado del mercado financiero; y b) la asignación entre diferentes sectores y programas, así como las medidas para asegurar la eficiencia en el manejo de los fondos públicos. El objetivo central era constituir el gasto público en un instrumento de crecimiento económico y desarrollo, por lo que debería ser con recursos no inflacionarios. El Plan Nacional de Desarrollo estableció prioridades para el gasto, entre las que se encontraban la infraestructura social (educación, salud, vivienda, agua potable, abasto, seguridad e impartición de justicia), la infraestructura económica (transporte, energía, etc), atención a necesidades extremas de la población de bajos ingresos, racionalidad y austeridad en la administración pública y recursos para inversión productiva. De igual forma, se impulsó una política de coordinación y concertación con el sector privado para fomentar la descentralización, la participación de las comunidades en los programas sociales y el ahorro, con el registro adecuado de transferencias y subsidios.<sup>22</sup>

3) Las políticas monetaria, financiera y crediticia, que fueron el centro de la política económica del gobierno de Salinas, delineadas en el Plan Nacional de Desarrollo, pero sobre todo en el Plan Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1990-94, que en síntesis establecía los lineamientos que siguió la economía para obtener recursos financieros para estimular las actividades de los sectores más productivos y de las áreas estratégicas y prioritarias. El cambio estructural instrumentado en el sexenio 1982-88 permitió realizar la llamada "modernización financiera", que buscó otorgar mayor flexibilidad operativa de sus instrumentos y una reforma global del marco jurídico y reglamentario del sistema financiero. A lo anterior se le sumó una serie de reformas de desregulación, para dar mayor libertad a las instituciones financieras, y el mejoramiento de los sistema de supervisión y control del sistema. Lo anterior requirió de reformas a la legislación (derogación del artículo 28 y 123 de la Constitución, *Diario Oficial* del 27 de junio de 1990) para introducir cambios sustanciales sobre

---

<sup>21</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1990-94*, México, 1990, p. 30.

<sup>22</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-94*, op. cit., pp. 60-62.

todo al régimen mixto de la propiedad de la banca comercial, ya que se consideró que dejaban de ser estratégicas las sociedades nacionales de crédito.

4) La política cambiaria. Para una economía abierta la política cambiaria debe establecer una relación entre precios internos y externos, por lo que la de 1998-94 cumplió con el requisito y logró fortalecer las exportaciones, sustituir eficientemente las importaciones y conducir a una evolución satisfactoria la balanza de pagos. Además, el tipo de cambio evitó tendencias inflacionarias, creando una disciplina en el ritmo de crecimiento de los precios internos, reduciendo incertidumbre en los agentes económicos y logrando compromisos de inversión a largo plazo.

5) La política de concertación, la cual se sustentó en los diversos pactos entre los sectores público, privado y social como mecanismo extraeconómico eficaz para el tratamiento de los problemas macroeconómicos, como la inflación, pero sin resolver los problemas microeconómicos y sociales.

**b) La ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva.**

Se sustentó principalmente en: políticas orientadas a fortalecer el ahorro interno (público y privado), y políticas para la modernización financiera y la reducción de transferencias de recursos al exterior.

El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1990-94, elaboró tres programas estratégicos: a) ahorro e inversión pública, cuyos objetivos eran aumentar el ahorro del gobierno federal, fortalecer financieramente el sector paraestatal y apoyar el ahorro de los gobiernos estatales y municipales; b) modernización financiera, a través de reformas institucionales (liberalización y competitividad del mercado financiero) y normativas (autonomía de gestión e incremento de la capacidad de supervisión de las instituciones financieras); c) de ahorro externo, principalmente por la renegociación de la deuda externa para reducir la transferencia de recursos al exterior, el valor de la deuda histórica acumulada, asegurar recursos financieros por periodos largos para eliminar la incertidumbre que generan las continuas negociaciones y el valor real de la deuda externa y su proporción con respecto al PIB; pero también a través de la promoción de la inversión extranjera directa<sup>23</sup>, por lo que se creó toda una estructura jurídica que acelerara el proceso de apertura (desregulación, modificación arancelaria, simplificación administrativa, convenios de cooperación técnica, financiera y de inversión, asociación de firmas, etcétera).

---

<sup>23</sup> *idem.* p. 68.

### c) La modernización económica.

Fue el sustento ideológico, pero también estratégico y multidimensional, del gobierno salinista para impulsar una mayor productividad y eficiencia en las diferentes áreas y sectores productivos, lo que implicó elaborar programas destinados a mejorar la eficiencia del sector público, un sistema de regulación económica, a veces poco favorable a los sectores pequeños, que alentara la competencia, una conceptualización más práctica de la educación y mayor capacitación de la fuerza de trabajo, así como estrategias para producir donde existieran mayores ventajas para los capitales externos.

En este sentido, el gobierno diseñó programas para todas las áreas económicas del país: Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, "para elevar la producción y la productividad en el campo y aumentar los niveles de vida de la familia rural", a través de la modificación del artículo 27 Constitucional, anunciando el fin del reparto agrario, seguridad en la tenencia de la tierra y la inversión a través de las "nuevas formas de organización, concertación y asociación entre productores agrícolas"; Programa Nacional de Desarrollo de la Pesca y sus Recursos 1990-1994 sobre todo para acrecentar el intercambio interno y externo de los productos pesqueros, fomentar empleos e impulsar nuevos productos y sistemas de producción, y promover la asociación del sector social con la inversión privada<sup>24</sup>; Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente, donde por primera vez se destacan los "recursos escasos": agua, bosques, mantos acuíferos, "Áreas Naturales Protegidas", áreas ecológicas protegidas, etc; Programa Nacional de Modernización Energética 1990-1994, cuyos objetivos principales fueron "garantizar la suficiencia energética, fortalecer su vinculación con la economía, la sociedad y la protección ambiental, contribuir a la generación de divisas y recursos fiscales y crear un sector energético moderno e integrado"<sup>25</sup>; Programa Nacional de Modernización de la Minería 1990-1994, donde se introdujeron modificaciones a su normatividad; se hicieron cambios a la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional con el fin de "incentivar la inversión nacional y extranjera"<sup>26</sup>; Programa de Modernización del Sistema de Carreteras e Infraestructura de Comunicaciones y Transportes, que propició la participación de los particulares "mediante la figura de la concesión... para fortalecer la colaboración de los sectores de la sociedad en el sector público; de ninguna manera la sustitución de éste último"<sup>27</sup>; Programa Nacional de Modernización Industrial y de Comercio Exterior, que pretendía responder a los procesos de globalización financiera y regionalización comercial, y cuyo objetivo fue (es) construir

<sup>24</sup> Poder Ejecutivo Federal, Carlos Salinas de Gortari. *Segundo Informe de Gobierno 1990*, p.32.

<sup>25</sup> *Diario Oficial de la Federación*. Tomo CDXL, No. 4, 7 de mayo de 1990, p.11.

<sup>26</sup> Poder Ejecutivo Federal, Carlos Salinas de Gortari. *Segundo Informe de Gobierno 1990*. Anexo. Talleres de la Coordinación de Apoyo Gráfico de la Presidencia de la República, México, 1990, p.64.

<sup>27</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo*, op. cit. p.80.

las condiciones para celebrar negociaciones comerciales y aumentar el intercambio con las áreas más dinámicas de mundo (EU Canadá, la Cuenca del Pacífico y la Comunidad Económica Europea) así como con los que nuestro país mantiene vínculos históricos (América Latina). El tratado de Libre Comercio entre México, EU y Canadá es la expresión de la política externa destinada a incorporar a México a las exigencias del capitalismo moderno, con el ingreso a otros mercados (no siempre en situaciones de competencia justa, *i.e.*, jitomate, atún, vidrio, cemento, etc.), establecer reglas de comercio, intercambiar bienes y nuevos servicios, incrementar inversiones, reglamentar la propiedad individual y establecer un marco para solucionar controversias (por supuesto que esto no siempre con las mejores ventajas para todos los empresarios del país). Programa Nacional de Modernización del Abasto, que "tuvo como fin garantizar la oferta (calidad y precio), desarrollo comercial por los sectores social y privado, orientando a las empresas públicas, es decir creando las condiciones para transformar las condiciones del mercado interno"<sup>28</sup>. En el sector turismo se estableció un programa para convertirlo en uno de los pilares de desarrollo y la obtención de divisas, por supuesto con la participación del capital extranjero. Para ello se facilitó la inversión en transportes, seguridad en carreteras y turismo náutico; se ampliaron las funciones de FONATUR (agilizando trámites y siendo una ventanilla única para este sector) y creando un Sistema Nacional de Información Turística con el fin de planear su desarrollo. El Programa Nacional de Ciencia y Modernización tecnológica 1990-94 ocupó un lugar prioritario en la estrategia de modernización y estableció una distinción entre política científica y política tecnológica, por lo que se aumentarían los recursos públicos, de manera gradual y sostenida, a favor de la infraestructura (física y humana) y las actividades de investigación científica. Asimismo, "se propone atraer recursos privados en la medida que la comunidad científica oriente sus trabajos (...) a la solución de problemas vinculados al desarrollo nacional a largo plazo"<sup>29</sup>, además de actualizar los planes de estudios universitarios, apoyaría a la investigación que tenga resultados prácticos para el desarrollo productivo, estimularía la descentralización de las actividades científicas, fomentaría los convenios y las relaciones de cooperación entre instituciones nacionales y extranjeras, daría un carácter integral a su desarrollo y al "aumento de la productividad y de la competitividad requerido para la recuperación del crecimiento económico. La vinculación explícita de estrategias e instrumentos de la política tecnológica con los requerimientos del aparato productivo nacional construirá el elemento crucial de la modernización en este ámbito (...) se emprenderá un esfuerzo sin precedente en materia de capacitación laboral, en el que se vinculen estrecha y eficientemente los programas de capacitación con la demanda de trabajo especializada de las empresas en procesos de modernización tecnológica".<sup>30</sup> En función del Reglamento de la Ley para promover la inversión extranjera (16 de mayo de 1989) se estimulará la inversión extranjera directa y la adquisición de tecnología avanzada.

---

<sup>28</sup> *idem.* p. 38.

<sup>29</sup> *idem.* p. 92

<sup>30</sup> *ibidem.*

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari priorizó la economía sobre la política y lo social. Su proyecto involucró la transformación de la totalidad de las relaciones económicas, como se describió anteriormente, fundamentalmente a través de la apertura a la inversión extranjera en la mayoría de los rubros. En síntesis, la reforma se sustentó en redimensionamiento, apertura económica, desregulación, inversión extranjera y simplificación administrativa. Si durante el sexenio de 1982-88 se realizaron reformas constitucionales, entre la más importante la del artículo 25, que consagró la rectoría económica del estado y estableció tres formas de propiedad: pública, privada y social, durante el gobierno de Salinas de Gortari se volvieron realidad a través de programas y proyectos. Se dio "prioridad al fortalecimiento financiero de la economía"<sup>31</sup>; según José Córdoba, uno de los secretos del éxito del programa de estabilización en México se explicaría por la peculiar circunstancia de que los funcionarios responsables de la política económica ocuparon posiciones técnicas durante el régimen del presidente López Portillo y "habían vivido, sin poder impedirlo, las consecuencias de un manejo económico que subordinó la política fiscal a otros objetivos políticos. Ello hizo que cobraran una aguda conciencia de la necesidad de mantener las finanzas públicas bajo una estricta disciplina, a pesar de los costos a corto plazo que ello pudiera significar".<sup>32</sup>

Por ello, "las necesidades y demandas sociales crecientes, las condiciones objetivas de la economía nacional y el saneamiento de las finanzas del Estado son razones internas que, en el marco de los nuevos arreglos de la economía internacional, obligan a pensar modificaciones a las reglas de reproducción, a los mecanismos de acceso a los servicios de bienestar de la población y a los términos de la competencia por el poder y el imperio de la ley".<sup>33</sup>

En el aspecto social podemos mencionar que en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari –actualmente también son prioridades–, las principales demandas se referían a la procuración de la justicia, disminuir las escandalosas violaciones a los derechos humanos y los rezagos y desvíos de la impartición de justicia, lo que fue un reclamo no sólo nacional sino también una forma de presión internacional. En este aspecto el gobierno decidió aplicar un programa de desconcentración de los órganos de procuración, así como la promoción de un servicio de méritos, que nunca funcionó. La PGR, desconcentró servicios administrativos, de igual forma continuó "el combate al narcotráfico", con los resultados ya conocidos. En lo concerniente a los servicios de salud, asistencia y seguridad social, se impulsó el programa IMSS-Solidaridad para atender a las poblaciones, principalmente grupos indígenas, excluidos del radio de acción tradicional. De igual forma se continuó con los programas nacionales de

---

<sup>31</sup> Córdoba, José María, "Diez lecciones de la reforma económica en México". *Nexos*, No 158, febrero, México, p. 31 y ss.

<sup>32</sup> *idem*.

<sup>33</sup> Salinas de Gortari, Carlos, "Reformando al Estado". *Nexos* No. 148. abril 1990. México. p. 28 y ss.

vacunación. También, se desregularon y simplificaron los trámites de control sanitario y la liberación de licencias sanitarias para las microindustrias; se impulsó con mayor ahínco el programa de planificación familiar y salud reproductiva. El IMSS y el ISSSTE descentralizaron funciones y atención especializada a centros de población importantes.

El Programa Nacional de Vivienda 1990-1994 (*Diario oficial*, tomo CDXLII, 5 de julio de 1990, No.4) impulsó una política de autoconstrucción, de abaratamiento de materiales de construcción y de créditos a la palabra con el fin de atender a mayores grupos. El Plan Nacional de Población 1989-1994 de la Secretaría de Gobernación, propuso un conjunto de iniciativas que permitieron considerar la variable población en la definición de proyectos y programas. El Programa Nacional de Acción para la Integración de la Mujer llevó a cabo un diagnóstico para conocer la situación de las mujeres en las zonas rurales y urbanas. En mayo de 1991 se creó el Consejo Nacional Civil 1990-1994 (*Diario Oficial*, tomo CDLII, 29 de mayo de 1991, No.20) como órgano consultivo y coordinador de acciones entre los diferentes niveles de gobierno y como instancia de participación social para resolver desastres naturales. La atención al problema ecológico (acentuado sobre todo por el crecimiento demográfico, el desarrollo económico, la descapitalización del campo, la ausencia de una legislación competente y la falta de una adecuada percepción social de su gravedad) tuvo un lugar en la política de desarrollo urbano, en la política industrial y en la protección a los recursos escasos. El Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente 1990-1994 (*Diario Oficial*, tomo CDXLII, 10 de julio de 1990, No. 7) impulsó la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente, y formuló la Ley Federal de Derechos en Materia de Impacto Ambiental y de Prevención y Control de la Contaminación.

Sobre el aspecto político hemos de decir que la mayoría de los cambios realizados durante 1988-94 no garantizaron una transición democrática; en el aspecto político-electoral aún se discuten los contenidos de una verdadera reforma electoral que limite la participación del gobierno en sus tres niveles y evite favorecer al partido en el poder: Las exigencias de la reforma son, en resumen, la ciudadanización de los órganos encargados de los procesos electorales, regulación de los gastos de campaña, igualdad en el uso de los medios de comunicación. En síntesis, reformas que garanticen el acceso y rotación al poder por los partidos de oposición. Durante el gobierno de Salinas los aspectos electorales, reformas y resultados, estuvieron permeados por la "alianza estratégica" entre gobierno y PAN. Por los intereses de este trabajo no desarrollaremos el tema con amplitud ni profundidad.

Sin embargo, los resultados del cambio de modelo de intervención pública, la crisis económica y la ausencia de espacios de participación política, se sumaron a las profundas desigualdades sociales existentes desde inicios de la década de los setentas

pero ampliadas en los años ochentas de forma dramática. Sin embargo, estas condiciones le permitieron al gobierno instrumentar una inteligente estrategia social y política para acompañar su proceso de cambio. A través de la política social se intentó modernizar las relaciones entre grupos sociales organizados y las instituciones públicas; por ello el gobierno impulsó un programa de combate a la pobreza, objeto de estudio de esta investigación, con el fin de disminuir las desigualdades sociales y atender "la pobreza extrema", eficientar el uso de los recursos públicos, promover esquemas de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y concertación con nuevos actores, atender a los grupos sociales más desprotegidos y promover la participación social en la solución de los problemas sociales.

El Programa Nacional de Solidaridad sería también una estrategia para transformar a los interlocutores políticos y sociales, establecer nuevas relaciones con las organizaciones, promover nuevos liderazgos, enfrentar la crisis del corporativismo estatal, construir un discurso plural y un ideario político acorde con las nuevas exigencias de los grupos organizados y cooptar a los nuevos movimientos sociales con el fin de garantizar la permanencia de su proyecto de economía abierta, competitiva e integrada a los mercados internacionales.

### **III**

## **El Programa Nacional de Solidaridad: La construcción de un discurso ideológico neocorporativo**

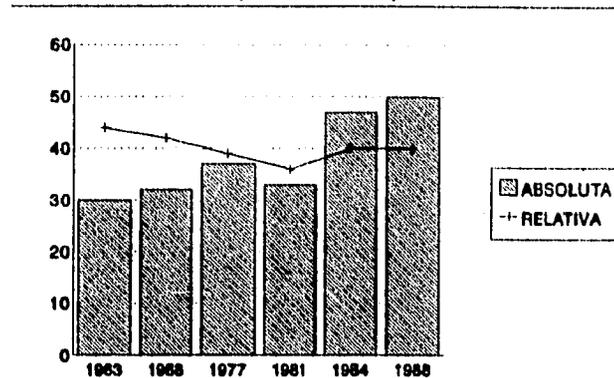
### **I. Un diagnóstico sobre la pobreza**

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 reconoció que la nueva condición de economía abierta que empezaba a vivir el país generaba desigualdades y pobreza crítica en aquellas poblaciones y regiones que no lograban incorporarse a las dinámicas del mercado, por lo que estableció una política social destinada a "corregir" dichos efectos, por un lado, y, por el otro, a disminuir los procesos de empobrecimiento que vivió la población desde el inicio del cambio de modelo económico. En este sentido, el gobierno definió un programa para "elevar" la capacidad competitiva de los segmentos de la sociedad que por sus condiciones sociales, culturales, económicas y políticas estaban imposibilitados de acceder a los "beneficios" del mercado. Se consideró que estos grupos, aparentemente pasivos, bajo determinadas situaciones y circunstancias (léase procesos electorales, movimientos de resistencia pacífica, huelgas, etc.) pueden desequilibrar o desestabilizar el sistema (con efectos como contracción del mercado interno, "sobrecarga" política, amenazas de ruptura, etcétera) y afectar los tiempos de los cambios y las reformas. Es por ello que el gobierno requería una política social que asistiera a grupos sociales capaces de entregar apoyo político a cambio de la solución de demandas básicas. Pero esta política no podía correr los riesgos y los costos de la política social dirigida al corporativismo tradicional.

El nuevo modelo planteaba un esquema de intervención diferente al formulado por el Estado benefactor, reconocía que para consolidarse era necesario regular y disminuir las desigualdades mediante el gasto social sin pasar por alto la estabilidad económica. Bajo este esquema, las acciones dirigidas a combatir la "pobreza extrema" (concepto que utiliza el PND) requerían de una política social de contención, ya que "los rezagos

sociales y la ausencia de crecimiento minarían las bases mismas del acuerdo social sobre las que descansa no sólo la operación de las instituciones económicas, sino la convivencia en armonía, la corresponsabilidad y la cohesión social".<sup>1</sup>

### EVOLUCION DE LA POBREZA (Millones de Personas)



Fuente: Elaborada con datos de Hernández Laos, Enrique (1990).

La llamada estrategia de modernización social formulada por el Plan no respondía a un interés solamente instrumental (una prueba de ello fue la constitución de un gabinete especializado en bienestar social) sino, lo más importante, era parte de la modernización económica. Más aún, sin resultados evidentes en la "modernización social" (políticas incluyentes y participativas, racionalización en el uso de los recursos y reconocimiento de nuevos actores políticos) sería imposible obtener una economía de mercado abierto estable. Pero, "la solución de los problemas económicos no garantiza automáticamente el mayor avance en el mejoramiento social de los trabajadores (...) la estrategia de mejoramiento del nivel de vida busca impulsar el aumento de las remuneraciones y de su poder adquisitivo y proteger el bienestar social mediante acciones directas e indirectas".<sup>2</sup>

En este sentido, el Plan 1989-1994 difirió significativamente de las concepciones teóricas que el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) ofrecieron en el pasado para intentar solucionar la pobreza. Es en el Programa Nacional de Solidaridad donde se establecieron los nuevos mecanismos y acciones para enfrentar la pobreza de los setentas (campesinos y grupos indígenas) y la nueva de los ochentas (zonas

<sup>1</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Op. cit., p. 97.

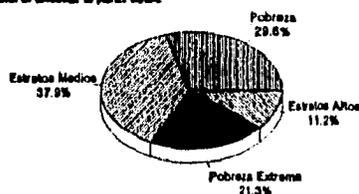
<sup>2</sup> *idem*, p. 8.

urbanas, trabajadores asalariados) que sumadas alcanzaban en 1987 a "41.3 millones de personas"<sup>3</sup>.

### MAGNITUD DEL PROBLEMA SOCIAL EN MEXICO, 1987

■ Pobreza ■ Estratos Medios ■ Pobreza Extrema ■ Estratos Altos

Para 1987, de una población total de 91.3 millones, había 41.3 millones de habitantes pobres, de los cuales 17.3 viven en condiciones de pobreza extrema.



Fuente: Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, "El Combate a la Pobreza". Lineamientos Programáticos, 1988.

El Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad realizó una radiografía de la pobreza y la pobreza extrema en México, y de su perfil ocupacional y regional; propuso las estrategias alternativas para combatirla (áreas de atención prioritaria: salud, alimentación, educación, vivienda; grupos prioritarios: mujeres, niños, jornaleros del campo, jóvenes e indígenas; proyectos productivos y criterios de acción), los instrumentos económicos para hacerla factible (gasto público, política tributaria, precios, empleo, crédito y movilización de recursos) y la incorporación de nuevos actores sociales.

El Pronasol, creado por acuerdo del Ejecutivo el 5 de diciembre de 1988, reconocía ocho circunstancias y directrices relevantes: 1) escasez de recursos; 2) su utilización selectiva con un fin de hacerla más eficiente y productiva; 3) nuevos sujetos sociales demandantes, participantes y ajenos a las estructuras burocráticas; 4) nueva relación entre el Estado y la sociedad a través de mecanismos de concertación, participación, colaboración y corresponsabilidad; 5) establecimiento de instancias de vigilancia y control (sobre el uso de los recursos y su utilidad); 6) asociaciones voluntarias (Comités de Solidaridad) relacionadas con las instancias federales y estatales, pero sobre todo, con las municipales; 7) relaciones entre el Pronasol y sus beneficiarios no sectoriales sino territoriales; y 8) necesidad de consolidación de la capacidad productiva de los grupos sociales para impulsar su incorporación plena y en mejores

<sup>3</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El combate a la pobreza: lineamientos programáticos*. Ed. El Nacional, México, 1990. p. 20.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

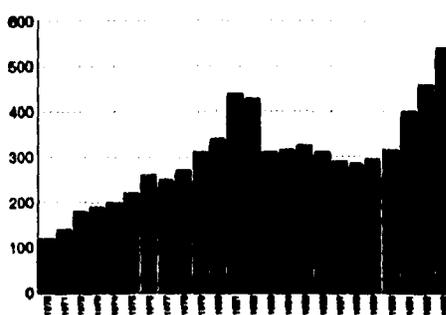
condiciones a los beneficios del progreso e incorporar a los más pobres no sólo como consumidores sino también como productores.

El universo social sobre el que actuó el Pronasol se integró principalmente por los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos y los grupos populares marginados. Las demandas sociales que integraron el paquete inicial fueron alimentación (abasto y precios accesibles); regularización de la tenencia de la tierra en colonias populares; vivienda (financiamiento accesible, autoconstrucción y materiales de la región); procuración de justicia; apertura y mejoramiento de centros educativos (becas, instalaciones, mayor cobertura); salud (instalaciones y organización comunitaria); electrificación y agua potable; infraestructura agropecuaria (pequeñas obras de irrigación, reforestación, comunicaciones con mano de obra local); y proyectos de inversión recuperable (establecimiento de pequeñas empresas comunitarias generadoras de ingresos y empleo).

Los instrumentos para cumplir los objetivos fueron: concentración y orientación del gasto social público a través del Pronasol; establecimiento de un "mapa de la pobreza": zonas indígenas y colonias populares; participación bipartita, gobierno y sociedad (grupos organizados); disminución de costos con el uso de materiales de la región y mano de obra de la comunidad; establecimiento de mecanismos de participación social, colaboración y corresponsabilidad en la solución de las demandas; aportaciones de los gobiernos federal, estatal y municipal, este último cedió el contacto directo con los grupos sociales interesados; participación de otros sectores -profesionales, académicos, industriales, organizaciones sindicales, organismos internacionales, etc.; y la incorporación de las mujeres y los jóvenes en la formación de las organizaciones sociales comunitarias.

#### GASTO SOCIAL, 1970-1993

(Miles de millones de pesos constantes)



Fuente: Cuarto Informe de Gobierno, 1992.

Con la creación de una Comisión intersecretarial (integrada por SHCP, SPP, SECOFI, SARH, SEDUE, SEP, SSA, STPS, SRA, SP, DDF, IMSS, CONASUPO, INI, FONART, CONAZA) presidida por el Ejecutivo e inscrita en el Sistema Nacional de Planeación, se buscó darle al Pronasol la autoridad política y financiera capaz de generar un marco institucional más ágil, eficiente y desburocratizado.

## **2. Programas y acciones del Programa Nacional de Solidaridad\***

El diseño de los programas fue realizado por el gobierno federal, pero se trató, sobre todo, de incorporar a la mayor cantidad de grupos sociales de los municipios de la República en su operación; algunas acciones no eran prioritarias para combatir la pobreza, o por lo menos la extrema (era el caso de los grupos y comunidades indígenas) pero sí para promover Comités de Solidaridad con el fin de lograr una expectativa más amplia de las bondades del programa y una movilización política más eficiente para el Poder Ejecutivo Federal.

### **a) Desarrollo comunitario.**

**IMSS-Solidaridad-** "Busca contribuir a elevar el estado de salud de la población rural marginada (...) para alcanzar este objetivo se convoca a la participación organizada de los núcleos comunitarios y se procura utilizar tecnología y recursos adecuados a las necesidades y tradiciones de la comunidad".<sup>4</sup>

**Acuerdo Solidaridad-Secretaría de Salud-** Para atender a las comunidades rurales y urbanas pobres, la SSA se comprometió a descentralizar sus servicios y a mejorar sus procedimientos administrativos, además de rehabilitar y construir hospitales con la participación de las comunidades.

**Ayuda Alimentaria Directa-** Destinada a grupos de riesgo (niños menores de seis años y mujeres embarazadas) en comunidades indígenas en extrema pobreza; tenía como objetivo disminuir el índice de desnutrición infantil y fortalecer la infraestructura organizativa de las comunidades para avanzar en la autosuficiencia alimentaria. Se les entregaba a los comités una canasta que contenía el 25% de los requerimientos calóricos necesarios para un grupo familiar, y éstos, como contraprestación,

---

\* La descripción de los Programas del Programa Nacional de Solidaridad que a continuación se menciona, destaca la organización social con el fin de reconocer el universo de participación en la política social que tuvieron durante este periodo.

<sup>4</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Programa Nacional de Solidaridad*, serie Una visión de la modernización en México, FCE, México, 1994, pp.165-66.

establecían una cuota de recuperación para la formación de un fondo destinado a la producción de alimentos.

Hospital Digno.- Buscaba una mayor calidad de los servicios médicos a través de la construcción de hospitales, con recursos financieros gubernamentales, cooperaciones monetarias diversas y la aportación de mano de obra de las comunidades. Además, "apoyando la idea de la contraloría social, se estimula la toma de decisiones locales, eliminando trámites y largos procesos burocráticos que entorpecen el desarrollo de las funciones de los nosocomios".<sup>5</sup>

Infraestructura Educativa.- Se creó un convenio para construir escuelas a partir de la coordinación SEP-CAPFCE y las autoridades de los gobiernos de los estados y los municipios a fin de obtener recursos.

Escuela Digna.- Diseñado para la rehabilitación y mantenimiento de los planteles educativos, concurrían recursos de los tres niveles de gobierno, pero también aportaciones de Comités Escolares, integrados por maestros, padres de familia, alumnos, autoridades escolares y asociaciones civiles.

Niños en Solidaridad.- Inició en 1991 y se promovió donde operaba el de Escuela Digna, creó una figura organizativa llamada Consejo Escolar de Solidaridad que entregaba 24 becas, con un valor de un tercio de un salario mínimo vigente en el DF, una despesa de CONASUPO/DICONSA, asistencia médica y educación en talleres comunitarios. Los ayuntamientos participaron en el Consejo y fueron los que entregaron los recursos.

Escuelas en Solidaridad.- Instrumentado en 1992, atendió de manera integral 100 escuelas de cada entidad federativa, con el fin disminuir el nivel de reprobación y deserción escolar.

Maestros Jubilados.- Inició en abril de 1992, y su objetivo fue incorporar a la actividad educativa a cerca de 14 mil maestros jubilados del estado de Guanajuato; posteriormente se impulsó en casi todos los estados país con la colaboración del SNTE

Apoyo al Servicio Social.- A partir de 1989 el Pronasol promovió la participación de pasantes y profesionistas en las comunidades marginadas. Se consideraron como agentes de cambio para la acción pública y la gestión social y se les otorgaban becas semestrales, que podían prolongarse hasta dos años.

---

<sup>5</sup> *idem.* p.167

**Agua Potable y Alcantarillado.**- Buscaba introducir la red de agua potable y expandir el número de tomas domiciliarias en comunidades que carecían del servicio. El trabajo se organizó con el apoyo técnico de la Comisión Nacional del Agua. Los Comités de Solidaridad realizaban la obra y otorgaban una cuota monetaria.

**Electrificación.**- Se activó el convenio realizado por la CFE y el Sistema Coplamar para introducir energía eléctrica en zonas marginadas; se incorporó la participación de los Comités de Solidaridad, quienes decidían los alcances de las obras, los presupuestos y las aportaciones comunitarias por familia, sumadas a los recursos públicos, y dictaminaban la operación y eficiencia de las obras y el servicio.

**Urbanización.**- La pavimentación de calles, la instalación de alumbrado público, guarniciones, banquetas y alcantarillado, se realizaba con la participación de los Comités, que organizaban los trabajos, las jornadas, los horarios de trabajo y la división de responsabilidades y tareas.

**Espacios Deportivos.**- Los Comités solicitaban a la comunidad una aportación monetaria, para la adquisición, o donación, de un terreno con el fin de crear espacios comunitarios de convivencia. Con el trabajo voluntario -faenas- o la dotación de materiales se realizaba la obra; en algunos casos con la decisión y supervisión de los comités se contrataban servicios especializados.

**Proyectos Ecológicos.**- Estos trabajos iban desde la excavación y acondicionamiento de rellenos sanitarios, la recolección de basura, la instalación de letrinas hasta proyectos más amplios, como el de la regeneración del Lago de Pátzcuaro. La decisión del proyecto era tomada por los Comités de Solidaridad y los gobiernos municipales y estatales.

**Vivienda.**- En coordinación con el Fondo Nacional de Apoyo a la Vivienda Popular se promovió un programa de vivienda que a través de los comités impulsó la autoconstrucción, el mejoramiento y la reconstrucción de viviendas.

**Regularización de la Tenencia de la Tierra.**- En coordinación con la Comisión de regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), se otorgó protección jurídica a los habitantes de colonias populares, quienes participaban en Comités para el levantamiento topográfico y la integración de carpetas técnicas, con el fin de disminuir los trámites burocráticos. Además, en algunos estados se exentó el pago de impuestos y derechos de escrituración.

**Alimentación y Abasto.**- En coordinación con CONASUPO y DIF, el Pronasol creó Comités de Solidaridad de Abasto que aportaron recursos y trabajo para la

instalación y construcción de tiendas, lecherías y cocinas populares, administradas por los Comités.

Infraestructura Carretera y Caminos Rurales.- Con la colaboración de los municipios, las dependencias estatales y los Comités de Solidaridad, principalmente con mano de obra, aportaciones económicas y materiales de la región, se construyeron y rehabilitarían caminos rurales y carreteras que comunicaban a comunidades.

#### **b) Programas especiales**

Correos y Telégrafos.- En Coordinación con Servicio Postal Mexicano se buscó ampliar la cobertura del servicio a poblaciones que no cumplieran con el requisito de contar con más de quinientos habitantes. De igual forma se firmó un convenio con Telmex para ampliar al red de telefonía rural.

Programa Paisano.- Se buscó difundir los derechos de los trabajadores migrantes a través de módulos de atención y programas publicitarios, sobre todo en las zonas fronterizas.

Solidaridad Penitenciaria.- Los objetivos del programa eran, por un lado, apoyar programas de excarcelación a individuos que tenían baja capacidad económica, falta de asesoría legal, abandono familiar, desconocimiento del idioma castellano o pasividad de la autoridad, y, por el otro, con el programa llamado "Dignificación Penitenciaria", se promovía la participación de los reclusos para rehabilitación de instalaciones hidráulicas, sanitarias, eléctricas, de cocina, comedores, de visita íntima y familiar, equipamiento, pintura y limpieza de celdas; realización de obras exteriores, espacios deportivos, atención a la salud y combate a plagas; atención a hijos de madres internas y talleres productivos".<sup>6</sup>

Programa de Jornaleros Agrícolas Migrantes.- Dirigido a trabajadores migrantes, por la precariedad de los asentamientos donde se ubican durante sus periodos de trabajo; por tratarse de indígenas de varias etnias que hay en el país; porque una amplia mayoría viaja y trabaja en compañía de sus familias; las condiciones de los jornaleros migrantes son de las más precarias entre los trabajadores del país: por lo general, viven hacinados, en situaciones insalubres y con posibilidades mínimas de atención médica. Se les considera pobres entre pobres, cumpliendo con un duro trabajo que únicamente les permite ir sobreviviendo. Se buscaba atender y mejorar sus condiciones de alojamiento y salud, así como de hábitos alimentarios e higiene personal, en los lugares de expulsión y recepción.

---

<sup>6</sup> *idem.* p.185.

Mujeres en Solidaridad.- A partir de asambleas comunitarias se buscaba formar Comités de mujeres que trabajaran en torno a un sistema de autodiagnóstico y diseño de proyectos específicos por comunidad a través de un fondo comunitario. Se contaba con la participación de grupos operativos interdisciplinarios que trabajan con un criterio microregional.

Programa de Apoyo a Comunidades Indígenas.- Su objetivo fue atender las necesidades de infraestructura social, proyectos productivos y fomento al patrimonio cultural de las 56 etnias que existen en el país. La población indígena es predominantemente rural, es la más alejada de las rutas de comunicación y carece de la mayoría de los servicios, por ello, a través del INI, Solidaridad promovió programas de desarrollo económico (Fondos Regionales de Solidaridad), bienestar social (salud, nutrición, abasto, comunicaciones), procuración de justicia y fomento del patrimonio cultural. En este caso los Fondos crearon estructuras organizativas regionales, pero con todas las características del funcionamiento interno de los Comités de Solidaridad.

Fondos Regionales de Solidaridad.- Con el fin de fomentar proyectos productivos rentables en las zonas indígenas, se estableció toda una estructura organizativa donde a través de la toma colectiva de decisiones, se creaban comisiones y programas de trabajo con la participación de los miembros en la evaluación de los proyectos. Estos funcionaron sobre todo en actividades primarias; se buscó valorar los conocimientos y las tecnologías de los grupos indígenas y campesinos. En la actualidad son la base del apoyo económico a organizaciones indígenas.

Brigadas en Solidaridad.- A partir de julio de 1989 se formaron brigadas de pasantes que trabajaron en comunidades indígenas con el fin de "fortalecer la organización y capacitar a la comunidad para que, en lo inmediato, acceda a esquemas productivos autogestionarios que modifiquen las causas estructurales de la pobreza. Y lograr la presencia comunitaria en los procesos programáticos y operativos de las instituciones, en el ámbito de acción que les afecte".<sup>7</sup>

### **c) Programas productivos**

Fondos para la Producción.- Programa creado en 1990 con el objeto de alentar la producción de alimentos básicos en zonas de temporales y apoyar con recursos financieros a campesinos pobres que trabajan en tierras de alto riesgo y baja productividad, y que quedaban fuera de la cobertura de BANRURAL. Los recursos se entregaban individualmente (lo que afectaba los canales tradicionales de crédito a través de las organizaciones corporativas) a los productores, quienes debían regresar el crédito a la tesorería municipal al final de la temporada de cosecha. Quien no lo

<sup>7</sup> *idem.* p.192.

hiciera sería excluido del programa. Los recursos recuperados serían utilizados para obras o acciones que los beneficiarios determinarían en los propios municipios. Las presidencias municipales, a través de los Comités de Validación y Seguimiento, elaboraban el padrón y establecían los mecanismos para la recuperación e integración de los créditos.

Apoyo al Programa de Cafecultores- Sustituyó el apoyo que otorgaba IMECAFE a los productores más afectados por heladas, diversos siniestros o pérdidas por las fluctuaciones de los precios. El crédito se otorgaba a los productores que tuvieran hasta dos hectáreas por una persona o hasta cinco con dos personas. Los apoyos recibidos por los beneficiarios debían ser integrados a una bolsa para realizar obras de beneficio comunitario.

Apoyo a Productores Forestales- Se intentó apoyar a los productores de bajos ingresos, principalmente con programas de reforestación, asesoría técnica y uso racional de los recursos naturales. Inició en mayo de 1990 con la participación de 31 organizaciones forestales de 16 entidades federativas. En 1992 se atendió a 93 organizaciones forestales de 19 estados.

Pescadores Ribereños y Acuicultura- Sus objetivos fueron fomentar el aumento de la oferta y la capacidad de distribución de alimentos producidos por el sector pesquero; generar empleos e ingresos dentro de las comunidades campesinas y pesqueras; promover un esquema de desarrollo regional más equilibrado y aprovechar intensiva e integralmente los recursos naturales. Se buscaba alentar el cultivo de especies de consumo popular.

Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad- Se propuso estimular la creación de microempresas del sector social autosuficientes y competitivas con la finalidad de crear empleos. Era un apoyo temporal a proyectos viables para su integración al aparato productivo local y regional, sin esquemas de subsidios.

Solidaridad Obrera- Se intentó crear un esquema de participación entre sector público, empresas, sindicatos y núcleos de población obrera para mejorar y construir viviendas, crear condiciones para la cultura y el esparcimiento, formar grupos para la producción y convocar a la solidaridad de los sindicatos que tenían fuerza económica, para realizar acciones en comunidades en las que trabaja Solidaridad. Fueron la Asociación Sindical de Pilotos Aviadores (ASPA) y el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana los que más participaron en el programa.

#### **d) Programas de alcance territorial**

**Fondos Municipales de Solidaridad.**- A través de este programa se transfirieron recursos adicionales a los presupuestos que normalmente disponía el municipio. Inició su operación en 1990 abarcando 1,421 municipios catalogados con mayores índices de pobreza. Su objetivo fundamental fue impulsar obras y acciones productivas en beneficio de las comunidades más pobres; sobre todo, intentaba concretar obras inconclusas o muy pequeñas (agua potable, drenaje, calles, parques, pozos de riego, canales, bordos, estanques, nivelación de suelos, puentes, caminos rurales, etc.). El programa operó con la creación de un Consejo Municipal de Solidaridad en los ayuntamientos, que se integró con el presidente municipal, un representante del gobierno estatal, el tesorero municipal, las autoridades auxiliares competentes y un vocal de control y vigilancia a fin de promover la organización de los Comités de Solidaridad. Estos, por su parte, eran los encargados de recoger las demandas de las comunidades, seleccionar la realización de las obras así como evaluar y controlar las obras que fueran a realizarse. Existía un Consejo Municipal y tantos comités de Solidaridad como obras y programas.

**Programas de Desarrollo Regional.**- Se buscaba atender ámbitos territoriales con problemas que abarcaran a una o más entidades federativas. "Estos programas impulsan el desarrollo regional de una manera coordinada, apoyan la descentralización de decisiones, la desconcentración de la actividad económica y el desarrollo urbano y municipal. Sus objetivos eran apoyar el proceso de transformación económica de las regiones, promover acciones productivas rentables y competitivas en el mercado nacional e internacional, fomentar la inversión de los sectores social y privado, estimular la participación comunitaria a través de los Comités y las Coordinadoras, los Consejos Municipales y los COPLADES para que la población participe en la implementación de planes y programas".

Los programas descritos anteriormente demuestran la amplitud y flexibilidad de los recursos y las demandas que exigieron resolver los comités de Solidaridad. Es más claro que se buscaba incorporar al mayor número de asociaciones, desde servicios básicos hasta proyectos productivos, ya existentes o decididas a resolver con prontitud desconocida problemas de mucho tiempo atrás o emergentes. Es decir el marco institucional estaría dispuesto a incorporar cualquier tipo de iniciativa siempre y cuando respondiera positivamente a las exigencias de normativas y políticas del programa.

---

<sup>8</sup> *idem.* p. 207.

**Principales programas 1989-1994 \***  
**Gasto (miles de N\$)**

1 de 2

<b>PROGRAMA</b>	<b>FEDERAL</b>	<b>ESTATAL</b>	<b>TOTAL</b>
<b><u>Bienestar Social</u></b>			
Infraestructura Educativa	1,390,109.6	773,201.1	2,163,310.7
Solidaridad para una Escuela Digna	922,300.1	594,343.2	1,516,643.3
Programa de Apoyo al Servicio Social	904,767.5	163,253.7	1,068,021.2
Niños de Solidaridad	1,970,516.1	784,057.2	2,754,573.3
Hospital Digno	214,379.6	176,960.0	391,339.6
Infraestructura de Salud (1)			
Infraestructura hospitalaria	924,375.8	313,501.4	1,237,877.2
Centros de salud	183,468.5	70,891.3	254,359.8
Unidades médicas rurales	138,852.0	57,314.8	196,166.8
Centros de bienestar social	64,556.4	33,829.2	98,385.6
Enfermeras en Solidaridad	35,169.9	0.0	35,169.9
Maestros Jubilados y Pensionados	41,557.0	11,712.7	53,269.7
Jóvenes en Solidaridad	39,154.2	0.0	39,154.2
Tenencia de la tierra	84,912.4	7,052.7	91,965.1
Solidaridad Obrera	51,508.2	9,898.8	61,407.0
Agua Potable			
Rural	1,338,373.3	795,394.5	2,133,767.8
Urbano	845,465.5	1,218,858.1	2,064,323.6
Alcantarillado			
Rural	814,537.0	532,668.8	1,347,205.8
Urbano	814,779.4	853,200.2	1,667,979.6
Electrificación	1,456,793.5	869,595.8	2,326,389.3
Urbanización 2)	3,075,827.1	2,385,566.5	5,461,393.6
Vivienda	765,244.7	494,936.2	1,260,180.9
Infraestructura Deportiva (3)	498,039.0	226,108.6	724,147.6
Solidaridad Forestal	155,095.9	45,222.2	200,318.1
Subtotal	16,729,782.7	10,417,567.0	27,147,349.7

\* Para 1994, cierre estimado.

(1. Incluye gasto de construcción, rehabilitación y equipamiento.

(2. Incluye gasto en pavimentación y vialidades urbanas.

(3. Incluye gasto en construcción, rehabilitación.

FUENTE: Secretaria de Desarrollo Social, Solidaridad, Seis Años de Trabajo, 1994.

**Principales programas 1989-1994 \***  
**Gasto (miles de N\$)**

2 de 2

<b>PROGRAMA</b>	<b>FEDERAL</b>	<b>ESTATAL</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Proyectos productivos</b>			
Fondos para la Producción	2,419,327.8	748,054.2	3,167,382.0
Cajas de Solidaridad (4)			
Empresas de Solidaridad	875,838.7	0.0	875,838.7
Fondos Regionales Indígenas (5)	349,224.5	0.0	349,224.5
Patrimonio Cultural Indígena	29,393.6	0.0	29,393.6
Mujeres en Solidaridad	182,894.3	86,407.0	269,301.3
Apoyo a Cafecultores (6)	341,921.6	0.0	341,921.6
Jornaleros Agrícolas	42,646.8	18,428.8	61,075.6
Ecología Productiva	25,578.3	9,921.2	35,499.5
Infraestructura de apoyo productivo	822,468.9	415,141.7	1,237,610.6
Apoyo a Productores Forestales	45,244.4	0.0	45,244.4
Otras acciones productivas	1,117,648.9	287,466.1	1,405,115.0
Subtotal	6,252,187.8	1,565,419.0	7,817,606.8
<b>Infraestructura básica de apoyo al desarrollo regional **</b>			0.0
Fondos Municipales de Solidaridad	2,692,552.0	1,887,020.0	4,579,572.0
Carreteras y Caminos Rurales	3,935,112.5	1,935,775.2	5,870,887.7
Subtotal	6,627,664.5	3,822,795.2	10,450,459.7
Otros programas	4,977,895.5	1,425,381.4	6,403,276.9
<b>Total</b>	<b>34,587,530.5</b>	<b>17,231,162.6</b>	<b>51,818,693.1</b>

\* Para 1994, cierre estimado.

\*\* No incluye los programas 100 ciudades ni los 16 programas de Desarrollo Regional.

(4. El patrimonio de las cajas se constituye con recuperaciones que fueron equivalente a N\$ 81,109.8 miles.

(5. No incluye aportaciones comunitarias ni de otras fuentes por 302,331.9 miles de N\$. El gasto global es de N\$ 651,556.4 miles.

(6. No incluye recursos federales por N\$321,023.6 miles, que se ejercen en los ramos VIII y XX.

FUENTE: Secretaría de Desarrollo Social, Solidaridad, Seis Años de Trabajo, 1994.

### **3. Los Comités de Solidaridad**

#### **3.1. La búsqueda de los antecedentes**

Para comprender las características organizativas del Comité de Solidaridad es necesario hacer un recuento de los tipos y rasgos ideológicos que han estado presentes, por lo menos desde hace treinta años, en las asociaciones colectivas de representación social.

El análisis de la organización social en nuestro país tiene dos vertientes: 1) referido a las condiciones actuales de la acción colectiva (*i.e.*, sociedad civil, movimiento ciudadano, nuevo sindicalismo, etc); y 2) histórico (sobre todo en su vertiente corporativa y en las organizaciones sociales de masas y de base). Es a partir de estas nociones que se intentará reflexionar y definir los orígenes de los comités que promovió el Programa Nacional de Solidaridad.

En los años 1960-70 el eje ideológico que construyó a los sujetos y organizaciones sociales ajenas a los sectores oficiales, estuvo ligado a la idea de reforma-revolución; es decir, actores que buscaban realizar transformaciones globales en los sistemas políticos, económicos y sociales. Su objetivo era transformar el Estado mismo. Sin embargo, este horizonte se agotó en la década de los ochentas, por dos razones esencialmente: a) por el proceso histórico; es decir, la incapacidad del modelo de socialismo realmente existente para solucionar los problemas sociales, políticos y económicos, y el fracaso de la opción armada de las revoluciones latinoamericanas; y b) por el teórico; los grandes grupos marginados, los "sujetos" de la revolución, exigían soluciones concretas a sus problemas específicos y no transformaciones globales. Se pasó de la revolución-reforma a demandas específicas de los grupos organizados, y la discusión se centró en sujetos sociales descentralizados territorialmente, con el fin de lograr experiencias de autogestión.

La mayoría de las discusiones teóricas sobre organización social en los años de 1960-70 estaban influidas por la creencia de que los sujetos sociales deberían ser grandes aglutinadores de población y centralizadores en decisiones y acciones con el fin de articular los procesos transformadores. Ello ocurría no sólo con las organizaciones sectoriales promovidas por el Estado revolucionario sino también en las de ideología de izquierda y opositoras al régimen. La diferencia que se discute a partir de los años 80, es que tal sujeto centralizador no existe; existen conjuntos más heterogéneos que impulsan ya no procesos de reforma-revolución, sino de transformaciones graduales.

Este fenómeno conforma dos ejes de cambio: por un lado, procesos de representación social en constitución en el sistema político, que adquieren capacidades y métodos para plantear transformaciones graduales y, por el otro, iniciativas que buscan articular

movimientos con el fin de conformar redes –convergencias organizativas horizontales– cada vez más complejas y diversas. Es a partir de estos elementos que se va a construir la temática de constitución de los sujetos sociales en la década de los ochenta y lo que va de los noventa. Pero, estos procesos mexicanos se verán afectados por la iniciativa que emprenden las élites gobernantes por transformar al Estado posrevolucionario. En esencia se pasa de una acción gubernamental presente en todos los ámbitos de la vida pública hacia otro que define y promueve políticas públicas, delineando procesos de regulación que van, en términos del "todo social", ubicando sus contrapartes, con el fin de aceptar la participación social acotada por regulaciones institucionales y administrativas. Es decir, el Estado decide redimensionar sus facultades, atribuciones y tareas frente a los grupos sociales.

Es a partir de 1988 cuando la llamada modernización mexicana o reforma del Estado se profundiza y expresa una dimensión doble: a) un proceso de concentración jerárquica de la autoridad del Estado, lo que significa un control de los procesos globales de la administración (el proceso de modernización del Estado tiene que ver con cúpulas estatales fuertes) que se expresa sobre todo en el discurso de un Estado fuerte que garantice el cumplimiento de las leyes; y b) un proceso de descentralización del proceso de decisión y operación en el espacio local. El objetivo central es monopolizar el proceso de decisión y abrir el proceso de ejecución; se concentra la decisión burocrática-política y se descentraliza la ejecución administrativa. Desde el punto de vista teórico, se hacen esfuerzos por pasar a un esquema que garantice que las relaciones con los grupos sociales organizados se definan a partir de formas neocorporativas institucionales.

En este sentido, para que la descentralización de la ejecución administrativa sea eficiente se tienen que reformular los interlocutores sociales, de tal forma que se amplíen los marcos de gobernabilidad bajo la concentración de la autoridad del Estado, pero, además, se promuevan procesos autónomos en las organizaciones sociales. El Estado interviene menos en su vida interna con el fin de lograr una transformación profunda de la representación social y política; la evolución y existencia de las organizaciones sociales dependería de sus capacidades para representar grupos sociales y demandas (*i.e.* el movimiento urbano popular en las zonas urbanas marginadas). Así, por un lado existe una autoridad centralizada, con una estructura administrativa descentralizada y, por el otro, una transformación de la representación social y política que había conocido la sociedad en los últimos cuarenta años. El punto de contacto entre estos dos temas se da cuando la centralización de la autoridad se enfrenta con el conjunto de corporaciones con las que había pactado la política pública (CTM, CNC, Consejos Empresariales, etc), y con ello induce su desestructuración y pérdida de control y presión política. En otras palabras, las organizaciones corporativas empiezan un proceso de erosión y conflicto con el poder central, provocando una recomposición de los espacios de la representación social.

Las nuevas experiencias de representación social no inscritas en el corporativismo tradicional se relacionan con la lucha de las organizaciones populares y campesinas, que logran instrumentar proyectos alternativos de obtención de beneficios. Con esto, la capacidad del PRI, como representación social-política, empieza a disminuir paulatinamente. En la medida en que estas fuerzas empiezan a reajustarse, a ganar adeptos y legitimidad política e interlocución institucional, se va transformando la representación social y se abren espacios de recomposición política, sobre todo en los contextos locales. Existe un proceso donde el poder tiende a concentrarse en el espacio de las decisiones, que intenta romper y ampliar las antiguas formas de interlocución y crear nuevas, y otro que permite el surgimiento de nuevos sujetos y sus representaciones sociales y políticas. En el centro de estos dos procesos está el espacio de la gobernabilidad, de una nueva forma de constituir negociaciones, concertaciones, ministración de recursos y apoyos políticos.

Al parecer, desde el sexenio de Luis Echeverría (1970-76) y con las transformaciones internas de la administración pública, se pensó en establecer nuevas formas de gobernabilidad, las cuales no siempre iban a caminar por el espacio de lo político sino de lo administrativo. También en esta época se piensa en transformar la forma de organización de las instituciones. Se dan los primeros esfuerzos por realizar cambios y transformaciones administrativas que buscaban racionalizar el quehacer público. (Un ejemplo de lo anterior son los esquemas con los que funcionó el SAM como una búsqueda por establecer acuerdos con organizaciones sociales novedosas, las cuales aceptan este formato administrativo estatal).

La transformación del Estado ha desafiado y desgastado a los sistemas típicos de control social y político, y como consecuencia ha buscado transformar su concepto de gobernabilidad y los mecanismos que la procuran. Durante los gobiernos de la década de los ochentas, principalmente el de Carlos Salinas Gortari, se promovieron nuevas formas de equilibrio entre sujetos múltiples y diversificados, formas administrativas y procesos de concentración de la autoridad, con el fin de construir nuevos métodos e instancias de mediación y relación con el "todo social", que es cada vez más amplio, autónomo y diverso. El gobierno, sobre todo el salinista, hizo esfuerzos por conducir reformas económicas autoritarias con gobernabilidad social y política tomando en cuenta tanto al poder estatal -con sus contradicciones y luchas intestinas- como a la sociedad y a sus transformaciones. Por lo tanto, durante el tiempo en que se profundizó la reforma se hizo necesario promover esquemas que se adecuaban a sus tiempos y ritmos, así como a los de los viejos y nuevos sistemas de representación social y política con el fin de crear un espacio de gobernabilidad.

Desde los setentas se ha argumentado que desde el punto de vista de la modernidad económica y política es difícil refuncionalizar a las estructuras corporativas. Sin embargo, se demostró en los sexenios de Miguel De la Madrid y de Carlos Salinas que

para acentuar los procesos de reforma, estas estructuras permitían tomar decisiones rápidas e indiscutibles, por lo que han ido encontrando formas de reacomodo diferentes; se ha sacrificado mucho del poder político, pero sobreviven como estructuras, con cierta autonomía social. Tal es el caso de la CTM, la cual tiene su propia diversidad social, sus apoyos y consensos, y sus propios recursos económicos, administrativos y políticos. Por ello, se encuentran formas de organización corporativas cada vez más al borde de la ruptura y la desaparición, frente a nuevos esquemas que exigen autonomía interna y funcionamiento más democrático (la lucha en el Congreso del Trabajo entre CTM y FESEBES es sólo una muestra del conflicto que existe entre modelos).

En ese sentido, las estructuras monopólicas tradicionales no están en un proceso de desintegración sino realizando un fuerte esfuerzo de recomposición. A este fenómeno se le ha denominado el paso del Corporativismo Político al Corporativismo Social, del corporativismo tradicional al neocorporativismo, y ésta es la intención de la concentración de la autoridad. Los organismos corporativos deberán estar ubicados claramente en sus relaciones sociales inmediatas. En el caso obrero, deberán estar más estrechamente vinculados a su sindicato para negociar condiciones laborales, salarios, política social, etc., pero no presionar y a exigir el espacio político general y de orientación del modelo económico.

El proceso demuestra que hubo esfuerzos del gobierno de Salinas por inducir nuevas formas de funcionamiento de las organizaciones tradicionales, más territoriales que sectoriales, más legítimas pero aún controlables, más democráticas pero relacionadas con las instituciones públicas.

El cambio, lejos de representar una simplificación de los sujetos, lo que está representando es un tejido muy complejo de sujetos por su pluralidad y sus mecanismos de acción. Las estructuras corporativas aún existen en el espacio político, pero también existen esquemas de organización, independientemente de los intereses del Estado por promover organizaciones (*i. e.* muchas de las organizaciones que son "semiautónomas"), principalmente en el campo, para la elaboración de proyectos productivos y la defensoría de los derechos humanos. La creación de Comités de Solidaridad, como más adelante explicaremos, fue una iniciativa alimentada de diversas experiencias de organización social, por ejemplo en el Valle del Yaqui, donde organizaciones de productores se fueron fortaleciendo como redes, en las que primero concertan entre las organizaciones en una línea horizontal y establecen acuerdos, y luego realizan la negociación con una instancia superior —movimientos, gobiernos, etcétera. La idea es crear mecanismos de colaboración política para negociar decisiones amplias e incluyentes.

---

\* En muchas ocasiones obtienen recursos públicos que completan con aportaciones internacionales y comunitarias.

El gobierno de Salinas de Gortari reconoció que la dinámica organizativa de nuestro país había cambiado; admitió que la organización corporativa tradicional estaba limitada para representar las iniciativas de una sociedad más informada y crítica de las relaciones políticas con el gobierno; que la exigencia de democracia organizacional y legitimidad representativa era una demanda constante; que se habían agotado los recursos para sostener relaciones clientelares que además estaban limitadas para garantizar la estabilidad de un modelo económico en cambio radical.

La iniciativa del Programa Nacional de Solidaridad sumaría flexibilidad institucional e iniciativa comunitaria para constituir formas de organización cuyo móvil fuera la adquisición de bienes colectivos; por lo tanto, se hablaba de una forma de organización no sectorial, sino de agrupaciones de intereses particulares (individuales) que coinciden entre ellas. El gobierno sólo debía establecer las condiciones políticas, administrativas y financieras para su surgimiento y viabilidad, pero también su decidida promoción en las zonas más necesitadas de bienes y servicios públicos.

### **3.2. El Comité de Solidaridad: organización formal-informal**

El Comité de Solidaridad fue definido como "la célula primaria a partir de la cual los miembros de una comunidad se organizan para dar respuesta ágil y una solución inmediata a los problemas que afectan a la comunidad".<sup>9</sup> La creación del Comité se sustentó, esencialmente, en la participación de los miembros de una comunidad para enfrentar el problema de dotación de servicios públicos. Uno de sus rasgos fue no obligar ni exigir requisitos para ingresar a la organización. Los ideólogos y operadores del Programa Nacional de Solidaridad, los que alguna vez Julio Moguel definió como "la nueva izquierda social" incorporada al gobierno, hizo esfuerzos notables por construir no sólo un discurso ideológico sino también una argumentación teórica para el funcionamiento de los comités. La definición pudo haber nacido al contraponer las deficiencias de las organizaciones tradicionales frente a nuevas prácticas democráticas (*i. e.* liderazgo autoritario versus liderazgo participativo; decisiones cupulares versus toma de decisiones colectivas, etcétera), pero también se realizaron esfuerzos más globales incorporando aspectos culturales, antropológicos y sociológicos de la acción comunitaria.

Por ello, la definición del Comité de Solidaridad se sustentó en dos vertientes o tipos de organización social conocidas en la tradición política del país. La organización social informal y la formal.

---

<sup>9</sup> Instituto Nacional de Solidaridad, *Comités de Solidaridad*, Serie Organización Social, núm. 1. mayo de 1993.

Por organización informal se conocen a todas aquellas iniciativas colectivas de agrupamientos territoriales (vecinos, parientes y amigos de calles, barrios y colonias), no permanentes, que cuando termina la actividad termina la agrupación (fiestas, patronatos, realización de obras). El liderazgo en este tipo de organización se obtiene por el prestigio y trabajo con que desempeñan sus pequeñas tareas, y generalmente se otorga por consenso. No requieren "la organización del gobierno, y casi nunca hay participación de las instituciones en sus actividades, su existencia se da por vínculos de parentesco y territorialidad"<sup>10</sup>.

Por organización social formal se entiende la agrupación de personas interesadas en llevar a cabo actividades permanentes, como son las empresas, los sindicatos, las asociaciones civiles, pero también uniones de ejidos, cooperativas, etcétera. Requiere de una reglamentación interna, especialización en la dirección, negociación externa con otros agentes o actores, pero además una reglamentación jurídico-administrativa que establece el marco en el que actúa dicha agrupación. "Por lo general agrupa oficios, profesiones, actividades productiva y comercial (...) La organización formal adquirió un fuerte predominio frente a la organización informal convirtiéndose en requisito esencial para acceder a los derechos sociales más importantes y para participar y promoverse políticamente."<sup>11</sup>

De tal forma que "los Comités de Solidaridad unen (unieron) las ventajas de la organización formal (reconocimiento de la autoridad y acceso a los derechos sociales) con la fuerza potencial de la organización informal; no agrupa sectorialmente (como el corporativismo tradicional) sino por territorios a los vecinos, parientes o amigos. En otras palabras tiene un aspecto formal y otro informal."<sup>12</sup>

El Pronasol estableció un formato y más requisitos para reformular la organización social que establecía vínculos con las instituciones, en este caso encargadas de la política social. Así, por definición, la organización tendría un ámbito principalmente territorial, ya no sectorial, definiría políticas locales y específicas y no negociaciones globales o nacionales. El actuar de los comités estaría estrechamente ligado a las autoridades locales, sin olvidar que el impulso era una estrategia formulada por el centro y, en este caso, como en otros, por la iniciativa del Presidente de la República.

Pero el acceso a los beneficios del Programa sólo sería posible cumpliendo con los requisitos de control establecidos: la realización de una asamblea general constitutiva, conformada como instancia central de toma de decisiones para decidir la obra prioritaria, para definir cómo se intervenía en el costo de la obra, evaluar los

---

<sup>10</sup> Instituto Nacional de Solidaridad, *La Organización Social Formal e Informal*, Serie Organización Social núm. 2 mayo de 1993. p. 6

<sup>11</sup> *idem.* p. 8

<sup>12</sup> *idem.* p. 11.

requerimientos técnicos, vigilar el tiempo y cumplimiento de la obra o recibir la obra completa y en funcionamiento eficiente. El reconocimiento del Comité fue dado por el gobierno a través de la firma del acta constitutiva, en la que se establecía que la mesa directiva fue electa democráticamente a través del voto directo y público. El reconocimiento de los interlocutores políticos estaba determinada por cierta autonomía en su funcionamiento interno y la elección democrática de sus representantes, con el fin de efficientar el gasto, pero sobre todo para construir un discurso ideológico cercano a la nuevas relaciones políticas que exigía el gobierno.

El gobierno "respeto la autonomía de cada comité para que definan la estructura operativa y funcional por sí mismos, elaboren sus propios programas de trabajo y definan sus estrategias de participación y organización"<sup>13</sup>. La organización que promovía Solidaridad, decían sus operadores, buscaba gestionar los problemas cotidianos convocando a los agrupamientos territoriales propios de los pueblos, barrios y colonias. Por ello, entre sus funciones, definidas en manuales y cuadernos de formación de Comités, estaban las de priorizar las obras por consenso, definir cómo iban a participar cada uno de los miembros, elaborar el proyecto, gestionar los recursos que garanticen su ejecución, y generar vínculos con los gobiernos municipales y con otros comités a fin de proponer obras más amplias. El fundamento central del discurso de Solidaridad, lo que lo hacía atractivo a organizaciones ya formadas pero escasas de apoyo, era su integración "libre, democrática en forma plural, abierta y pública, respetando las formas de organización existentes en las comunidades".<sup>14</sup>

El número de miembros de los Comités dependió de la voluntad de solucionar sus problemas. El desarrollo de los mismos dependió de los problemas a solucionar. Así, en una comunidad o colonia podía existir un comité destinado a agua potable, otro a Escuela Digna, otro a electrificación, etcétera. Como más adelante describiremos, se impulsaron estrategias que tuvieron como objetivo articular comités en agrupaciones más amplias; la idea era crear organizaciones que actuaran en la totalidad de los municipios y no sólo para construir "una obrita".

La constitución de las mesas directivas debía cumplir con tener un buen prestigio entre los habitantes de la comunidad —centrada en la honestidad, el compromiso con el bienestar y con capacidad de convocatoria—, ser electos incuestionablemente, que sus miembros no ocuparan ningún puesto de representación popular ni fueran funcionarios, y que habitaran en la colonia o comunidad donde se constituía el Comité.

---

<sup>13</sup> *idem.* p. 13.

<sup>14</sup> Instituto Nacional de Solidaridad, *Comités de Solidaridad*, Op. cit. p. 13.

### 3.3 Las funciones de los Comités de Solidaridad

La coordinación general del Programa Nacional de Solidaridad construyó toda una infraestructura administrativa a fin de promover los comités en las comunidades rurales y urbanas, de las cuales muchas estaban consideradas como marginadas, pero no todas se encontraban en zonas de extrema pobreza o muy alta marginalidad. Su objetivo era crear organizaciones sociales comunitarias como agentes de cambio, como modelos de legitimidad y apoyo político al proyecto de "reforma social". De esta manera, incorporar de manera didáctica los mecanismos de funcionamiento de los Comités era una tarea primordial.

Entre las funciones (responsabilidades) de los comités se encontraban las siguientes:

a) Promover la participación de la mayoría de los miembros de la comunidad. Actividad que consistía fundamentalmente en difundir los procedimientos del programa, las ventajas de la participación y la creación de organizaciones gestadas por iniciativa "voluntaria de sus miembros". De esta manera, el modelo de organización no obligaba a la membresía; su sustento era la idea de ciudadanía.

b) Detectar y priorizar las múltiples demandas existentes en la calle o la colonia. Aspecto que enfrentaba a la lógica burocrática de determinar las necesidades de los grupos. El procedimiento de análisis de las demandas lograba crear dinámicas de discusión fuerte en los miembros del Comité, resueltas por la elección de la mayoría, sin olvidar que las demandas presentadas debían estar presentes en los programas y acciones diseñados por el Pronasol.

c) Formular, gestionar, administrar y evaluar los proyectos de Solidaridad. Lo cual lograba cierta especialización de los representantes de los comités, sobre todo en lo que se refería a los aspectos normativo-administrativos. El objetivo era crear gestores comunitarios que posteriormente concertaran con las autoridades sin grandes conflictos.

d) Ejecutar los acuerdos y propuestas generadas en la detección de necesidades comunitarias. La existencia del Comité estaría determinada por los resultados de la gestión y la participación, del respeto a los acuerdos logrados durante las asambleas y de la respuesta oportuna del gobierno a través de la entrega en tiempo de los recursos.

e) Difundir los mecanismos de corresponsabilidad entre el gobierno y la comunidad. Un aspecto central de la relación que establecía el Pronasol con los Comités eran los compromisos que cada uno adquiría; casi siempre el gobierno limitaba su función positiva, de tal forma que era la organización la que adquiría mayores compromisos para finalizar las obras o los proyectos. De ahí de que los discursos de C. Salinas

insistían en una nueva "responsabilidad de los ciudadanos con su bienestar, con su participación y con el Programa".

f) Organizar las tareas y formas de participar de cada uno de los miembros. Es decir, la división del trabajo al interior de cada Comité. En la mayoría de los Comités se dividían los tiempos de participación en el trabajo. Se creaban comisiones de gestión, y evaluación, así como un calendario de participación en las obras; la administración del tequio era fundamental para acelerar los trabajos, así como para reducir los costos de las obras.

g) Concertar con las autoridades. Se buscaba crear un ambiente de colaboración y comunicación con las autoridades para la pronta realización de las acciones, con el fin de llevar a cabo con éxito los proyectos; se dejaban a un lado las relaciones conflictivas entre autoridad y comunidad organizada.

h) Proponer y tramitar ante las instancias correspondientes los proyectos y las obras comunitarias para el bienestar, la producción y el desarrollo local y regional. La garantía de que los comités trabajaban democrática y eficientemente garantizaba a las autoridades apoyo político, en algunos casos a costa del enfrentamiento con los grupos locales de poder caciquil o de control de partidos políticos. Frente a las anquilosadas estructuras sectoriales, los Comités establecían negociaciones sin grandes costos financieros, organizaban y priorizaban las demandas e inquietudes y asumían el discurso del presidente en aras de las reformas.

i) Solicitar asesoría técnica.

j) Aportar recursos humanos, económicos y materiales de la comunidad. Este aspecto buscaba crear un sentimiento de apropiación de las obras a fin de crear confianza en el gobierno y solidez en los comités, así como respetar las iniciativas de los grupos locales y sus tradiciones culturales.

k) Administrar y supervisar la correcta aplicación de los recursos. Con el fin de evitar desvíos tanto de los representantes como de la autoridad, con el fin de obstaculizar los fenómenos de corrupción.

l) Controlar y apoyar la ejecución de obras, evaluar los resultados y definir, en su caso, las medidas correctivas o preventivas en la comunidad.

m) Notificar a las autoridades municipales, estatales y federales las irregularidades que se observan en la realización de la obra. En este sentido, las autoridades privilegiaban la interlocución con los comités sobre todo porque lidereaban una política social que se suponía iba articular otros procesos políticos en el futuro.

n) "Convocar a asambleas para elegir a los delegados que nos representen en la Coordinadora de Comités o en otra forma de organización superior decidida por la comunidad."<sup>15</sup> Los comités eran el inicio de organizaciones que más adelante buscarían la representación a nivel delegacional y municipal.

Lograr que los comités reconocieran y practicaran sus responsabilidades y el cumplimiento de sus funciones requirió de esfuerzos institucionales, pero sobre todo de un presupuesto amplio y flexible; al parecer, lo más importante era crear la organización "solidaria", la cual provocaría los cambios políticos y, más adelante, combatiría las desigualdades en la aplicación de la política social. Las funciones que tenían los comités se proponían constituir organizaciones políticas especializadas en gestionar obras en los diferentes niveles de gobierno, pero también identificar a los liderazgos, llamados naturales, de los espacios locales. La novedosa metodología de trabajo de los comités –rescate de las experiencias de autogestión de los años setentas– identificaba a los sujetos como los responsables de su proceso de participación. De tal forma se fue construyendo un discurso ideológico: "El Estado no sustituye; promueve; no abandona; acompaña, protege y alienta; impide el abuso y aplica la ley. Este es el liberalismo social frente al trabajo: del lado de los trabajadores del campo y la ciudad."<sup>16</sup>

Los comités son una organización creada para solucionar problemáticas sociales con prácticas autónomas internas de una sociedad que exige pluralidad y democracia; trataron de cumplir tales requisitos sin olvidar que su nacimiento fue a partir de la voluntad de un presidencialismo fuerte, centralista y eje del desempeño de las reformas y los cambios en los ámbitos económico y social.

### **3.4. El ideario político-administrativo del Programa Nacional de Solidaridad**

El Programa Nacional de Solidaridad construyó un ideario político administrativo para las organizaciones sociales que promovía, pero también fomentó un discurso diferente al de las organizaciones sectoriales.

Fue adquiriendo su dimensión estratégica por su flexibilidad e integración con grupos sociales con capacidad para organizarse. De su fase inicial para atender demandas urgentes, logró construir, paulatinamente, su propia ingeniería institucional. Esta característica fue fundamental para su efímero éxito, sobre todo porque desde su inicio no fue un diseño acabado, se fue construyendo de acuerdo con las exigencias sociales.

---

<sup>15</sup> *idem.* pp.17-18.

<sup>16</sup> Carlos Salinas, reunión con Comités de Solidaridad, en la Ciudad de México el 1 de mayo de 1992. en *Solidaridad en el desarrollo nacional*. "La nueva relación entre sociedad y gobierno". SEDESOL. marzo de 1993. p. 28.

El procedimiento se articuló a partir de cuatro principios, llamados "filosofía y método de Solidaridad", que otorgaron un "nuevo trato a las comunidades participantes; lo fundamental era permitir la descentralización de la toma de decisiones en los diferentes programas, así como facilitar la interacción entre autoridades y Comités". Estos principios fueron:

1) "Respeto a la voluntad, a las iniciativas y a las formas de organización de los individuos y las comunidades". Su objetivo era garantizar el reconocimiento de los comités por parte de las estructuras del gobierno, pero también de la necesaria autonomía de las organizaciones, de su propia capacidad e iniciativa, disminuyendo los niveles de injerencia y control del corporativismo desgastado e inoperante.

2) "Participación plena, efectiva y organizada de todas las comunidades en todas las acciones del programa". Buscaba romper con el monopolio de las burocracias y desarrollar políticas públicas que dieran credibilidad a la totalidad de las acciones del gobierno.

3) "Corresponsabilidad entre la sociedad organizada y en movimiento con el Estado para afrontar las tareas de política social". Permitir la existencia de demandas consensuadas, acotadas e identificadas geográfica y poblacionalmente, con interlocutores reconocidos, incuestionables y concertadores, a fin de "acercar la oferta de bienes públicos y la demanda legítima de la grupos marginados".

4) "Honestidad y transparencia en el uso de los recursos".<sup>17</sup> Posibilitar la vigilancia total del uso de los recursos y exigir la información completa y pública de los gastos de la obra, pero también generar una apropiación de los comités de sus acciones, a fin de crear control en los recursos de Solidaridad destinados a los municipios.

El ideario fue un mecanismo para cambiar la relación entre servidores públicos y representantes de comités: recogía los principios que las organizaciones autónomas establecían para regular su vida interna; sin embargo, lo realmente importante era que su formulación exigía el respeto por parte de los operadores y funcionarios del Programa. "La Filosofía y Método de Solidaridad" buscaba fundamentalmente desburocratizar los procedimientos administrativos al agilizar la liberación de los recursos, los tiempos y etapas de las obras, pero respondía también a una crítica constante a la administración pública: el ejercicio autoritario en la elaboración de los programas, obras y proyectos. Por supuesto que estos dos aspectos eran necesarios para ganar credibilidad y el ingreso de las organizaciones sociales ya existentes o gestadas por los promotores del Programa. El aspecto eminentemente político era lograr confiabilidad y ampliar sus áreas de influencia y participación, no sólo entre grupos con posibilidades de organizarse sino también entre presidentes municipales y

---

<sup>17</sup> *idem.* pp.12-13.

gobiernos estatales. "En su primer año el Programa contó con una asignación presupuestal moderada (...) la respuesta favorable de la población, llevó a que durante los siguientes meses y no de manera apriorística, sino como resultado de la sistematización de las experiencias de trabajo con la comunidad, se fueran perfilando los principios, filosofía y método de Solidaridad".<sup>18</sup>

Al parecer, su apuesta era crear una nueva forma de concebir el ejercicio de la administración pública, descentralizando algunos aspectos exclusivamente operativos pero controlando la asignación y el monto de los presupuestos. Esta nueva forma de concebir la autoridad administrativa, posteriormente llamada por los ideólogos del Programa nueva ética de los servidores públicos, esperaba acelerar la transformación, a largo plazo, de las entidades públicas. Enrique González Tiburcio<sup>19</sup> reconocía que frente a esta nueva movilización social las instituciones estaban a la zaga respondiendo a sus propios intereses e inercias, por lo que el gobierno necesitaba constituir "organismos emergentes" que respondieran a organizaciones y demandas emergentes (i.e. CNDH, INE, PRONASOL), con el fin de estabilizar y legitimar el proyecto gubernamental prevaleciente.

Por otro lado, estos principios incorporaban indirectamente aspectos fundamentales de la democracia liberal, al promover el ejercicio de derechos políticos (respeto a la voluntad y participación plena) y administrativos (corresponsabilidad, honestidad y transparencia). Sin embargo, la construcción de este ideario era promovida por una estructura totalmente centralizada, progresista, alimentada por experiencias de la izquierda y al mismo tiempo, formada en la tradición tecnocrática). La síntesis ideológica era la libertad y la igualdad, base de los discursos de Salinas de Gortari y fundamentación del llamado Liberalismo Social. Conjugación de una economía abierta y una política social selectiva y racionalizada por sus objetivos políticos.

### **3.5. La Planeación Participativa: el mecanismo de participación y priorización de las demandas.**

Los procesos de planeación en México han tenido como objetivo fundamental recoger la participación de los sectores más importantes y fuertes políticamente en la orientación del desarrollo del país. La promulgación de la Ley de Planeación (1983) intentó darle un marco jurídico a la participación no sólo social sino también privada. Pero es sabido que el proceso de integración de los Planes Sexenales nunca ha recogido las iniciativas locales, las regionales-estatales. El proceso de planeación en

<sup>18</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Programa Nacional de Solidaridad*, Op cit. p. 60.

<sup>19</sup> Enrique González Tiburcio, *Seis tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad*, Instituto Nacional de Solidaridad. México, enero 1993.

nuestro país ha sido, casi siempre, el reflejo de los factores reales de poder. La planeación a nivel estatal sufre de los mismos defectos; los que participan en los diversos foros y reuniones permanentes son las cámaras empresariales y las centrales corporativas representadas en los estados. A nivel municipal no operan los consejos de planeación. Es decir, el destino de los recursos públicos está sujeto a las decisiones cupulares.

Los operadores del Programa Nacional de Solidaridad establecieron procedimientos para cohesionar a los miembros de los comités. Uno de éstos fue la enseñanza del análisis e interrelación de los problemas de las comunidades, llamada planeación participativa, para generar iniciativas consensuadas e integrales. Este procedimiento de análisis grupal, llamado por algunos pedagogía del marginado, tiene toda una tradición en las organizaciones independientes de los países subdesarrollados. Existen muchas experiencias exitosas en África, Asia y América Latina que lograron sustituir los apoyos del gobierno y crearon proyectos autogestivos de solución para problemas de salud, dotación de servicios y elaboración de proyectos productivos.

La estrategia reformista de Solidaridad impulsó mecanismos de planeación comunitaria, con el fin de dotar de aspectos técnicos y analíticos a los representantes de los comités de Solidaridad. El método era activar la decisión colectiva, a fin de construir "pequeños planes de desarrollo comunitario". Para ello, se diseñaron talleres, manuales y folletos a fin de enseñar a los comités a formular demandas prioritarias, a manejar recursos y organizar la presentación de proyectos integrales. Este procedimiento obligaba a los participantes a no sólo exigir la solución de una demanda, por ejemplo de salud, sino también a relacionarla con una de educación. Se tenía como objetivo articular de forma racional las necesidades y los recursos disponibles. La priorización por consenso de las demandas permitía, de igual forma, desactivar el aspecto conflictivo de las carencias. "Por ello, la planeación participativa está incidiendo en la tradición centralista y unilateral en el diseño de los programas y proyectos; la nueva lógica de la planeación se refiere a invertir el flujo de las políticas, ya que se inicia desde el espacio local hacia el federal, y corresponsabiliza a sectores sociales en los programas de bienestar, incita la creatividad, el compromiso y la cohesión social".<sup>20</sup>

Al inicio, Solidaridad admitió todo tipo de demandas, pero sus operadores descubrieron que no siempre eran las que el gobierno estaba dispuesto a resolver (*i. e.* algunas no tenían nada que ver con problemas sociales sino con problemas de clientelas políticas), porque garantizaban la reproducción de los cacicazgos típicos, no resolvían el problema de la credibilidad gubernamental y los recursos no otorgaban

---

<sup>20</sup> Instituto Nacional de Solidaridad, *Planeación Participativa: una visión histórica*, Serie Organización Social núm. 5. Junio de 1994.

beneficios colectivos. De ahí que era necesario incentivar procesos de planeación que integraran a la comunidad en los comités, desactivaran el conflicto de las múltiples demandas rezagadas, racionalizaran los recursos, se utilizaran los conocimientos de las propias comunidades y se establecieran tiempos para resolver los problemas.

La llamada concertación social tuvo como fuente instrumental a la planeación participativa, sobre todo por no discutir aspectos globales sino locales; la negociación y la concertación debía ser a nivel local. De ahí que en los municipios y en las agencias se debían trazar con claridad los objetivos y las metas, la definición de acciones y la asignación de recursos a partir del tipo de "desarrollo que quiera la comunidad".

Para que la organización de Solidaridad permaneciera era necesario construirle objetivos más amplios y ambiciosos. Por ello, a través de talleres participativos se definía una imagen-objetivo de lo que debería ser la comunidad o el barrio, con el fin de solicitar acciones o proyectos de corto, mediano y largo plazo. Es necesario, decía un manual del Programa, "lograr una verdadera participación popular, lo que implica dejar de ser pasivos ante las acciones que emprenden las instituciones. Debemos convertirnos en personas activas, defender nuestros derechos y proponer soluciones concretas a los problemas que vivimos cotidianamente".

El Instituto Nacional de Solidaridad, dependencia desconcentrada de la SEDESOL, diseñó talleres donde los representantes de los Comités de diversos estados y municipios de la República aprendían a planear participativamente. El objetivo de los talleres era fomentar conocimientos para : a) prever un futuro posible y deseable, b) definir objetivos concretos y posibles de lograrse, c) partir de la realidad, para considerar los medios con los que se dispone, d) preparar un conjunto de decisiones colectivas, e) ejecutar lo planeado, f) considerar un proceso que se repite infinitamente. "Planear de una manera participativa requiere de un método de trabajo. No se trata solamente de señalar problemas y las posibles soluciones, sino de analizarlos y estudiarlos detenidamente, para saber dónde y cómo empezar a resolverlos".<sup>21</sup>

Las etapas de la planeación que deberían seguir los comités eran: 1) presentación e integración, cuyo propósito era crear una conciencia de grupo y propiciar un ambiente de trabajo; 2) diagnóstico y problematización para caracterizar los problemas que afectan a la comunidad; 3) alternativas de solución para proponer acciones con el fin de mejorar la situación-problema; 4) programación, para elaborar un programa de trabajo que establezca actividades, requerimientos, tiempos, movimientos y responsabilidades para efectuar las tareas y compromisos ya establecidos por la asamblea.

---

<sup>21</sup> *Talleres para la Planeación Participativa*. Cuaderno de trabajo. SEDESOL, México 1993. p.20.

El mecanismo de planeación participativa le fue útil al esquema de Solidaridad sobre todo porque le planteó al grupo demandante la problematización del desarrollo y los recursos, pero también le permitió a los gobiernos locales crear mecanismos de concertación y coordinación con los comités de Solidaridad, los cuales no sólo se reflejaban en los apoyos políticos sino también en la transformación de los procedimientos internos de las organizaciones a fin de presionar menos a la autoridad. Implicaba, de alguna manera, abrir canales de comunicación entre los ayuntamientos y los ahora privilegiados y nuevos líderes sociales, argumentándose que se permitía el libre ejercicio de los derechos, ampliaba el espacio del sistema de planeación nacional y fortalecía al municipio como instancia de generación de consensos. Por otro lado, realizaba el trabajo de las autoridades al responsabilizar a los comités de Solidaridad de la elaboración del diagnóstico de sus comunidades, así como de la aportación de recursos y de la jerarquización de las demandas para el ejercicio del presupuesto. De tal forma que los municipios, sobre todo sus presidentes, tenían la posibilidad de crear vínculos políticos estables, duraderos y eficientes, y evitar compromisos únicos con los canales tradicionales de control político (léase cacicazgos, partidos políticos, organizaciones vecinales o populares, asociaciones agrarias, etc.).

La planeación participativa lograba también, en caso de realizarse eficientemente, proponer planes de desarrollo microregional que incluían colonias, comunidades y municipios pequeños, logrando así sustituir la incapacidad del sistema para promover un desarrollo urbano o rural más integral. Desde luego, alcanzar niveles de planeación que integraran mayores comités y diagnósticos más amplios geográficamente, era una estrategia para el largo plazo; sería una etapa consecuente en la consolidación de nuevos interlocutores sociales y políticos capaces de alcanzar una especialización en la gestión y dividendos políticos para los diferentes niveles de gobierno. "Mediante estos elementos, la planeación participativa promueve la democratización y la descentralización de las decisiones administrativas y presupuestales hacia los estados, municipios y comunidades"<sup>22</sup>, con el fin de dotar a los Comités con capacidades y potencialidades físicas y materiales para cambiar las condiciones sociales de marginación.

Un aspecto fundamental de este método de participación consistía en reconocer formas, características culturales y capacidades grupales de los participantes, quienes al estar acostumbrados a decisiones arbitrarias, encontraban una forma de respeto y reconocimiento de su creatividad colectiva, aspecto fundamental para grupos tradicionalmente manipulados e ignorados por las instituciones y las autoridades. "La planeación participativa contribuye y potencia la transformación de las relaciones entre el Estado y la sociedad al convertirse en el mecanismo de convergencia de la planeación gubernamental, que viene desde arriba, y la participación de la comunidad,

---

<sup>22</sup> Instituto Nacional de Solidaridad, *Planeación Participativa: una visión histórica*, Op. cit., pp.26-27.

que viene desde abajo, articulándose en acciones conjuntas, con clara definición de aportes de recursos federales, estatales, municipales y comunitarios."<sup>23</sup>

### **3.6. El liderazgo en la constitución de los comités**

El Pronasol realizó un esfuerzo serio por transformar la idea que sobre el liderazgo se tenía en las organizaciones oficiales. Su propuesta era construir interlocutores políticos capaces de representar los intereses reales, explícitos y consensuados de las comunidades. La crítica al liderazgo tradicional, anquilosado, sustentado en decisiones discretas, cupulares, autoritarias y de desapego a la iniciativa y participación local, exigía la conformación de un nuevo tipo de liderazgos territorialmente delimitados, controlables y con resultados rápidos y eficientes en la gestión, sobre todo de obras sociales. El presidente del Comité de Solidaridad, figura que adquirió este nuevo liderazgo definido por el Programa como "natural", sustentado en la elección democrática, en el reconocimiento y el respeto de la comunidad, en el compromiso y el trabajo en cualquier actividad vecinal, fue integrado y cooptado por la estrategia del Programa Nacional de Solidaridad.

Entre las funciones que redefinirían los rasgos y las formas de legitimidad del nuevo liderazgo social estaban las siguientes: 1) representar a la comunidad ante autoridades, personas y circunstancias; 2) realizar acciones de gestoría y establecer una coordinación permanente con las autoridades, miembros del Comité y otros representantes de la comunidad; 3) informar a la comunidad y miembros de Comité de las actividades a realizar; 4) buscar diversas formas de obtención de recursos en la comunidad; 5) promover la incorporación de nuevos miembros; 6) organizar y presidir, en coordinación con las autoridades, las asambleas generales para planear programas y evaluar las acciones que requiera la comunidad; 7) coordinar las actividades de los integrantes del Comité para lograr mejores resultados; 8) convocar a reuniones periódicas a los miembros; 9) concertar con otros presidentes de comités acciones más amplias; 10) informar constantemente al Comité de la situación que guardaban las gestiones y las obras; 11) todas aquellas que la asamblea consideré importantes. El cambio tenía por objetivo transformar las relaciones al interior de las propias estructuras organizativas, pero también con las instituciones y otro tipo de asociaciones.

Existía la posibilidad de refuncionalizar a los liderazgos tradicionales, que "experimentaban mayores dificultades para mantener la representatividad y el control y la articulación de las demandas y apoyos".<sup>24</sup> De alguna manera, la transformación de

---

<sup>23</sup> *idem.* p. 29.

<sup>24</sup> Casar, María Amparao. ¿Qué será del corporativismo mexicano? *Nexus* 168, diciembre de 1994, p.49.

los interlocutores políticos no era una inspiración basada en los valores democráticos, sino una necesidad de compatibilidad con los procesos de reforma económica, modernización y estabilidad política. Pero los dividendos no sólo serían para el proyecto modernizador, sino también para las estructuras sociales y la política de participación en agrupaciones colectivas.

Para organizaciones ya formadas, para partidos políticos y para organizaciones que exigían autonomía e iniciativas de autogestión, la propuesta de un nuevo tipo de liderazgo fue un reclamo desde hacía tiempo. La definición del liderazgo social frente al típicamente político, lo responsabilizaba de obtener resultados concretos en la solicitud de bienes públicos, en la división del trabajo, la posibilidad de rotación o cambio del representante; al mismo tiempo la legitimidad del liderazgo estaría sujeta a la capacidad y desempeño de las iniciativas o acciones de la asamblea. Es decir, "la representación sería una decisión autónoma de la organización, no sería, como ocurre, sólo una prebenda del poder político. Esto equivaldría a compartir con sus miembros el objetivo de mantener organizaciones autónomas y a reconquistar la capacidad de gestoría fundada en un poder real y no concesionado. Adicionalmente, tendrán que renunciar al ejercicio centralizado del poder, basado en un conjunto de costosas prerrogativas establecidas en la legislación."<sup>25</sup>

El Programa Nacional de Solidaridad fue una estrategia para transformar la interlocución y la representación política, apoyando organizaciones descentralizadas "semiautónomas" capaces de facilitar las tareas del gobierno municipal y, por supuesto, fieles al proceso de modernización. Para ello, se harían esfuerzos por establecer mecanismos pedagógicos para formular la "nueva cultura de la organización y la representación real y democrática"; lograr que el representante del Comité tuviera capacidades para definir la solicitud de obras, servicios y proyectos productivos, permitir y facilitar la interacción entre los miembros, propiciar la participación decidida y voluntaria y cohesionar a la organización. Se entendía que la función del liderazgo sería "mantener la estructura interna de la organización promoviendo en forma permanente la valorización de la participación; implica la decisión colectiva de la dirección de la vida que tomará la organización y que deberá ir tendiente a promover la cooperación y la solidaridad para organizar la participación en las acciones a realizar".<sup>26</sup> De tal forma que debería existir una vinculación estrecha entre ejercicio del liderazgo y proceso de consolidación del Comité de Solidaridad.

La representación social en sus diversas formas sería el producto del reconocimiento espontáneo y la influencia "natural"; las acciones, el desempeño y la interacción con otros representantes y autoridades, otorgarían la experiencia necesaria para, posteriormente, acrecentar su capital y disputar abiertamente la representación política

---

<sup>25</sup> *idem.* p.53.

<sup>26</sup> Instituto Nacional de Solidaridad. *El liderazgo en la organización*. México, 1992. (mimeo).

y la interlocución institucional. Lo que debía quedar fuera de duda sería la honestidad, la defensa de los derechos gremiales, la evaluación y, en su caso, la rotación de la representación. No se podían repetir las prácticas y los problemas que generaba el autoritarismo organizacional. Por ello, el perfil era muy claro: refuncionalizar a los líderes de las organizaciones populares o capacitar y acompañar el surgimiento de nuevos, con el fin de crear organizaciones democráticas. Cualquier sujeto que asumiera la dirección del Comité de Solidaridad debería cumplir con los siguientes requisitos: "Ser parte de la organización social; tener presencia y reconocimiento dentro de su organización por sus prácticas honestas; capacidad para obtener y apropiarse de nuevas herramientas de trabajo; inquietud por incorporarse a un proceso de formación y autoformación; capacidad de conducción de grupos; actitud propositiva frente a los nuevos cambios que se desarrollen en el país; y reconocimiento hacia el papel y la importancia de la organización."<sup>27</sup>

La propuesta del perfil de nuevo liderazgo tendría como espacios estratégicos:

a) relación con la comunidad en su totalidad, con una visión amplia, abierta y plural, es decir respetando posiciones partidistas, preferencias religiosas, conciliando intereses y proyectos, e incorporando a nuevos líderes naturales;

b) un mejor trato con las autoridades a través de presentar priorizadas las demandas; relaciones conciliadoras y concertadas; disposición para aportar recursos y trabajo para realización de proyectos y solicitud de apoyo técnico.

c) Compromiso con su propia formación, con su comunidad y su organización para desechar prácticas autoritarias y sectarias, someterse a una autocrítica constante, organizar el trabajo y la dirección de las comisiones de trabajo y demostrar su honestidad y transparencia en los asuntos del Comité de Solidaridad.

La formulación de este liderazgo propiciaría, en el mediano y largo plazos, el cambio en la relación de instituciones y niveles de gobierno con las organizaciones sociales, a fin de garantizar estabilidad política del sistema en general.

### **3.7. La evolución de los comités de Solidaridad**

Los operadores del Programa tenían que lograr la creación, por parte de las organizaciones dispuestas a aprovechar los recursos políticos y financieros, de planes de desarrollo local, bienes públicos que pudieran ser compartidos por localidades crecientes, territorios más amplios y sujetos diversos. Se buscaba que los comités pudieran insertarse en una lógica de concertación pública, sobre problemas y bienes

---

<sup>27</sup> *idem*, p.9

públicos con múltiples interlocutores, de tal forma que los procesos de diagnóstico colectivo, ya no fueran sólo para una calle o una colonia, sino para una estructura municipal. El diagnóstico tendría que ver con el espacio geográfico y con el tipo y diseño del bien o servicio; es decir ligar intereses, particulares y vecinales con proyectos colectivos que tengan que ver con empresas o proyectos sociales que garantizaran desde el ingreso de los miembros o mejores oportunidades de empleo y remuneración hasta un mejor desarrollo urbano.

La base de dicha reformulación sería incorporar todas las demandas posibles al plan local; un análisis colectivo posterior permitiría priorizar y consensuar el plan de trabajo, así como la búsqueda de formas de financiamiento. Se proponía un proceso de elaboración de diagnóstico que facilitara articulaciones más amplias (*i.e.* si se planteaba un proyecto ecológico era probable la simpatía y apoyo de diversos grupos y asociaciones ajenas al esquema de Solidaridad). Para ello fue necesario pensar en cómo se procesa colectivamente la idea y la demanda de un bien público. Es decir, se buscaba crear procesos simbólicos para producir valores de participación y asociación novedosas, abiertas y democráticas.

Los comités ya no deberían constituirse por pequeños proyectos sino por diversos sujetos (profesionales, partidistas, económicos); es decir, pasar del bien comunitario al interés público. En la base de esta propuesta estaba la constitución de redes, que involucraban a diversos actores, con múltiples intereses pero vinculados por problemáticas específicas. La idea era constituir una dinámica de crecimiento y agregación territorial de las organizaciones, sin olvidar los mecanismos de participación, elección y representación democráticas. Al mediano y largo plazos la estructura política de Solidaridad permitiría establecer organizaciones descentralizadas, con capacidad de planeación y gestión al nivel micro (calle, colonia, rancharía, poblado), pero con apoyo, presión y concertación horizontal para participar en el plan municipal (COPLADEMUN) y, de ser posible, nivel estatal en el COPLADE. Además, lograr procesos de apoyo político ajenos lo más posible a las relaciones clientelares típicas ya agotadas (movilización y apoyo electoral a cambio de cuotas de poder) y sin posibilidades de ayudar en las tareas de gobierno.

Se buscaba incorporar a cualquier tipo de organización siempre y cuando asumiera las normas administrativas de funcionamiento de Programa y las responsabilidades, dinámicas y funcionamiento de los comités de Solidaridad. La posibilidad de elección democrática y toma de decisiones abierta y participativa, la incorporación de demandas y afiliaciones políticas diversas, el apoyo de los tres niveles de gobierno y los cuantiosos recursos serían una oferta atractiva para actores que históricamente se habían enfrentado a la CNC, a la CTM, FNOP, y a otras organizaciones corporativas, todo ello sumado a un nuevo discurso centrado en los derechos políticos y la ciudadanía. Los comités deberían desarrollarse en tres direcciones: "Hacia la

concertación con las autoridades a través de la planeación participativa, hacia la convergencia con otras organizaciones sociales interesadas en intervenir en las políticas públicas, y hacia la cohesión social en la comunidad, creando canales de participación para colonias, barrios o agencias municipales; es decir, como instrumentos para fomentar en las comunidades la pertenencia de los ciudadanos, y como vehículos para plasmar y defender sus visiones de desarrollo."<sup>28</sup>

Por supuesto que esta estrategia de crecimiento sería impulsada de manera desigual en los municipios y estados de la República; dependería de la capacidad de los presidentes municipales para reconocer los beneficios políticos de incorporar a nuevos grupos al esquema de planeación y en algunos casos enfrentar cacicazgos; dependía, también, de las experiencias de organizaciones ya existentes, de la confianza en los promotores del programa, del respeto a los "principios del programa", de la estrategia publicitaria y propagandística, de las condiciones de marginación, de la capacidad de organización, de los resultados inmediatos, de la campaña de capacitación, del respaldo presidencial, de la existencia de fuertes grupos opositores al gobierno y de procesos electorales. En algunos espacios, como en los urbano-populares, las condiciones fueron más propicias para avanzar en la estrategia de crecimiento de los comités, pero en las zonas rurales o indígenas la respuesta era más lenta y se componía de otros factores (desde aspectos de infraestructura de comunicaciones hasta de convergencias políticas y culturales). En muchos casos era imposible escapar al control de los gobiernos estatales (no era la misma motivación para permitir el crecimiento de la estrategia de Solidaridad en Chiapas que en Nuevo León), sobre todo por la capacidad de movilización política que podrían alcanzar los comités y la coordinadoras a mediano y largo plazos, y con ello el desplazamiento de cuadros y grupos de poder.

La idea de comunidad permeó el discurso de Solidaridad; la solución a demandas locales de salud, seguridad pública, educación, recreación, tradiciones culturales, pequeños proyectos productivos y participación activa alcanzó los niveles básicos de credibilidad para promover el desarrollo de los comités. Representar a la comunidad y no a segmentos sería el primer gran salto de la estrategia; la formulación de planes sería, además, una forma de efficientar el uso de los recursos, transformar los fundamentos de la burocracia y del servicio público, y cumplir con el sistema de planeación nacional. Pero, además, el gobierno fomentaría políticas públicas con el fin de propiciar iniciativas autogestivas y espacios de gobernabilidad local.

En el momento en que se propuso la existencia de comités de Solidaridad Comunitarios o coordinadoras de comités, Solidaridad había demostrado su vigencia y éxito inicial, por lo que era necesario construir nuevos escenarios para su permanencia, a fin de lograr una nueva forma de relación y equilibrio entre representación e

---

<sup>28</sup> *Los Comités de Solidaridad y los Comités de Solidaridad Comunitarios: Una propuesta de crecimiento*. SEDESOL, México, mayo de 1993. (mimeo).

instituciones, entre representación política y gobierno. El gobierno de Salinas reconoció de forma implícita que la constitución de nuevos sujetos e interlocutores políticos sería una tarea de gobierno, tan importante como la había sido la construcción del corporativismo a partir de los años treinta. Acompañar la constitución de sujetos, en este nuevo marco de participación civil y ciudadana, crear condiciones para una convergencia social, acelerar la autonomía posible y necesaria en las organizaciones sociales, fue una de las propuestas para acompañar la modernización, sus tiempos, desequilibrios, fracturas y nuevos formatos de estabilidad política y social. Finalmente, el modelo de los comités intentaría ser incluyente frente a la organización tradicional excluyente; sería un modelo de transición de organización social construida estratégicamente para reordenar la distribución del poder y la representación social.

#### **4 Gobiernos municipales y comités de Solidaridad: la nueva gobernabilidad a largo plazo**

Una de las críticas persistentes a lo largo de la operación del Pronasol fue que profundizaba la práctica del presidencialismo autoritario; cuestionamiento nada ajeno a la realidad, pero de más difícil comprensión. Como ya se explicó, los programas y acciones desarrolladas por Solidaridad a través de los comités eran una extraña mezcla de centralización política de diseño y distribución de recursos, pero también una descentralización de la operación en las comunidades y municipios. Para alcanzar las expectativas del gobierno salinista, en su manifiesta idea de transformar el control social, la representación política, la promoción de políticas públicas y la gobernabilidad desde los espacios locales, era necesario transformar el centro de operación de la política social. Por ello se hacía necesario ampliar las condiciones financieras de los municipios y, en los hechos, otorgarles mayores facultades administrativas para el manejo de sus tareas, lo que no sólo debía hacerse a través de la modificación del marco legal. La reforma al artículo 115 Constitucional en 1983 otorgaba una autonomía relativa y mayores atribuciones jurídicas para obtener recursos propios e incorporar procesos de planeación a sus esquemas de gobierno. Sin embargo, las diferencias en los niveles de desarrollo de los municipios, así como la disponibilidad de recursos para fomentar el bienestar social, obligaba a un tratamiento diferencial en los estados de la República.

Hablar del municipio en nuestro país es hacer referencia a un espacio delimitado geográficamente con una estructura político-administrativa con características socioeconómicas y culturales diferenciadas, de tal forma que conocer sus problemáticas sólo puede ser posible a través de establecer mecanismos de participación social. El diagnóstico realizado por el Consejo Consultivo del Pronasol (El combate a la pobreza) encontraba que la mayoría de los municipios con alto grado

de marginalidad concentraba todos los problemas sociales y recomendaba realizar políticas preferenciales a fin de responder a estos rezagos graves. Es decir, era necesario cambiar la manera de instrumentar los programas para que fueran más específicos, y atendieran a las regiones atrazadas.

Identificar y "tratar" las demandas sociales, a fin de garantizar la aceptación del Programa Nacional de Solidaridad en las regiones marginadas rurales y urbanas, sólo sería posible si se le otorgaba al nivel municipal una mayor participación política. Lo importante para la elaboración de los programas era adecuar la demanda, cualquiera que fuera, a la respuesta institucional, y encauzarla a través del procedimiento político-administrativo. La llamada modernización social tendría como puerto, al largo plazo, el nivel municipal.

Para Solidaridad el nivel de gobierno inmediato a los ciudadanos era el municipio; en sus estrategias reconocía que en este nivel la autoridad adquiría rostro y presencia e iniciaban las relaciones del Estado con la sociedad y que por ello era necesario darle un mayor peso en los procesos de cambio. Además, el municipio permitía captar las demandas "más sentidas", lo que era también reconocer que era allí donde se iba a dar la participación y la movilización social y política. La implantación de políticas públicas tendría su sentido y operación en el nivel local. Lo fundamental era otorgarle la categoría de célula de desarrollo. "A causa de la centralización del país, la política se ha determinado por una agenda nacional (de gobierno federal), y escasamente por las prioridades locales, cuyas cuestiones sociales corren el riesgo de quedar trabadas en un tipo de atención gubernamental que no produzca respuestas concretas de solución a través de acciones o programas específicos, sino por lo contrario, que sólo busque desvirtuar la problemática local. Solidaridad ayuda a ubicar la política, a situarla en lo cotidiano, a desconcentrarla y a situarla en lo local, en lo micro y desde abajo".<sup>29</sup>

Frente a una participación social cada vez más crítica y exigente de resultados, a un proceso de cambio económico y de aceleración en la rotación del capital y de creación e integración de mercados locales, los municipios estarían ligados a la promoción del desarrollo regional como fuente de desarrollo económico, pero también como espacio de gobernabilidad. Este sería uno de los pilares de la modernización, por su doble carácter: desarrollo económico y estabilidad política.

El Pronasol en el corto plazo no tenía la posibilidad de activar al municipio a fin de cumplir con los requisitos que de él se esperaba, sin embargo iniciaba un proceso de cambio. En cierto sentido su responsabilidad era limitada, sólo en Fondos Municipales, Escuela Digna, Fondos de Solidaridad para la Producción y Niños en Solidaridad los recursos eran asignados por la autoridad municipal. Aunque, en el discurso se

---

<sup>29</sup> González Tiburcio, Enrique, *Seis tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad*. Op. cit. pp. 17-18

estableció que "De ahí que a pesar de su origen federal, Solidaridad tiene una vocación esencialmente municipalista por dos razones; porque opera en el 100% de los municipios y en casi todos ellos duplica el volumen de los recursos de los que dispone el municipio por la vía del presupuesto normal. Además porque su método promueve nuevas relaciones entre las autoridades municipales y la población al involucrar la participación social en la priorización, gestión, ejecución, evaluación y control de las obras. Así, el programa no es sólo una fuente de recursos, sino promotor de una nueva forma de gestión municipal".<sup>30</sup>

Los documentos elaborados por el Pronasol reconocían la nueva función de los presidentes municipales, quienes tendrían que atender las múltiples demandas sociales, y no sólo las de los partidos que los llevaron al poder. La oferta era mayor respaldo social y político, mayores recursos federales, una nueva forma de ejercer la autoridad, nuevos métodos de planeación y sobre todo una reforma de sus prácticas y cultura políticas. El discurso municipalista estaba ligado a la relación con la figura del comité, a la organización territorial que podía orientar las acciones de mejoramiento. Las ventajas en la práctica de Solidaridad eran responder con eficiencia a los problemas y demandas de participación social, movilizar y atraer recursos propios, de otros niveles de gobierno y del sector privado, administrar sus planes y programas, definir instancias de concertación para establecer responsabilidades y consensos, y fomentar la organización de ciudadanos como premisa para gobernar con interlocutores válidos y comprometidos con el desarrollo del municipio.

Los cursos de capacitación que llevaba a cabo el Instituto Nacional de Solidaridad para los presidentes municipales estaban diseñados a fin de convencer de las ventajas que se tenían para gobernar, si se incorporaban los métodos de trabajos propuestos por el Programa. Las herramientas era innovadoras porque permitían elaborar diagnósticos, realizados por los comités, más reales y consensados, lo que hacía más exitosos su programas de inversión. Además se lograba obtener información más precisa sobre las relaciones entre autoridad y grupos sociales; también se generaban procesos de autogestión de proyectos y se estimulaba cierta autonomía en las organizaciones sociales. La participación social sería no sólo una exigencia sino una fórmula de cooperación.

Una de las críticas a la estructuras burocráticas en los tres niveles de gobierno era su incapacidad para responder a las necesidades políticas y sociales más urgentes; en el caso del municipio, dicha crítica se agudizaba no sólo por la carencia de herramientas para solucionarlas, sino también porque el contacto directo y constante con los representantes los desgastaba y obligaba a realizar prácticas cerradas y clientelares, hasta hace un tiempo exclusivamente con el PRI, de allí que en la mayoría de los casos, los municipios respondieran a los intereses de los grupos políticos locales que

---

<sup>30</sup> *idem.* p 18.

los habían "elegido". Esta política, que creó los típicos cacicazgos en la mayoría de las regiones del país, se sustentaba en la incapacidad para gobernar sin apoyos corporativos; la presión social arrinconaba a los presidentes municipales y los obligaba a realizar prácticas antidemocráticas y soluciones parciales que a la larga generaban problemas a la federación. En tiempos de elecciones, era por demás cuestionar la falta de legitimidad y consenso de sus resultados. De allí que una estrategia novedosa sería otorgar a los ayuntamientos sus propios elementos para realizar de manera efectiva su ejercicio de gobierno.

El fortalecimiento del municipio a través de Solidaridad incorporaba los siguientes elementos: 1) una participación social organizada que permitía a los ayuntamientos la diferenciación social y territorial de los problemas del municipio. Es decir, en lugar de manejar problemas agregados y generalizados, pasar a manejar problemas específicos con interlocutores ubicados en espacios territoriales definidos. 2) Priorizar la demanda social como un ejercicio autónomo de las organizaciones. A la instancia de concertación (COPLADEMUN, Consejo Municipal, Comité de Desarrollo Municipal, etcétera) no llegarían conjuntos indiferenciados de demandas sino una orden de prioridades que los mismos ciudadanos acordarían y aceptarían realizar. 3) Negociar con interlocutores representativos, evitando así inconformidades por la imposición de prioridades o bien desinterés y apatía y por lo tanto incumplimiento de objetivos y metas; por ello, sería fundamental crear un entorno que estimulara la vida democrática de los comités. 4) Reducir la intervención de las autoridades y partidos políticos en la gestión de bienes públicos. 5) Crear una conciencia y una cultura de participación en el nivel municipal para garantizar esquemas de política pública.

Los municipios por sus capacidades y peculiaridades respondieron de diversas maneras a esta promoción política; en algunos casos los intereses creados siguieron imponiendo a los representantes sociales que se "montaron" en los comités de Solidaridad; en otros, fueron claras las resistencias no sólo de las autoridades sino de las propias organizaciones ya existentes; también algunas acciones no despertaron el interés deseado por lo que las relaciones fueron marginales.

Existía la posibilidad de ganar espacios políticos a través de la experiencia acumulada en la capacitación para el liderazgo y del reconocimiento social para la gestoría. Pero la estrategia estaba pensada para afianzarse en el largo plazo. Conforme el Programa de Solidaridad ganaba simpatías y aglutinación social, los representantes sociales surgidos de los comités podrían disputar las elecciones para cargos de elección popular (en algunos casos los participantes de los comités lograron postularse como presidentes municipales). La transformación de la estructura partidista podría cambiar hasta adquirir los rasgos de un partido descentralizado, soportado por sus organizaciones neocorporativas. Por supuesto que este esquema tuvo resultados en aquellos municipios donde existían mejores condiciones para relacionar a los

individuos en comités y donde los presidentes municipales podían buscar sus propios apoyos. En los municipios de alta marginalidad, donde la población no está concentrada, donde existen pocas relaciones de organización, hay poca información y no llegan en su totalidad los programas y recursos, fue más lento y difícil incorporar a las presidencias municipales a este esquema. Sin embargo, en la mayoría de éstos se realizaron obras importantes para las comunidades, sobre todo por la iniciativa de sus pobladores de aportar mano de obra y promover proyectos productivos casi siempre aislados.

Para Enrique González Tiburcio, a diferencia de otras prácticas gubernamentales de bienestar, Solidaridad construyó una política social a partir de tradiciones y patrones culturales surgidos de las propias regiones, barrios y comunidades. "El programa no inventa la solidaridad ni la suplanta. Al contrario, funda su práctica en tradiciones arraigadas en la sociedad mexicana, especialmente entre los grupos con mayores carencias. El trabajo en beneficio común y la ayuda mutua se practican en casi todas las regiones del país, entre grupos indígenas, en comunidades rurales mestizas, en las vecindades y en las colonias populares de las ciudades".<sup>31</sup> Por ello sólo a través de la autoridad municipal se podía convocar a cambiar las relaciones y a transformar el liderazgo político.

## **5. La evaluación del Programa Nacional de Solidaridad**

Las críticas que se le hicieron al Pronasol fueron variadas y contradictorias, algunas a favor y otras en contra. Pero unas y otras fueron en su mayoría posiciones ideológicas que carecieron de investigaciones o argumentaciones profundas, lo que no significa que se hicieron esfuerzos, sobre todo académicos, por exhibir sus verdaderas intenciones. Para el gobierno salinista y sus estrategias fue exitoso; para los partidos de oposición no fue más que un programa electorero. Lo cierto es que si nos guiamos por los resultados electorales de 1988 y 1991, podríamos concluir afirmativamente a esta declaración. Pero para aceptar lo anterior tendríamos que demostrar que en las zonas donde el voto no favoreció al PRI-gobierno no existió el Pronasol. La hipótesis de trabajo sería: a mayor inversión pública mayores votos para el gobierno; lo que no permite explicar el rechazo a las prácticas corporativas tradicionales y un reclamo constante de prácticas democráticas y respeto a la autodeterminación de las asociaciones sociales.

Entre las ventajas de Solidaridad encontramos su capacidad administrativa para acelerar y hacer más directo el gasto social; los recursos que el Programa destinó a la población pobre fueron aumentando significativamente, aún si consideramos que el gasto social fue severamente afectado durante la década de la crisis económica. Los

---

<sup>31</sup> *idem.* p.21

sectores de oposición relativizaron dicho aspecto, argumentando que fue una proporción menor al PIB y, en todo caso, insuficiente dadas las dimensiones del problema. Pero si analizamos este aspecto observamos que el objetivo del gasto no sólo era aplicarlo e invertir, sino responder a una demanda estratificada ubicada en todos los estados y casi en la totalidad de los municipios, otorgándoles prioridad a los que tienen más altos niveles de marginación (Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Veracruz, Quintana Roo). Sin embargo, conceder mayores recursos a las entidades más pobres también obligaba a no responder a grupos poblacionales muy pobres que a pesar de vivir en regiones con porcentajes aceptables de crecimiento, no recibieron el apoyo necesario (Chihuahua, Baja California, Sonora, Sinaloa). De aquí que la crítica al "programa electorero" sea la más constante, sobre todo porque la mayoría de "las acciones que realiza el gobierno responden a una lógica de cooptación del voto", independientemente del programa que sea.

Por otro lado, los mecanismos para la dotación de servicios públicos y pequeños proyectos productivos contaron con la aportación financiera o con el trabajo de la población participante, lo que aumentó el total de los recursos asignados. Pero esta aportación tuvo diferentes efectos, ya que por un lado se habló de la "corresponsabilidad social y la capacidad de apropiación de los servicios", y por otro se obligó, en muchos casos, a la erogación de grupos de por sí carentes de recursos monetarios (aspecto nunca evaluado por los críticos del Programa). Los operadores del Programa también reconocieron que los recursos no siempre fueron destinados a los más pobres; si la finalidad era transformar las relaciones políticas, entre otros aspectos, es sabido que los más pobres generalmente no tienen abundantes iniciativas de organización o participación constante. La movilización política de grupos sociales es más común donde existen poblaciones compactadas rurales y urbanas que demandan soluciones rápidas a fuerza de presión política. En este sentido la instrumentación de la política social enfrentaba un problema mayúsculo al invertir recursos y trabajo institucional en regiones no prioritarias, creando fuertes vínculos clientelares con grupos políticos, pero perpetuando la pobreza en los grupos aislados e incommunicados, que son a los que deberían atender los programas (este aspecto es fundamental no sólo para la política social que diseñe el gobierno, sino también para la estabilidad política y el proyecto de nación que disputen los partidos políticos).

## **Pronasol**

**Gasto por entidad federativa 1989-1994\***  
(miles de NS)

Estados	Federal	Estatal	Total	% del gasto federal
Chiapas	2,232,584.7	941,166.6	3,173,751.3	6.5
Oaxaca	2,204,411.8	763,492.7	2,967,904.5	6.4
Guerrero	1,806,986.0	440,711.2	2,247,697.2	5.2
Michoacán	1,757,457.0	968,022.2	2,725,479.2	5.1
México	1,635,776.2	1,574,644.7	3,210,420.9	4.7
Yucatán	1,546,520.5	390,015.6	1,936,536.1	4.5
Veracruz	1,347,400.2	860,691.9	2,208,092.1	3.9
Sonora	1,257,488.0	865,167.9	2,122,655.9	3.6
Coahuila	1,164,158.7	436,109.5	1,600,268.2	3.4
Hidalgo	1,127,008.1	527,916.8	1,654,924.9	3.3
Chihuahua	1,040,445.6	724,998.4	1,765,444.0	3.0
Nuevo León	1,034,010.4	726,937.1	1,760,947.5	3.0
Puebla	1,009,087.2	853,522.1	1,862,609.3	2.9
Jalisco	1,002,194.2	970,052.1	1,972,246.3	2.9
Guanajuato	869,778.2	708,715.8	1,578,494.0	2.5
Tabasco	801,019.9	476,990.2	1,278,010.1	2.3
Durango	769,810.6	235,242.2	1,005,052.8	2.2
Sinaloa	769,280.4	520,085.0	1,289,365.4	2.2
San Luis Potosí	759,484.9	280,241.8	1,039,726.7	2.2
Zacatecas	752,478.2	290,972.8	1,043,451.0	2.2
Tamaulipas	746,159.5	601,582.1	1,347,741.6	2.2
Campeche	688,382.6	287,249.0	975,631.6	2.0
Baja California	637,689.9	570,984.7	1,208,674.6	1.8
Morelos	605,509.4	270,426.2	875,935.6	1.8
Tlaxcala	599,565.7	287,384.6	886,950.3	1.7
Quintana Roo	535,156.1	163,437.5	698,593.6	1.5
Querétaro	506,800.7	375,431.0	882,231.7	1.5
Nayarit	506,044.8	205,426.1	711,470.9	1.5
Aguascalientes	505,136.8	552,867.3	1,058,004.1	1.5
Colima	408,573.5	182,370.0	590,943.5	1.2
Baja California Sur	363,794.3	91,544.8	455,339.1	1.1
Subtotal	30,990,194.1	17,144,399.9	48,134,594.0	89.6
Nivel central **	3,304,249.4	81,946.5	3,386,195.9	9.6
Pronass ***	176,112.4		176,112.4	0.5
Distrito Federal	116,974.6	4,816.2	121,790.8	0.3
Total	34,587,530.5	17,231,162.6	51,818,693.1	100.0

\* Para 1994, cierre estimado.

\*\* Incluye los recursos destinados a distintas dependencias y organismos federales para apoyar sus programas de inversión.

\*\*\* Programa Nacional de Servicio Social

FUENTE: Secretaría de Desarrollo Social, Solidaridad, Seis Años de Trabajo, 1994.

Ahora bien, Solidaridad intentó sustituir, con los riesgos que ello provoca, los sistemas de información y diagnóstico del problema para una toma de decisiones efectiva. Dicha sustitución pudo ser exitosa para los objetivos políticos del Programa, pero posiblemente menos efectiva para la atención de los grupos y necesidades urgentes. La ausencia de criterios compartidos para definir la pobreza y los métodos para medirla, dificulta la evaluación de un programa de lucha contra la pobreza y debilita la argumentación para demostrar que los niveles de pobreza disminuyen (este tema es importante, no sólo para evaluar a Solidaridad sino cualquier acción de gobierno en contra de la pobreza). Este fue uno de los aspectos que reconocieron los departamentos de evaluación del Programa de Solidaridad, pero no los críticos del mismo.

Una de las críticas más publicitadas y certeras hecha por los partidos de oposición fue que este programa no erradicaba la pobreza al no incrementar el ingreso y el empleo. En cierto sentido el Programa no se planteó aumentar el ingreso, y la preocupación por el empleo sólo fue a través del Programa de Empresas en Solidaridad. Argumentó que estaba dirigido a crear una infraestructura de acceso a bienes públicos y a la mejoría en la calidad de vida de las comunidades pobres (agua, luz, salud, etcétera), lo que, por un lado, era la mayor exigencia de los comités y, por otro, que estas acciones en el futuro permitirían crear condiciones para mejorar los proyectos de empleo y producción e incorporar a las comunidades al desarrollo de los mercados locales. Esta crítica pudo haber avanzado analíticamente hasta demostrar los "verdaderos intereses de Solidaridad", pero aunque fue la más importante no se profundizó.

El aspecto más exitoso para el gobierno salinista y los propios participantes en el Programa fueron los impactos en la organización social. La promoción de comités de Solidaridad fue exitosa hasta el año de 1994; el mecanismo de elección democrática y directa creó organizaciones legítimas, representativas en su nivel local y nuevas experiencias de gestión social. A pesar de que muchos de los líderes pudieron ser "reciclados", también un alto porcentaje fue nuevo, incorporado sobre todo por el trabajo de los promotores del programa y los presidentes municipales. Una conclusión importante, con respecto a este criterio, es que a mayor democracia organizacional mayor participación comunitaria, lo que a su vez permite más eficiencia en las políticas públicas, sin olvidar los altos grados de satisfacción social que se generan. De igual forma, la cooptación de organizaciones populares ya existentes y con débiles compromisos partidistas, acrecentó no sólo el impacto político sino la eficiencia institucional del programa; es decir organizaciones con experiencia y movilización tuvieron la oportunidad de obtener recursos y consolidar su trabajo interno, haciendo uso del "método" de respeto a la organización social.

Sin embargo, el esfuerzo de crear organizaciones horizontales, que sería una verdadera evaluación de la estrategia que pretendía realizar al largo plazo Solidaridad, quedó

truncada; en la mayoría de los casos fue difícil que las relaciones entre organizaciones no acabaran en sobreposición de las más grandes y experimentadas sobre las más pequeñas y nacientes; el peligro, no documentado y analizado, era la creación de un corporativismo a bajo nivel, reflejo de la cultura política y organizacional del país. La crítica más aguda a este aparente éxito sería, en todo caso, que sólo podrían existir mientras existieran recursos y apoyo políticos.

El Programa Nacional de Solidaridad generó en la opinión pública muchas dudas; a pesar de haber contado con una estrategia publicitaria poco común en el gobierno, fue evidente el sesgo político a favor del providencialismo presidencial. Para algunos sectores de la sociedad, el proceso de modernización había incorporado a sus prioridades el combate a la pobreza, y daban mayor confianza al discurso presidencial; para otros más informados (sectores medios, empresarios, académicos) era sólo un programa publicitario oneroso y falaz destinado a obtener apoyo político y refuncionalizar al PRI. De cualquier forma, las expectativas del Programa fueron muchas, aspecto que a la larga fue negativo para los simpatizantes y beneficiarios de Solidaridad.

También, gracias a la campaña publicitaria, existió un conocimiento escaso, cuando no desinformación, de los aspectos operativos importantes, no sólo en la opinión pública, sino también, en muchos casos, en autoridades y beneficiarios del mismo. Para las comunidades participantes el éxito fue más que importante, así lo demuestran las opiniones y los apoyos a favor de que continuara el programa manifestadas durante las campañas políticas de 1994. Apreciaban la motivación para trabajar en conjunto, la organización de la comunidad, la posibilidad de mejorar su entorno físico, el apoyo del gobierno y la posibilidad de mejorar su calidad de vida.

Se podría concluir que la opinión de la población en general sobre el Programa fue positiva, excepto, por supuesto, en aquellos grupos opositores al gobierno, con presencia en los medios y peso político, que cuestionaron el presidencialismo, la imposición del programa a gobernadores y presidentes municipales, pero sobre todo su aspecto escénico y teatral; se criticaba el excesivo protagonismo centralista del Poder Ejecutivo Federal.

Otro aspecto fuertemente cuestionado fue la discrecionalidad en el uso de los recursos; se argumentaba que este aspecto potenciaba la corrupción en todos los niveles y permitía el manejo clientelar en los procesos electorales; con respecto a los casos de corrupción fue lamentable que los críticos no hubieran demostrado alguno importante; la mayoría de las denuncias fueron marginales y mal argumentadas. Lo que sí existió fue insuficiencia de recursos, retrasos en la ministración de fondos y mala calidad de obras.

Finalmente, la crítica más contundente fue la de los hechos: el derrumbamiento del proyecto de Carlos Salinas de Gortari y, por consecuencia, el del Pronasol. La tesis de cambio de interlocutores políticos promovida por el gobierno quedó atrapada entre el desconcierto y el desengaño; proponer la continuidad de la estrategia y el programa resultaría, para el siguiente gobierno, prácticamente suicida. La falta de institucionalidad del Programa, los acontecimientos en enero de 1994 en Chiapas, los crímenes políticos y la crisis económica agotaron una idea que podría haber transformado las condiciones políticas generales del país.

## **Conclusiones**

La política social que instrumentan los diferentes gobiernos debe estudiarse multidisciplinariamente para conocer con profundidad sus impactos, deficiencias y éxitos; pero sobre todo para identificar las prioridades políticas, sociales y económicas de su funcionamiento.

El trabajo de investigación realizado nos permite establecer que existen fuertes relaciones causa-efecto entre modelo de desarrollo económico existente, diseño e instrumentación administrativa de políticas sociales y tipos de organización social prevalcientes. Es decir, a un tipo de modelo económico corresponde un tipo de promoción estatal de la acción colectiva.

Durante los años que transcurrieron de 1930 a 1980 nuestro país vivió la un modelo económico que tenía como eje rector indiscutible al Estado. Fue durante este periodo que la organización corporativa sectorial fue el mecanismo de control político y de obtención de beneficios de la política económica y social. Está ampliamente documentado que las organizaciones sectoriales de obreros, campesinos, grupos populares, empresariales y profesionales estaban fuertemente cooptadas por la toma de decisiones gubernamentales, que mantenían vínculos poderosos con el partido en el poder y una membresía obligada, lo que les permitía un trato privilegiado para obtener recursos públicos y puestos políticos y burocráticos. De esta forma, toda acción política y económica pudo ser controlada indiscutiblemente por el gobierno, mejor dicho por el Presidente, gracias a la existencia de un corporativismo autoritario.

Todo ello fue vigente y funcional hasta que el desbordamiento de las demandas sociales se volvieron incontrolables por los mecanismos tradicionales de control. El resultado de dicho desgate fueron las recurrentes expresiones de violencia política y la formulación de nuevos modelos de organización social independientes del gobierno. Pero, también, el estancamiento de la economía, los desequilibrios y la aparición de franjas de pobreza se volvieron un signo permanente del país. Se generalizaban las críticas e inconformidades sociales a los estrechos y selectivos mecanismos de participación política.

Cuando el Estado empezó a vivir sus recurrentes crisis económicas, la organización corporativa disminuyó su influencia política, fenómeno que a su vez se agudizó por el desarrollo urbano, el crecimiento poblacional y el surgimiento de las clases medias urbanas. Así, mientras existieron recursos, empresas públicas e inversión en seguridad social, las críticas sobre el corporativismo, aunque importantes, no fueron trascendentes para desestabilizar el sistema. Entre las más cuestionadas estaban: la ausencia de rotación de la representación, el uso patrimonial de las organizaciones, el incumplimiento de los objetivos de la organización, la ausencia de información y comunicación, y la participación obligada en las tareas partidistas.

Fue a partir de mediados de la década de los años ochenta, bajo un contexto internacional que tenía como base la reestructuración del capitalismo y el derrumbe de la polaridad ideológica, que el Estado mexicano inició una transformación estructural, cuyos efectos aún no son del todo claros. En el centro del cambio estaban la transformación de las relaciones entre el mercado y la sociedad, y los compromisos y responsabilidades del Estado.

Con la cuestionada llegada de Carlos Salinas de Gortari a la Presidencia de la República, el proceso de transformación estatal adquirió rasgos definitivos. Nadie duda ya de la incorporación de México al comercio internacional. Asimismo, frente a la adversidad política vivida en la elección de julio de 1988, el régimen decidió realizar grandes esfuerzos para reestablecer sus dividendos electorales y recuperar su hegemonía. El Programa Nacional de Solidaridad, como ya se explicó, tuvo un lugar fundamental en este propósito; pero fue más allá al combinar una nueva instrumentación de la política social, establecer mecanismos para transformar a los interlocutores políticos, crear nuevos mecanismos de apoyo social y renovar las fórmulas de gobernabilidad del gobierno.

El Pronasol no sólo fue un paliativo para combatir la pobreza o "programa electorero", como lo sostiene la crítica generalizada, sino un proyecto que intentó sustituir las desgastadas y débiles estructuras corporativistas por otro modelo de organización social más adecuado al nuevo contexto social y económico (mercado, sociedad dinámica, competencia política, demandas nuevas y específicas), que le permitiera disminuir clientelismos políticos y costos financieros pero aumentar su legitimidad, su capacidad de respuesta frente a las demandas sociales y reformar su estructura de partido. Es decir, la idea fue formular un modelo de organización social descentralizado, territorialmente reconocido, no especializado en la formulación de demandas y legítimamente constituido a través de liderazgos fuertes y representativos. Todo ello acompañado de herramientas para la planeación local del desarrollo, la promoción

de un nuevo esquema de gobierno municipal y el establecimiento de políticas públicas participativas.

El gobierno salinista a través del Pronasol propuso una intensa cooperación entre organizaciones e instituciones, sostenida por un rasgo plural y voluntario. La fórmula fue incorporar la demanda social a un flujo institucional flexible y dinámico; el resultado fue la profundización del modelo económico y la recuperación electoral.

La creación de comités de Solidaridad reflejó la necesidad, la importancia, de crear nuevas, pero no únicas, formas de organización y representación de grupos ajenos a los sistemas corporativos existentes, y obtener apoyo para su transformación económica. El gobierno de Salinas reconoció que la sociedad estaba desarrollando nuevos tipos de organización social que podían rebasar su capacidad institucional; que el corporativismo representaba a cada vez menos individuos, que la lucha de clases se había transformado en lucha de intereses particulares. Reconoció que la legitimidad ya no sólo se podía obtener por las mismas fuentes (recursos, subsidios y servicios) sino que requería de responder a nuevos actores, cambiando sus métodos de interrelación y distribución del poder.

Las organizaciones no simpatizantes del PRI encontraron en Solidaridad un canal de obtención de recursos para consolidar su proceso de crecimiento que no las obligaba a incorporar ni a comprometer su apoyo político al partido. En el momento en el que los funcionarios del Pronasol decidieron respetar las decisiones internas de las organizaciones establecieron vínculos y mecanismos indirectos de relación y gobernabilidad. En este sentido, el Pronasol actuó desmovilizando y atendiendo selectivamente las demandas sociales y el descontento político, y en la contienda electoral dejó que en el momento de votar, en secreto, la reflexión fuera a favor del gobierno.

El Pronasol fue el acercamiento y la experimentación de un modelo neocorporativo que permitió redefinir parcialmente los intereses grupales y los mecanismos para solucionar demandas. No solamente fue una estrategia completamente acertada sino destinada a avanzar, modificarse y ser implementada con nuevos grupos. El problema radicó en que su base fue la misma: el presidencialismo y la ausencia de una reforma electoral profunda y respetuosa de la alternancia en el poder. Las innovadoras iniciativas, su adaptación al contexto y cultura política nacional, el ejercicio de la democracia grupal, los cuantiosos recursos y el respaldo político fue sacrificado a favor de la conveniencia política del Presidente. La racionalidad instrumental del Pronasol cumplió con sus objetivos administrativos y políticos, sin embargo quedó al margen de las transformaciones generales que el sistema en su totalidad exigía. La reforma

política y la participación de los partidos y grupos en la definición de la política económica quedó, como siempre, para un futuro más propicio al cambio.

El actual redimensionamiento del Estado y del gobierno ha tratado de transferir responsabilidades y compromisos a los grupos organizados, sean éstos económicos o sociales. La escasez de recursos y las exigencias de participación han desmantelado paulatinamente la forma de funcionamiento del Estado surgido de la revolución. La apertura económica, la integración comercial, la competencia política y la crisis del partido en el gobierno han obligado al Estado a proponer e instrumentar políticas innovadoras para restablecer su hegemonía. El debate y la ruptura de las formas tradicionales de hacer la política oficial, además de la aparición de una nueva clase dirigente, ha evidenciado los intereses que aglutinaban la existencia del Estado.

Por las características estructurales del modelo neocorporativo su emergencia sólo es posible donde el Estado redimensiona sus funciones con respecto a las actividades económicas (privatización, desregulación, transferencia, etc), sociales (volviendo selectivas, estratégicas y delimitadas las políticas sociales) y políticas (estableciendo marcos y contextos de intercambio de apoyos por posibilidades de desarrollo de asociaciones de intermediación de demandas). El gobierno no actúa en "todo" (como el Estado social benefactor) sino en aquellas actividades que considera pueden generar inestabilidades para el funcionamiento general del sistema. No hay que olvidar que el neocorporativismo de Solidaridad era un modelo que exploraría las potencialidades de un nuevo tipo de control social.

En este sentido, el surgimiento de modelos neocorporativos de asociación sólo es posible en sistemas de mercado abierto, o de economías cerradas y sistemas políticos autoritarios en transición donde la democracia liberal ha triunfado; en sociedades complejas, fragmentadas, con fuerte competencia política y la existencia de grupos politizados. En sociedades abiertas que están transitando a esquemas de concertación, negociación y cooperación horizontales; y donde las libertades ciudadanas, la participación social y política tenga un marco de respeto y promoción garantizado por los partidos, los grupos organizados y el gobierno.

Actualmente, el problema de la iniciativa grupal es que aún está lejos de cuestionar las políticas globales, o las específicas como la política social; al parecer muy pocas organizaciones están interesadas en rebasar sus demandas específicas (de género, ecológicas, étnicas, de justicia, etc.) y debatir seriamente en los canales adecuados el desarrollo del país, el diseño de la política social, o industrial por ejemplo, como lo hicieron autoritaria y deficientemente las organizaciones corporativas surgidas en los años treinta y cuarenta. No es posible saber hasta qué grado puede cambiar la cultura organizativa y política del país,

pero estas prácticas sí pueden ser determinantes para transformar los principios de interrelación social.

En nuestro país, de continuar "despertando la sociedad civil", las organizaciones sociales estarán sujetas a relaciones neocorporativas. Solicitarán del Estado respeto a su vida interna, a sus formas de elección y representación social; el reconocimiento de su capacidad para aglutinar voluntariamente a sus miembros y su consolidación administrativa y financiera interna; pero también exigirán políticas sociales inclusivas, información presupuestal, acciones incluyentes, disminución del poder burocrático, contrapeso en los espacios locales de gobierno y convivencia plural. Durante algunos años veremos la convivencia de corporativismo, que hace esfuerzos por transformarse, y el neocorporativismo, que adquiere mayor independencia en algunos sectores movilizados.

A ciencia cierta es difícil predecir la influencia que tendrán los diferentes tipos de organización social en la instauración de un régimen más democrático y de una cultura del respeto y la tolerancia; lo que es indiscutible es que la estabilidad y gobernabilidad será imposible si no existe un marco político que regule y dirija las relaciones entre Estado y asociaciones colectivas. El síndrome futuro es la existencia de cientos, o miles, de pequeñas organizaciones, tantas como intereses particulares, que creerán que sólo a través de la acción colectiva y consensuada es posible obtener mejores beneficios sociales, políticos y económicos. Esperemos que esta realidad no se vuelva una lucha por la construcción de nuevos privilegios, cacicazgos y cuotas de poder, y sí una apuesta por erradicar el autoritarismo histórico y cultural que ha vivido nuestro país.

## Bibliografia final por capitulos

### Capitulo I

- Boccacin, Lucia, "The Third Sector in Germany and Italy: Elements for a Comparison"; *Studi di Sociologia*. 1993, 31, 3 July-Sep. 169-281, Milano Italy. (Resumen).
- Cambalikova,-Monika, "Negation and Partnership as the Way of Regulating Interests"; Vydnavanie a partnerstvo ako sposob regulacie a spoluucasti organizovanychzaujmov. *Sociologia Journal*; 1994, 26, 4, 347-360. Instit Sociology Slovak Academy Sciences, XO-81438 Bratislava (Resumen).
- Cohen,-Joshua; Rogers,-Joel; Hirst,-Paul-Q.;Immergut,-Ellen-M.; Levine,-Andrew; Mansbridge,-Jane;Schmitter,-Philippe-C.; Streeck,-Wolfgang; Szasz,-Andrew;Young,-Iris-Marion, "Secondary Associations and Democratic Governance", in *Politics-and-Society*; 1992, 20, 4, Dec, 393-472. Massachusetts Instit Technology, Cambridge 02139. (Resumen).
- Corsale,-Massimo, "Some Theoretical Issues of the Pluralist Model"; Alcuni nodi teorici del modello pluralistico, in *Sociologia-del-Diritto*; 1994, 21, 1, 15-29. Facolta scienze politiche U Roma, Italy.
- Bobbio, Norberto y Nicola Matterucci, *Diccionario de Ciencia Política*. Editorial Porrúa. México, 1987.
- Dion,-Stephane, "Negotiation in Local Politics: Neocorporatism and Democracy"; Les Politiques municipales de concertation: neo-corporatisme et democratie, in *Sociologie-du-Travail*; 1984, 26, 2, Apr-June, 121-140. Centre sociologie organisations, 19 rue Amelie 75007 Paris France.
- Durand-Ponte,-Victor-M, "El papel de los sindicatos en la transicion politica mexicana". *Revista-Mexicana-de-Sociologia*; 1994, 56,1, enero-marzo, 29-43. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autonoma Mexico, Mexico DF.
- Goetschy,-Janine, "Neocorporatism and Professional Relations in Various European Countries"; Neo-corporatisme et relations professionnelles dans divers pays europeens, in *Revue-francaise-des-affaires-sociales*, 1983, 37, 2, Apr-June, 65-79.

- González Pedrero, Enrique, "Variaciones sobre el tema gobernabilidad y democracia", *Seminario Internacional Libertad y Justicia en las Sociedades Modernas*, pp. 381-393. Editorial Porrúa, México 1994.
- Inagami,-Takeshi, "On Japanese-style neo-Corporatism: Era of a Tripartite, Honeymoon?", in *International-Journal-of-Japanese-Sociology*; 1992, 1, Oct, 61-77. Hosei U, Tokyo, Japan. (Resumen).
- Jobert,-Bruno, "Social Mediation and Public Policies: The Case of Social Policies"; Mode de médiation sociale et politiques publiques: le cas des politiques sociales, in *Année-Sociologique*; 1990, 40, 1, June, 55-178. Centre National Recherche Scientifique, Paris, France.
- La-Valle,-Davide, "Associations as Sources of Social Order"; Le associazioni come fonti di ordine sociale, in *Sociologia-del-Lavoro*; 1994, 53, 13-40. Trento, Italy. (Resumen).
- Lechner, Norbert, "Cultura Política y Gobernabilidad Democrática". *Colección temas de la Democracia*. Serie Conferencias Magistrales. IFE, México 1995.
- Luksic,-Igor, "Pluralism vs Neocorporatism". Part I; Pluralizem vs neokorporativizem I. del, in *Anthropos*; 1993, 25, 5-6, 77-90. (Resumen).
- Luna, M. y Pozas, Ricardo, *Relaciones corporativas en un periodo de transición*. Mexico, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1992.
- Marques-Pereira,-Berengere y Porto,-Sergio-Grossi, "The Welfare State and Neocorporatism: Suggestions for a Research Hypothesis"; Estado-providencia e neocorporativismo: sugestoes para uma hipotese de pesquisa, in *Sociedade-e-Estado*; 1990, 5, 1, Jan-June, Facultad de Ciencias Sociais/Políticas/Económicas U Libre Bruxelas, B-1050 Belgium. (Resumen).
- Noya-Miranda,-Francisco-Javier, "Corporatismo social y constructivismo radical", en *Política-y-Sociedad*; 1990, 5, winter, 131-134. Facultad de Ciencias Políticas & Sociología U Complutense, Madrid, E-28040 España.
- Ribeiro, José M, Neocorporatist, "Arrangements and Defense of Physician's Interests", *Ciaderno de Saude Pública*; 1993,9 ,1, Jan-Mar, 5-20. Rio de Janeiro, Brasil. (Resumen).

- Rovati,-Giancarlo, "Power Elites and Neocorporatism in the Welfare State"; Elites del potere e Stato assistenziale post-riformista, in *Studi-di-Sociologia*; 1980, 18, 3, July-Sept, 269-279. Instit Sociology Catholic U Sacred Heart, 20123 Milan Italy. (Resumen).
- Schmitter, Philippe y Gerhard Lehbruch (coordinadores), *Neocorporativismo, Mas alla del Estado y del Mercado*, volumen I y II, Alianza Editorial, 1992.
- Schmitter, Philippe y Munarriz,-Jaime, "Neocorporatismo y Estado", en *Revista-Española-de-Investigaciones-Sociologicas*; 1985, 31, Julio-Septiembre, 47-77. European University Instit, 50016 San Domenico di Fiesole Florence Italy.
- Schmitter, Philippe, "Democratic Theory and Neocorporatist Practice", in *Social-Research*; 1983, 50, 4, winter,885-928. European University Instit, 50016 San Domenico (FI) Italy.
- Schmitter, Philippe, "Consolidación de la democracia y representación de los grupos sociales". *Revista Mexicana de Sociologia*, julio-septiembre, México, UNAM. 1993.
- Snavey, William, "Teoría de los sistemas económicos: Capitalismo, Socialismo y Corporativismo". FCE, México, 1981.
- Sole,-Carlota, "El debate corporativismo-neocorporatismo", en *Revista-Española de Investigaciones-Sociologicas*; 1984, 26, abril -junio, 9-27. Universidad de Barcelona, España.
- Teulings,-A.-W.-M. and Autrand,-Anne, "Corporatism in Balance: The Dutch System of Professional Relations"; Le Corporatisme dans la balance. Le Systeme neerlandais de relations professionnelles, *Sociologie-du-Travail*; 1985, 27, 1, 1-16. Sociologisches Instit U Amsterdam, 1012 WX Netherlands. (Resumen).
- Vaccarini,-Italo, "Attitudes and Behavior of the Social Actors of Italian Economic Policy"; Atteggiamenti e comportamenti degli attori sociali della politica economica italiana, in *Studi-di-Sociologia*; 1982, 20, 3-4, July-Dec, 395-414. Instit Sociology Catholic U Milan, 20122 Italy. (Resumen).
- Van-Til,-Jon, "Citizen Participation in the Future", in *Policy-Studies-Review*; 1984, 3, 2, Feb, 311-322. Rutgers U, Camden NJ. E.U.
- Villacorta Baños, Francisco, "Organización corporativa, estado, sociedad y politica", 1914-1923. México, Siglo XXI.

- Von-Heydebrand,-Wolf, "Technarchy and Neo-Corporatism: Toward a Theory of Organizational Change under Advanced Capitalism and Early State Socialism", in *Current-Perspectives-in-Social-Theory*, 1985, 6, 71-128. New York, E.U. (Resumen).
- Warsaw, W., "Three Dilemmas of Citizenship-Building". *Polish-Sociological-Review*; 1994, Poland (Resumen).

## **Capítulo II**

- Aguilar, Camín, Héctor, *Después del Milagro*. Ed. Cal y Arena. México, 1988.
- Aguilar Villanueva, Luis, F. "El Modelo Redimensionador: Supuestos y Límites". en *Memoria Seminario Internacional: Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*. INAP. México, 1989.
- Alvarez, Alejandro, *La crisis Global del Capitalismo en México 1968-1985*. Ed. Era. México, 1987.
- Anguiano, Arturo, *El Estado y la Política Obrera del Cardenismo*. Ed. Era. México, 1975.
- Ayala Espino, José, *Estado y Desarrollo. La Formación de la Economía Mixta Mexicana (1920-1982)*. FCE- SEMIP. México, 1988.
- Banco Nacional de Comercio Exterior, *Revista Mensual de Comercio Exterior*. Vol. 32, Núm. 9. México, 1982.
- Barney, Gerald O, *Estudios del Siglo 21*. Fundación Javier Barros Sierra. México, 1988.
- Basáñez, Miguel, "La lucha por la hegemonía en México 1968-1980" . Siglo XXI. México, 1983.
- \_\_\_\_\_, "El pulso de los sexenios, 20 años de crisis en México". Siglo XXI. México, 1990.
- Bitar, Ks. "La Inserción de América Latina en la Economía Mundial", *Comercio Exterior*. Vol. 36. Num. 1. México, VII-87. p. 579.
- Blanco, Carlos, *Reforma del Estado*. RAP 76. INAP. México, 1990.

- Calderón R., José María, *La Reforma del Estado entre autoritarismo y democracia*. CELA/ FCPyS/ UNAM. México, 1991.
- Camacho, Daniel, *Los movimientos populares en América Latina*. S. XXI. México, 1989. Cifr. pp. 1519.
- Centro de Estudios Sindicales, *Las tendencias Sindicales frente a los cambios y los retos*. Instituto de proposiciones estratégicas. México, Año II. Núm.22. Mzo. 1991.
- Cordera, Rolando y González Tiburcio Enrique, "Economía Mexicana": *Transición y Crisis*. Mimeo. México, 1991.
- Córdova , Arnaldo, *La formación del poder político en México*. Era. México, 1976.
- De la Garza, Enrique e Incháustegui, Teresa, "Reestructuración económica y recomposición del empresario mexicano" en *México hacia el año 2000*. Ed. Nueva Sociedad. México, 1989.
- *Diario oficial*. Tomo CDXL, No. 4, 7 de mayo de 1990.
- Fajnsylber, F., *Industrialización trunca en América Latina*. Ed. Nueva Imagen. México 1985.
- Fukuyama, Francis. *El fin de la historia. Comentaire*, Vol. 12. No. 47 Automne 89. Paris.
- Galbraith, Kenneth, John, *Anatomía del Poder*, Edivisión. México, 1986.
- García Moreno, Carlos, "El Cambio estructural y la participación del sector público en la economía", en *Nacional Financiera, El Mercado de Valores*, año XLVIII, No. 22, 15 de noviembre de 1988.
- Gómez Salgado, Arturo, "La Ley de Inversión Extranjera como Instrumento para la Modernización: SECOFI." *El Nacional*. 3 de junio de 1989. México Sección Económica.
- González Tiburcio, Enrique, *Reforma del Estado y Política Social para una Economía Abierta y en Transición*. Aspectos Teóricos y Prácticos. INAP. México, 1991.
- Gorz, André, *Adios al proletariado El Viejo Topo*. Barcelona, 1981.

- Gorz, André, *Historia y Enajenación*. Colección Popular. Tiempo Presente. FCE. caps. IV y V.
- Guillén Romo, Héctor, *Orígenes de la Crisis en México 1940/1982*. Ed. Era. México, 1984.
- Gloria González Salazar, *Aspectos recientes del desarrollo social de México*. UNAM. México, 1978.
- Habermas, Jürgen. *El discurso filosófico de la Modernidad*. Ed. Taurus., B's A's. 1985.
- Hualde, Alfredo, "Reconversión Industrial y Austeridad del rostro-humano" *Mapa Económico Internacional*. Num. 3. CIDE México. p.16.
- Loyola Díaz, Rafael, *La Crisis Obregón - Calles y el Estado Mexicano*. UNAM-Siglo XXI . México, 1980.
- Merton, K. Robert, "Aprendizaje disfuncional de la Burocracia", *Teoría y estructura social*. F.C.E. México.
- Nacional Financiera, "Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988". Avance 1988 y Balance Sexenal, en *El Mercado de Valores*, año XLVIII, No. 22, 15 de noviembre de 1988.
- Nacional Financiera, Programa de Aliento y Crecimiento, en *El Mercado de Valores*, año XLVI, No. 20. 30 de junio de 1987.
- Ortiz Mena, Antonio, "El Desarrollo Estabilizador, una Década de Estrategia Económica en México." en *Testimonios del Mercado de Valores*. Tomo 2. Nacional Financiera. México, 1990.
- Pipitone, Hugo, *El Capitalismo que Cambia*. Ed. Nuestro Tiempo. México, 1986.
- Poder Ejecutivo Nacional, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989.
- Poder Ejecutivo Federal , Carlos Salinas de Gortari. *Segundo Informe de Gobierno 1990*. Anexo, Talleres de la Coordinación de Apoyo Gráfico de la Presidencia de la República, México, 1990.

- Ponce G., Dolores y Alonso C., Antonio. *México hacia el año 2010: política interna*. CEPROS. Ed. Limusa. México, 1989.
- Presidencia de la República, *Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del sexenio 1982-1988*. Cuarto año, Unidad de la Crónica presidencial. FCE, México 1987.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *El Proceso de enajenación de entidades paraestatales*, Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales (S.F.), pero 1991.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1990-94*, México, 1990.
- Tello, Carlos, *México. Informe sobre la Crisis (1982-1986)*. CIIH. México, 1989.
- \_\_\_\_\_, *La Política Económica en México (1970-1976)*. Siglo XXI. México, 1982.
- Toffler, Alvin. *El cambio del Poder*, Ed. Plaza and Jones Editores, S. A. Barcelona, 1991.
- Touraine, Alain, *El PostSocialismo*. Ed. Siglo XXI. México, 1980.
- Villareal, René. *El Desequilibrio Externo en la Industrialización de México (1929-1975): Un Enfoque Estructuralista*. Fondo de Cultura Económica. México, 1976.
- Werbowsky, R.J. Zuri. *Más allá de la tradición y la modernidad*. FCE. México, 1981.

### **Capítulo III**

- Aguilar F., Villanueva, *Política Pública y Gobiernos del Estado*, en Revista del Colegio año II, núm. 4, 1990.
- Ayala Espino, José, *Limites del mercado, límites del Estado; ensayos sobre economía política del Estado*, INAP, México, 1992.
- Bartra, Armando, "Más sobre PRONASOL", en *Desigualdad y Democracia*, De. El Nacional, México 1992.

- Beriain, Josexto, *Representaciones Colectivas y Proyecto de Modernidad*, Ed. Antropos, Barcelona, 1990.
- Camou, Antonio, "Gobernabilidad y Democracia"; 11 tesis sobre la transición mexicana, en *Nexos 170*, febrero, 1992 .
- Cárdenas, M. Elva Leonor, *El Programa Nacional de Solidaridad como instrumento de política social*, mimeo, México, 1992.
- Carlos Salinas, reunión con Comités de Solidaridad, en la Ciudad de México el 1 de mayo de 1992, en *Solidaridad en el Desarrollo Nacional. La nueva relación entre Sociedad y Gobierno*. SEDESOL, marzo de 1993.
- Casar, Ma. Amparo, "Qué será del Corporativismo Mexicano?", en *Nexos 175*, julio de 1992.
- Cerroni, Umberto, *Reglas y Valores de la Democracia*, Ed. CNCA-Alianza, México, 1990.
- Cordera, Campos Rolando, "Necesidad Política, Ética Constitucional y económica de PRONASOL", en *El Nacional*, 10 de septiembre de 1990.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *Desigualdad y Democracia*, Ed. El Nacional e Instituto de Estudios para la Transición Democrática A.C., México, 1992.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Programa Nacional de Solidaridad*, serie Una visión de la modernización en México, FCE, México, 1994.
- , *El Combate a la Pobreza*, Ed. El nacional, México 1990.
- , *Solidaridad a Debate*, Ed. El Nacional, México 1990.
- Coordinación General del Programa Nacional de Solidaridad, *la Solidaridad en el Desarrollo Regional*, Ed. Preliminar, México, 1992.
- Dresser, Denesse, "PRONASOL y política: Combate a la pobreza como fórmula de gobernabilidad", en *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, Félix Velez (Compilador) FCE-ITAM, Lecturas No.78, México, 1994.
- De la Garza Toledo, Enrique, *La Reestructuración del corporativismo en México*, mimeo, 1992.

González Tiburcio, Enrique, *Seis Tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad*, Ed. Instituto Nacional de Solidaridad, México, 1992.

- Gonzalez Tiburcio, Enrique y Zepeda, Pedro José, "La Ciudad Solidaria; Reforma del Estado y Política Social ante la nueva sociedad urbana", en *Suplemento Política, El Nacional*, septiembre 10, 1991.

- Instituto Nacional de Solidaridad, *Comités de Solidaridad*, Serie Organización Social núm. 1. Mayo de 1993.

- Instituto Nacional de Solidaridad, *La Organización Social Formal e Informal*, Serie Organización Social núm. 2 mayo de 1993.

- Instituto Nacional de Solidaridad, *Planeación Participativa: una visión histórica*, Serie Organización Social núm. 5. junio de 1994.

- Instituto Nacional de Solidaridad. *El liderazgo en la organización*. México, 1992. (mimeo).

- Portilla, Santiago, *Programa Nacional de Solidaridad*, en gaceta de Solidaridad, 1991.

- Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Dirección de Comunicación Social de la Presidencia de la República, 1989.

- SEDESOL, *Talleres para la Planeación Participativa. Cuaderno de trabajo*. México 1993.

- SEDESOL, *Los Comites de Solidaridad y los Comités de Solidaridad Comunitarios: Una propuesta de crecimiento*. México, mayo de 1993. (mimeo).