



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE TRABAJO SOCIAL

LA POLÍTICA SOCIAL CONTEMPORÁNEA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN TRABAJO SOCIAL

P R E S E N T A
S A B I N O GALINDO PALMA

DIRECTOR DE TESIS: MTRO. WILFRIDO PEREA CURIEL

CD. UNIVERSITARIA, FEBRERO DE 1999



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

270644



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

AGRADECIMIENTOS

Con profundo respeto y mucho amor, dedico este trabajo a mis padres, por todo su apoyo, comprensión y la formación que me han dado.

A Jessica y Carmen: Por todo su apoyo, cariño y por ser mi razón de seguir adelante.

A mis amigos: Rocío, Reina, Verónica, Martín, Juan, Alejandro, Angeles, Claudia, Maricela, Lupita y Mario. Por los buenos momentos compartidos.

A la Sra. Celia Acevedo, por su valioso apoyo.

Agradezco Muy en especial al Mtro. Wilfrido Perea Curiel. Por su apoyo, comprensión y enseñanzas. Gracias.

CONTENIDO

Introducción.....	II
Capítulo 1.- Estado y Política social en el México moderno.....	1
1.1.- La Política Social y el pacto Estado- sociedad posrevolucionario.....	1
1.2.- El Partido Revolucionario Institucional.....	5
1.2.1.- Funcionamiento del Partido oficial.....	10
1.3.- El Paternalismo del Estado mexicano.....	12
1.4.- El Pacto Estado-Sociedad posrevolucionario.....	23
1.5.- El régimen clientelar de votos.....	32
1.6.- Crisis del Pacto Estado-Sociedad en el México a partir de 1982.....	47
1.7.- Conclusiones.....	54
Capítulo 2.- Los gobiernos a partir de 1982.....	55
2.1.- El periodo de Miguel de la Madrid Hurtado.....	57
2.2.- Carlos Salinas de Gortari y El Programa Nacional de Solidaridad.....	68
2.3.- Ernesto Zedillo y el Programa de Alianza Para el Bienestar.....	77
2.4.- Conclusiones.....	93
Capítulo 3.- La Política Social Contemporánea.....	95
3.1.- Retos de la Política Social	100
3.2.- Análisis de la Política Social.....	103
3.3.- Recomposición de las Políticas Sociales.....	110
3.4.- Los Nuevos Actores Sociales.....	112
3.5.- Conclusiones.....	120
BIBLIOGRAFIA.....	123

INTRODUCCIÓN

La pobreza y la desigualdad social que hoy impera en nuestra sociedad es tal que impide el desarrollo personal y social de los mexicanos. Debemos cobrar conciencia en estas dos limitantes para crear medidas que se conviertan en soluciones reales para poder combatirlos. Por eso son necesarias más investigaciones que tengan como propósito identificar la problemática en relación a las políticas sociales que el gobierno ha implementado, principalmente, a partir del cambio marcado por las reformas neoliberales que alteran las políticas económicas y a su vez las de tipo político y social.

Hoy por hoy, México quiere integrar su economía nacional a la del resto del mundo, y para ello debe adecuar sus normas de políticas, económicas, sociales y de políticas, a normas internacionales.

El paradigma de modernidad que el Estado mexicano busca en estos momentos, afecta directamente a la sociedad y por lo tanto a la carrera de Trabajo Social como profesión encargada de estudiar y tomar acción en los problemas sociales. Por consiguiente, se hace necesaria una investigación sobre este tema para ver de que manera afecta este cambio de orientación económica a la política social y a la misma profesión de Trabajo Social.

En la presente investigación se pretende evidenciar el uso que el Estado mexicano ha hecho de la política social con fines electorales, populistas y para

ganar legitimidad. La política social en su conceptualización más simple se refiere a las estrategias y medios que un Estado ejecuta para enfrentar el problema de la pobreza y atender con servicios dignos a los sectores sociales más desprotegidos.

La pobreza constituye uno de los problemas más lacerantes, por lo que en lo económico y en lo social requiere el Estado mexicano dar una respuesta inmediata. La presente investigación pone de manifiesto que para los gobiernos mexicanos ha sido primordial la búsqueda de popularidad y afianzamiento político por encima de las demandas que reclaman amplios sectores de la población. En este sentido se resaltaré que el Estado mexicano ha hecho uso instrumental de la política social con fines de política interior, mismos que ha priorizado ante su compromiso constitucional de proveer de bienestar social al pueblo mexicano.

En la presente coyuntura, debido al surgimiento de nuevos actores sociales económicos y políticos y a la cada vez más alta participación de la sociedad civil en los problemas primordiales de la agenda nacional, esta visión de la política social ha quedado rebasada.

El pacto que se dio entre el Estado y las clases trabajadoras a partir de la consolidación del partido gobernante en 1929, en el cual se responsabilizó de proveer y promover el mejoramiento de las condiciones de vida de las mayorías, en donde las instituciones jugaron un papel muy importante para legitimar al gobierno nacido de la revolución, conocido también como la coalición revolucionaria, como necesidad permanente de apoyo político.

La alianza entre el Estado y la sociedad se dio principalmente entre los sectores agrario, obrero y popular, en donde todos los conflictos entre los diferentes sectores se resolverían dentro del marco del partido, en donde se dieron prácticas de regateos y convenios institucionalizados entre estos tres sectores. Estas actividades dieron origen a lo que algunos autores han denominado como el clientelismo político.

El pacto corporativo necesario para la cohesión social, se dio en primera instancia con el grupo empresarial, dando una serie de beneficios como infraestructura, proteccionismo, mano de obra controlada y barata, crédito abierto, rescate de empresas y empresarios en quiebra, contratos monopólicos, mercados cautivos y complicidad en la vida social.

Un segundo factor del pacto corporativo, fue la clase obrera organizada en relación con el grupo gobernante que se dio con la creación de la Confederación General de Obreros y campesinos, de la cual se derivó la Confederación de Trabajadores Mexicanos. Esta alianza otorgó a los trabajadores garantías que atendieron con generosidad sus expectativas y demandas

Todo esto como la necesidad permanente de apoyo político de la dirigencia obrera para mantenerse en la cúspide de su liderato sectorial que tiende a garantizar la lealtad de esa cúspide del gobierno.

La organización que agrupó a los campesinos fue la Confederación Nacional Campesina, cuyo eje político lo constituyó precisamente el ejido.

Desde entonces el manejo de las políticas sociales, obedeció más a cuestiones de legitimidad del gobierno posrevolucionario que a las mismas necesidades sociales. Todo esto consistía en subordinar las fuerzas sociales autónomas a una institución política eficaz, cosa que se logró al agrupar a los sectores sociales. Es así como la coalición revolucionaria estableció su autonomía y su autoridad frente a los diversos grupos sociales de México. Lo que permitió la organización política que se caracterizó por la estabilidad política y un celebrado crecimiento económico.

En este marco se logró la industrialización fincada en mano de obra barata, con salarios inferiores al aumento de la productividad, sindicatos eficaces en el control de sus agremiados, estabilidad interna de precios y proteccionismo comercial generador de altas ganancias, una expansión de las grandes empresas concentradoras de las ganancias, compartida por la burocracia y la expansión relativa de los grupos medios, los bienes de producción necesarios para alimentar ese circuito de producción y consumo, con la industria volcada hacia el mercado interno y no hacia la exportación.

El aval político y el regulador económico del modelo fue precisamente el Estado, que administró el descontento y la desigualdad; garantizó ganancias y mano de obra pacífica, infraestructura pública y servicios, educación gratuita, subsidios al consumo y la producción, y sobre todo estabilidad política.

De las ventajas, podemos señalar que entre los años de 1940 y 1970, la economía mexicana creció a un 6% anual promedio.

Constituyó una sociedad urbana y modernizó todos los ordenes de su infraestructura.

No obstante este modelo se vio agotado a mediados de los años sesentas y tuvo manifestaciones políticas y sociales cuyo ejemplo más claro fue el movimiento estudiantil de 1968 y la dramática salida por la que opta el Estado mexicano para solucionar coyunturalmente este problema. Este acontecimiento marcaría el inicio de una nueva relación entre el Estado y la sociedad cuya mediación política ya no respondería a las mismas reglas que en su momento fortalecieron al clientelismo ya referido o al populismo del que hecho mano exaservadamente el Estado mexicano.

Esta fisura en las relaciones Estado-sociedad trataron de ser amortiguadas por los gobiernos de Luis Echeverría Alvarez y José López Portillo, mediante el uso de un fuerte gasto social para desactivar el descontento social generado.

El uso de la política social de carácter contra insurgente y como herramienta para legitimar a los gobiernos en turno contribuyó a que el modelo económico se agotara, se incremento el endeudamiento interno, sin que necesariamente hayan sido atendidas las principales demandas sociales.

El pacto corporativo vería reducir su control sobre las organizaciones de masas por su poder gestor de las demandas sociales se ha visto limitado por las condiciones económicas y su eficacia electoral declina.

El Estado va dejando de ser el eje de la vida política del país a la vez que su capacidad de decisión y negociación con la sociedad se ve seriamente reducida así como el control corporativo y por lo tanto su régimen clientelar se estrecha y empiezan a imponerse las decisiones del orden económico sobre el político.

Estas decisiones las podemos apreciar con claridad desde los últimos quince años a la fecha, con los cambios que en materia de política económica y social se han dado y que han tenido una repercusión directa en la sociedad. Dichos cambios marcados por el modelo liberal que trajo consigo una disminución en el gasto social impacta a las políticas sociales y disminuye considerablemente la estabilidad social que por mucho tiempo el gobierno había mantenido.

Esta alteración en la relación Estado-sociedad se ve afectada tanto en lo político como en lo social, es decir, ante la incapacidad del gobierno para dar solución a las necesidades que la población demanda, se agota la fuente de legitimidad que por muchos años el gobierno había capitalizado. Esto constituye una primordial preocupación de la investigación que se propone revalorar el ascenso de la sociedad civil y el redimensionamiento necesarios del sector social, mismo que hasta este momento ha estado relegado en la visión gubernamental ante los factores políticos y económicos.

Ante el replanteamiento que el Estado mexicano llevó a cabo de la política social fundamentalmente a partir de 1982, debido a la aplicación de la política económica de corte neoliberal, se impactaron las perspectivas de las diversas disciplinas, cuyo objeto de estudio lo constituyen los problemas sociales.

En las actuales circunstancias el sector social ha emergido como un ámbito rentable en términos de la lógica capitalista que reclama para la ejecución de los diversos programas sociales de un profesionista altamente capacitado y especializado para dirigir estos procesos.

Este cambio en la orientación de la política social trajo consigo una significativa reducción del gasto social que también afectó el desempeño de la profesión de trabajo social, como una profesión encargada de estudiar y tomar acción en los problemas sociales, la cual encontraba su principal fuente de desarrollo en el sector público y que permitió que surgieran nuevas perspectivas con otros actores sociales como las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. En estas condiciones la misma sociedad buscó y desarrolló sus propias alternativas a sus problemas, lamentablemente sin el concurso de los trabajadores sociales.

Pero esta coyuntura en la historia del México contemporáneo permite el necesario replanteamiento de las políticas sociales como un efectivo medio para acercar a la población a los servicios de bienestar. Además de los nuevos espacios sociales en que el trabajador social se puede insertar como un campo de desarrollo profesional.

La profesión del trabajo social, cuyo objetivo fundamental es la atención de las problemáticas acaecidas en el entorno social no ha quedado al margen del impacto referido. Si bien el Estado mexicano ha dejado de atender cualitativa y cuantitativamente a los sectores marginados, el auge de las denominadas organizaciones no gubernamentales denota que las perspectivas profesionales de

esta profesión se han ampliado considerablemente. Hoy en día las instituciones gubernamentales de carácter asistencial no constituyen la única vía de desarrollo profesional para el trabajador social. La promoción del cambio social que este profesionista pretende llevar a cabo puede ser concretada desde las referidas Organizaciones no gubernamentales e incluso desde la propia iniciativa privada.

Por lo anterior en esta investigación no se establecerán juicios de valor que califiquen necesariamente como negativo para nuestra profesión el impacto de la aplicación de la política económica neoliberal.

Paralelamente al análisis de los efectos que contrajo la aplicación de este modelo económico, con la consecuente agudización de la pobreza en México se analizarán las perspectivas y alternativas que para el trabajo social han quedado abiertas, básicamente por la propia participación civil en la búsqueda de sus demandas históricas.

CAPITULO I.- ESTADO Y POLITICA SOCIAL EN EL MEXICO MODERNO

1.1.- LA POLITICA SOCIAL Y EL PACTO ESTADO-SOCIEDAD POSREVOLUCIONARIO

Con la primera revolución de este siglo, se logró la destrucción del antiguo régimen porfirista y surgió un gobierno en donde se dieron muchos movimientos que conformaron coaliciones o alianzas para poder gobernar. Esta nueva organización de la política, implicó una dominación e institucionalización del poder, utilizando los principales sectores de la sociedad, como el obrero, campesino, popular y militar.

La gran tarea de institucionalización, mediante un sistema de dominación política, se realizó con un proceso de pacificación del país, atacando los levantamientos militares de los principales caudillos campesinos, este proceso se vio coronado con un nuevo orden constitucional.

Con el gobierno de Don Venustiano Carranza, se conformó un orden constitucional, instrumento jurídico que sometió, por la legalidad y la legitimidad a la mayor parte de los grupos, y fue esta la base para institucionalizar los conflictos de la revolución mexicana, logrando la

implementación de un Estado fuerte y la consolidación de los poderes en los que se sustentó el Estado mexicano.

A partir de este momento, lo expresado en la Constitución del 17, situó a la promoción y el bienestar social, como función esencial del Estado y el gobierno como su razón de ser. Así la política social se constituyó en un factor de unidad y coherencia nacional, en un Estado con grandes desigualdades e intereses distintos entre gobierno y sociedad.

La política carrancista representó esencialmente los intereses de los sectores medios urbanos y rurales, que habían crecido notablemente a consecuencia del proceso de desarrollo que se había venido dando.

Este gobierno fuerte, representado primero por Carranza y después por el "Grupo Sonora" (Obregón, Calles y De la Huerta) lo que buscaba era la institucionalización de su sistema de dominación política y la restauración del económico, para esto fue necesario, mantener subordinados a los grupos populares, pero sin llegar a contraponerlos.

Así se tienen como ejemplos, el artículo 27 Constitucional, donde se establece la procuración estatal de los recursos naturales como el petróleo, aunque algunos de los cuales pueden concesionarse como el caso de los minerales o el caso del ejido, que su finalidad última era asegurar la reproducción agrícola de autoconsumo.

Otro ejemplo lo constituye el artículo 123 Constitucional, en la cual establece un mínimo de derechos laborales, en donde el Estado cumple un papel rector y arbitral, protegiendo la organización sindical, pero no atiende directamente sus demandas, dejando a las empresas su resolución: Deja a las empresas la responsabilidad de proveer de salud, vivienda y educación los trabajadores, siendo que el cumplimiento de la ley es el instrumento privilegiado para llevar a cabo la política social y cumplir con el propósito de justicia y equidad.

En general la Constitución de 1917 significó el instrumento jurídico para dar una organización social económica y política por parte del Estado para el conjunto de clases y grupos sociales en México, de los cuales se derivó un Estado fuerte, lo que permitió la consolidación del un nacionalismo revolucionario, como ideología estatal y, aunado a esto, la creación de un partido de Estado en 1929.

Este proceso de organización sectorial y corporativa del partido del Estado, se manifestó una tendencia creciente para modificar su papel: se inició una transformación de las Instituciones públicas para agregarles a su papel rector la participación directa y protagónica en el desarrollo económico.

Se inició así el tiempo de las empresas públicas, en donde el Estado, fungió como negociador que absorbió todas las demandas y conflictos de la

sociedad. Eran tiempos de la construcción de un “Estado de bienestar” en donde le correspondió al Estado la satisfacción de las necesidades básicas.

Sin embargo el Estado Mexicano se consolidó como fuerza económica sólo después de 1940, debido a las condiciones prevalecientes en el país como una escasa industrialización, predominancia de población rural, nulo desarrollo científico y tecnológico, modelo económico agroexportador y ninguna integración ni estabilidades políticas y solo hasta 1934 con el gobierno del General Lázaro Cárdenas fue que sentaron las bases para llegar al conjunto de la sociedad de acuerdo al proyecto inspirado en la Constitución de 1917.

1.2.- El Partido Revolucionario Institucional

El desarrollo económico a partir de 1920, corresponde a los efectos de la revolución sobre la estructura social mexicana¹.

El poder político continuó siendo el dominio especial del grupo revolucionario, que finalmente consolidó su poder en 1929 con el Partido oficial. Todos los intereses, tanto, personales como institucionales del grupo revolucionario fueron anteriores al surgimiento de los nuevos grupos de la élite agrícola-industrial de México. Hasta 1930 la mayoría de los hombres de negocios "apenas se ganaba la vida".²

Después de la etapa armada, quedaron destruidos los valores y normas tradicionales, que acompañaron la movilización social y al crecimiento económico moderno, provocando mayores conflictos sociales que una inestabilidad política.

La sociedad creció en número, haciendo más compleja la estructura y sus actividades (Para 1940, la población total del país llegó a los 20 millones de habitantes, 5 millones más de los que tenía en 1920 y casi los que el Distrito Federal, tiene en la actualidad).

¹ Para una más detallada presentación de este punto de vista, véase Moisés González Navarro, "La Ideología de la Revolución Mexicana", en Historia Mexicana, 10 Abril-Junio de 1961 pp. 628-636

La economía abierta, en ese entonces era un dato interesante, no la problemática en la actualidad; lo mismo que la pobreza y los habitantes no tenía la complejidad de hoy, y se combatió con la política social de ese tiempo. Huntington señala que durante el proceso de modernización "el mantenimiento de un alto nivel de comunidad depende cada vez más de las instituciones políticas"³. La sociedad postrevolucionaria se dio con un dominio de las fuerzas sociales en conflictos, con una ausencia de instituciones políticas capaces de equilibrar las demandas de los grupos sociales recién emergidos frente a los intereses de las antiguas élites.

En este sentido, el gran logro de la Revolución Mexicana, fue preparar el camino para el desarrollo político y la modernización política de México. Entendiendo al desarrollo político como la creación de organizaciones y procedimientos políticos complejos autónomos, coherentes y adaptables.

En este mismo orden de ideas el sistema de gobierno que había prevalecido antes de la Revolución, en donde dominaban los intereses personales y las fuerzas sociales, fue reemplazado por un sistema político muy complejo, autónomo, coherente y con una existencia propia distinta de las fuerzas sociales, pero con la suficiente capacidad para combinar la centralización del

² Karl W. Deutsch. "Movilización Social y Desarrollo Político. American Politican Science Review N° 55. Septiembre 1961. P. 494.

¹ Huntington, Samuel, P. "Orden político y cambio de sociedades. New Haven, Yale University Press, 1968

poder con la expansión del mismo y una reducida participación de los grupos sociales en el sistema político.

La institución fue el Partido oficial, se subordinó las fuerzas sociales a una institución política eficaz, incorporando esas fuerzas sociales dentro del Partido revolucionario, organizados en cuatro sectores: campesino o agrario, obrero, popular y el militar.

Por medio del Partido de gobierno, el sistema político mexicano estableció su autonomía y su autoridad frente a los grupos sociales, los conflictos entre estos segmentos, se resolvieron, incluso hoy por hoy, en el marco del Partido y bajo la autoridad del Presidente y la dirección central del partido en la actualidad.

De esta forma, a cada segmento se le asignó un número determinado de puestos en las políticas nacional, estatal y local y cada uno apoyaba en conjunto a los candidatos elegidos por el Partido.

Se dio un sistema de regateos y convenios institucionales que reemplazó la política sin orden y conflicto abierto y los intereses de los sectores, se subordinaron a los intereses del Partido.

Se disminuyó gradualmente el poder por parte de los militares que desaparecieron como sector del Partido en las reformas de 1940.

El PRI, desde 1929, con sus respectivos nombres, a lo largo de la historia ha ocupado la supremacía política mexicana. El partido dirigente ha cambiado poco hasta la fecha, se eliminó el sector militar y se conservó el agrario, el obrero y el popular. Todos los ejidatarios fueron miembros del partido y constituyeron una mayoría en el sector agrario la mayor parte de ellos estuvieron incorporados a la Confederación Nacional Campesina (CNC), que desde Cárdenas fue la organización predominante en el Sector Agrario.

La Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), se encargó del sector obrero, constituyéndose como la mayor de las organizaciones obreras, teniendo una posición predominante dentro de la mano de obra organizada en el sector obrero del partido oficial.

El sector popular del partido se organizó en la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) conocida también como la clase media organizada. Incluye este sector del PRI, entre otros grupos, a los burócratas, profesores, agricultores privados, pequeños comerciantes e industriales y los profesionistas.

Estos tres sectores desempeñaron un papel activo en la designación de los candidatos del PRI para todos los puestos públicos. En todos los niveles del gobierno los grupos afiliados al partido asumen el control de los tres sectores del partido.

“Los sectores deciden entre si que puestos de elección deben asignarse a cada sector; cada sector elige sus propios candidatos para los puestos que le han sido asignados y los tres juntos apoyan todas las designaciones hechas por el PRI”.⁴

El Partido oficial tuvo, desde sus inicios, la función de sumar y equilibrar los diversos intereses representados dentro del Partido gobernante.

⁴ Robert, E. Scott. “Gobierno Mexicano en transición”, De Revolución Urbana. Universidad de Illinois Press. 1964.

1.2.1.- Funcionamiento del Partido Oficial

En toda la historia del Partido oficial, sus candidatos, han llegado siempre a ser presidentes de México, ningún otro candidato de oposición lo ha sido. Quizás la más seria amenaza, después de la del General Almazán en 1940, ha sido la de Cárdenas en 1988.

Esto se asegura por el funcionamiento eficaz del Partido oficial, en donde cada nivel de gobierno los candidatos del PRI son designados por el presidente, una vez hechas las elecciones los sectores del partido los dominan en sus convenciones, de acuerdo con las instrucciones del Comité Ejecutivo Nacional del Partido. De esta manera se coloca la "legitimidad" democrática a estos candidatos. Unicamente una élite de la coalición revolucionaria ocupa estos puestos, y estos designan al resto de sus colaboradores.

El Presidente ocupa el primer nivel de la pirámide política de México; él designa a los funcionarios de elección quienes a su vez designan al resto.

Los que ocupan los puestos le deben al Presidente su designación, no a los grupos de intereses que los han apoyado con sus votos.⁵

⁵ Roger, D. Hansen. "La política del desarrollo Mexicano". Ed. Siglo XXI p. 154-159.

La coalición revolucionaria ha utilizado al Partido oficial para controlar la política mexicana por los distintos niveles; en el primer nivel, el partido es empleado como un mecanismo para obtener la mayoría de votos en las elecciones, municipales, estatales y federales. El segundo nivel se ha utilizado para controlar los diversos sectores del partido mismo. La estructura del partido permitió el acceso a grandes grupos organizados que pudieron proporcionar las mayorías electorales.

1.3.- El paternalismo del Estado Mexicano

El paternalismo del Estado mexicano, es una interpretación que algunos autores hacen de un periodo de la historia del México contemporáneo comprendido entre los años de 1934 a 1982. En el cual el Estado pretende en apariencia establecer programas de bienestar social, generalmente enfocados a la prevención de la pobreza, la garantía de seguridad social, educación, vivienda, tenencia de la tierra etc. Y que implementó únicamente paliativos a los problemas y que no constituyeron en ningún sentido un desarrollo social.

A este periodo, en el contexto internacional, se ha dado en llamar como el Estado Benefactor, denominación que no corresponde al caso del Estado mexicano, ya que el Estado Benefactor pretende, mediante las políticas sociales, invertir en gastos sociales en las esferas mayoritarias para nivelar la desigualdad social de ciertos grupos.

En el caso mexicano se pretendió crear condiciones para una incipiente democracia, donde el Estado pretendía incluir en la mayoría de la población para la participación, pero sin incidir en un cambio o en un progreso social, quedando así el desarrollo social en un segundo plano.

Por lo anterior, en este inciso se hará referencia a este periodo, más bajo la óptica de un Estado nacionalista.

Este nacionalismo comprende una postura progresista a diferencia de los conservadores en Europa, retomando los principios de la Revolución Mexicana, mediante los postulados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos sociales. Atribuyendo al Estado la responsabilidad de "...enseñanza y de el papel de los particulares en esta tarea, de establecer límites y prohibiciones a cierto tipo de corporaciones y personas en materia educativa y de señalar los criterios que deben orientar a la educación..."⁶

El Estado nacionalista mexicano, comienza con la puesta en marcha de una economía mixta con el propósito de resolver dos grandes problemas:

- El desempleo y
- La concentración del ingreso.

Para ello sería necesario de la participación deliberada del Estado en la economía.

En el Estado nacionalista, la productividad presentó aumentos constantes, mientras que en la época posterior, ésta decayó de manera notable, y hasta ahora, no se han presentado rendimientos similares.

⁶ Cordera, Rolando; Tello, Carlos. México : La disputa por la nación. Ed. Siglo XXI. México 1981 p. 109.

En el Estado mexicano la política nacionalista, se fundó, como se dijo, en la ideología derivada de la revolución de 1910-1920, mismas que se plasmaron en la constitución de 1917.

Otro ejemplo lo constituye el artículo 123 constitucional, en la cual establece un mínimo de derechos laborales que, en última instancia aseguraban por parte del Estado la reproducción de la fuerza de trabajo, en él se legaliza el derecho al sindicato, salario mínimo, seguridad social y la tutela y arbitraje del Estado en las diferencias laborales.

En general la Constitución de 1917 significó un instrumento para la ejecución de un modelo de organización social económica y política por parte del Estado para el conjunto de clases y grupos sociales en México, de los cuales se derivó un Estado fuerte, lo que permitió la consolidación de la ideología (de una falsa ideología) del nacionalismo revolucionario, como la ideología estatal y, aunado a esto la creación de un partido de Estado en 1929.

Con el Gobierno del General Cárdenas se impulsó la organización sindical y campesinas, colocando el Estado como tutor de los intereses populares e intercediendo por ellos cuando era necesario, realiza una profunda reforma agraria con el reparto masivo de tierras; obligó a las empresas a organizarse en cámaras, lo que permitió el establecimiento de políticas económicas y de negociación más expeditas; impulsó reformas legales que ampliaron y

consolidaron el régimen de seguridad social de la población mayoritaria; extendió la educación hacia amplios sectores que anteriormente no tenían acceso a ella; colocó al Estado como agente económico fundamental al expropiar el petróleo y los ferrocarriles; en una palabra sentó las bases para el desarrollo de la política económica posterior.

La Segunda guerra Mundial, también, jugó un papel muy importante para el desarrollo de la economía mexicana, ya que a partir de ella, la demanda de productos de países atrasados se incrementó por la conversión de los países beligerantes a economías de guerra. Esto permitió por un lado, el incremento de la exportación y, por otro, la instalación de empresas dedicadas a satisfacer las necesidades del mercado interno y externo. A esto último se le conoció como sustitución de importaciones.

Todo esto permitió que de 1940 a 1960, el país experimentara un crecimiento a una tasa anual del 6% en promedio, cifra dos veces mayor que el crecimiento poblacional promedio del mismo lapso, y que hacía superar en más de 3% la producción per capital.⁷

Las nuevas industrias fueron protegidas por aranceles; los impuestos en la importación de materias primas fueron muy bajos, en contraste con los aranceles para productos terminados.

⁷ Fuente: "Medio siglo de estadísticas económicas seleccionadas", en Cincuenta años de Banca Central, Cuadro I.

En cuanto a la competitividad internacional de los productos nacionales se obtuvo por la vía de la devaluación del peso, ya en 1948 fue de 5.74 a 8.01 y en 1954 fue de 8.65 a 12.50 la cual se mantuvo por más de 22 años.⁸

Los ingresos del sector público eran bajos, por lo que se optó por el incremento en la emisión de circulante, es decir inflación, para financiar los gastos del gobierno, lo que hizo descender el ingreso real de los trabajadores, en contrapartida con el de los empresarios.

Este factor político condicionó las orientaciones de la política económica cambiaría radicalmente con las devaluaciones del 54, ocasionando un incremento del 20% en los precios, las protestas de los líderes sindicales, aún los allegados al gobierno conllevando a una aplicación vigorosa de los instrumentos monetarios y financieros desarrollados durante la década de 1950 y una creciente dependencia del financiamiento externo para cubrir el déficit del sector público.⁹

De 1970 a 1982 el crecimiento del PIB creció a una tasa promedio del 6.04% anual, siendo de alrededor del 8% en 1972, 1973, 1978 1979, 1980 y 1981, para descender a 0.54 en 1982.¹⁰

⁸ Tomado de: Guillen, Héctor. Orígenes de la crisis en México 1940 - 1982. Ed. Era. p 28.

⁹ Hansen, Roger D. "La Política del Desarrollo Mexicano". Ed. Siglo XXI. p 71.

¹⁰ Datos tomados de Guillen, Héctor. Orígenes de la crisis en México 1940/1982. Ed. Era. pp. 54-61

Los ingresos del sector público pasaron de crecer al 5.9% en 1970 al 43.3% en 1975. En 1976 decayeron al -5.3% hasta elevarse al 25.1% en 1982.¹¹

Los egresos, por su parte crecieron a un ritmo del 12.54% de 1940 a 1970 para elevarse al 14.05% de 1970 a 1982. Pero este ritmo de crecimiento de los egresos de 1970 a 1982, solo pudo ser controlado por la vía del endeudamiento externo del sector público y la inflación.

En general, durante el periodo de 1934-982, se consolidó el llamado Estado nacionalista en México, el régimen social se incrementó de manera notable, constituyendo un verdadero salario real.

Y ello se reflejó en la serie de prestaciones, al menos para los trabajadores sindicalizados. Entre ellas destacan los servicios de salud, créditos, accesos a viviendas a bajo costo y a plazos, desayunos escolares, educación pública, jubilaciones, seguro de vida, etc.

Pero estos beneficios de esta política no se reflejaron en los salarios reales, debido a que "el salario de los trabajadores se deterioraba dramáticamente entre 1939 y 1958 si se mide en función de la evolución del salario mínimo la tasa media de crecimiento anual de los salarios mínimos generales entre 1940 y 1950 fue de -4.5% la de los salarios mínimos en el campo fue de -5.3%

¹¹ Cadena Vargas, Edel. Neoliberalismo y Sindicalismo en México. Centro de investigación y estudios avanzados de la facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM. p 32.

en pesos de 1950. Solo a partir de 1958, los salarios empezaron a experimentar un repunte que culminó en 1968 cuando recuperan el nivel que tenían en 1940. Entre 1968 y 1975, los salarios reales experimentaron incrementos que mejoraron considerablemente los niveles de remuneración de los trabajadores.

En lo político el proceso de institucionalización implicó la realización del afianzamiento de la hegemonía del poder civil, lo cual exigía saldar cuentas con el ejército y la iglesia; mayor centralización del poder en el titular del ejecutivo y en el gobierno federal, lo cual significó el reajuste de las alianzas del Estado con las fuerzas sociales y la modernización de la política a través de la reglamentación de la participación, así como de las formas de ascensos y promoción políticas.

El primer paso concreto hacia la industrialización lo constituyó la ley de industrias de transformación, expedida en 1914, que permitió a una multitud de empresas beneficiarse con exenciones de impuestos hasta por cinco o diez años.

A lo largo del gobierno de Miguel Alemán, se fueron estableciendo tarifas que buscaban disminuir o evitar definitivamente la competencia desigual que los productos manufacturados en el exterior hacían a los de fabricación mexicana

a través de las crecientes medidas proteccionistas el gobierno promovía el desarrollo de una industria en expansión fuertemente vinculada al Estado, tanto en su proyecto como en sus mismas condiciones de existencia.

A partir de 1948, el producto nacional bruto creció a una tasa de 6%, cifra mayor que la de todos los demás países latinoamericanos y comparable a la del crecimiento de la gran mayoría de los industrializados en el que el desarrollo industrial trajo consigo enormes cambios en la composición social del país, en la medida que aumentaban la población empleada en la industria y sobre todo en los servicios, descendía la dedicada a la agricultura y aumentaban las migraciones del campo hacia los centros urbanos en donde se desarrollaba la producción fabril con el consiguiente crecimiento de las ciudades, la capitalización del país en estos años se basa en gran medida en la exportación de productos agrícolas provenientes de los distritos de riego.

En enero de 1946 se reformó la ley electoral para hacerla federal y cumplir con los objetivos de centralizar el proceso electoral para fortalecer el control del gobierno sobre él mismo y proporcionar la formación de partidos políticos nacionales y permanentes, a fin de romper con la tradición de partidos personalistas y efímeros, organizados en coyunturas electorales alrededor de un candidato y sin perspectivas de una vida permanente ya que desaparecería una vez terminadas las elecciones.

Para el periodo de 1965-1970 el producto interno bruto creció al 6.7% anual, y los precios se mantuvieron relativamente estables.¹² El hecho de que el tipo de cambio haya permanecido estable en 12.50 por dólar lo que ayudaba a conservar la estabilidad de precios al evitar un aumento del costo en pesos de las importaciones.

En cuanto a la agricultura, esta, dio muestras de agotamiento, pero todavía estaba produciendo la mayor parte de los productos básicos requeridos por el mercado urbano y los vitales ingresos de divisas. La capacidad productiva instalada durante los años inflacionarios de los decenios de 1940 y 1950 permitió la continuación y el sector privado siguió respondiendo a los incentivos de los beneficios.¹³

La balanza en la cuenta corriente mostró un continuo déficit creciente. El déficit ascendía a 367 millones de dólares en 1965 y aumentó a 946 millones de dólares en 1970. Durante este periodo el déficit se financió básicamente con préstamos extranjeros directos e indirectos, las entradas de capital a largo plazo representaban el 68% del déficit de la cuenta corriente entre 1965 y 1970.

¹² Reynolds, Clark. Por qué el desarrollo estabilizador en México fue en realidad desestabilizador. Revista "El trimestre económico" vol. 44. Octubre-diciembre, 1977. p 23.

¹³ Guillén Romo, Héctor. Orígenes de la crisis en México 1940 - 1982. Ed. Era. México 1984. p 30.

Durante la última mitad de los años sesenta, la política fiscal continuó favoreciendo la inversión privada interna y externa para mantener el crecimiento establecido en años anteriores.

En el gobierno de Díaz Ordaz se caracterizó por políticas relativamente conservadoras, al igual que en relación con la inversión privada y extranjera por gastos fiscales y en lo interno se estaban posponiendo reformas fiscales muy necesarias de modo que la participación del gasto público seguía siendo una de las más bajas del mundo. El déficit fiscal seguía superando a la participación de la inversión directa del gobierno en el PIB, de modo que tal inversión debía financiarse con préstamos internos y externos. Los préstamos internos dependían del crecimiento del ahorro financiero privado voluntario, que a su vez reflejaba las tasas reales de interés relativamente elevadas de los bonos y depósitos de las instituciones financieras nacionales. El gobierno aprovechó estas fuentes de fondos para cubrir su creciente déficit.

Para esto se recurrió al sector externo en busca de préstamos para complementar el financiamiento del déficit interno y para 1971 se continuó empeorando el déficit en cuenta corriente, el nivel de 726 millones de dólares en 1971 aumentó a 3769 millones de dólares en 1975 y la tendencia continuó hasta 1976, las exportaciones de bienes aumentaron un 19% anual, debido en parte al crecimiento repentino de las exportaciones de manufacturas de las nuevas plantas maquiladoras y la creciente competitividad de las industrias

del interior del país, pero las más importantes aumentaron 23% anual, lo que destruyó las ganancias de las exportaciones e hizo que aumentara el déficit comercial al 27% anual.

1.4.- El pacto Estado-sociedad postrevolucionario

Después del triunfo del movimiento constitucionalista con Venustiano Carranza al frente contra Victoriano Huerta primero y posteriormente sobre Zapata y Villa, se dio a la tarea de consolidar y dirigir la vida política posrevolucionaria.

La política Carrancista representó esencialmente los intereses de los sectores medios urbanos y rurales que habían crecido notablemente a consecuencia del proceso de desarrollo económico que se había venido dando.

Lo que buscaba este grupo dominante era la institucionalización de su sistema de dominación política y la reestructuración del económico, para esto sería necesario mantener subordinados a los grupos populares, pero sin llegar a contraerlos.

Este periodo de transición sentó las bases jurídicas económicas y sociales para el establecimiento de un gobierno fuerte representado por el "Grupo Sonora" con miras a establecer un gobierno sólido que tuviera representación en el exterior y que respondiera a los intereses de los Estados Unidos.

En el gobierno de Carranza se empezaron a generar problemas en el grupo hegemónico, ya que no pudo dar respuesta inmediata a los intereses

extranjeros, se negó a reconocer la deuda externa y la indemnización a los Estados Unidos, producto del conflicto de la revolución y también no pudo rescatar las compañías petroleras en manos del capital inglés y holandés.

A la muerte de Carranza se da una especie de vacío de poder que se trató de llenar con el ascenso del General Obregón al gobierno. El gobierno de Obregón tuvo como base fundamental responder a las demandas que Carranza dejó de lado.

De esta forma siguió las siguientes acciones :

- a) Se reconoce la deuda externa norteamericana que prevalecía antes y después del movimiento revolucionario.
- b) Se establece un programa de pagos para indemnizar las compañías norteamericanas por los años de guerra.
- c) Se empieza a pensar como legislar el sistema financiero y en general empieza a establecer una relación consolidada con el gobierno norteamericano.

Por otro lado permitió disminuir el poder de los militares y llevó a Calles a dirigir el ejército.

También desde el gobierno de Obregón se delimitó el poder civil y el eclesiástico, sometiendo a la iglesia a los lineamientos fijados por el Estado,

restándole importancia en el campo político, de la educación y la organización del Estado civil.

Sin embargo el gobierno de Obregón se veía amenazado por algunos generales del ejercito y por el levantamiento de algunos caciques regionales en lucha por el poder. Pero Obregón apoyó la lucha de Calles y el descontento se dejó sentir al interior del ejercito y Calles tuvo que empezar a establecer alianzas con algunos sectores del ejercito, de las organizaciones obreras y campesinas y así consolidó su poder.

Las primeras acciones de Obregón, al asumir la presidencia, fueron establecer alianzas con sectores campesinos y organizar políticamente al sector obrero. La política de organización y corporatización del sector obrero se centró en crear una central que tuviera el carácter de aglutinar la mayor parte de las federaciones, sindicatos y mediante la CROC Mexicana, que fue dirigida por Luis N. Morones, que constituyó un grupo sólido que apoyó el gobierno de Calles.¹⁴

A través del control que Calles ejerció sobre el ejercito, la iglesia, los obreros y los campesinos pudo consolidar un gobierno fuerte, el siguiente paso sería la organización de un partido político que diera a la mayor parte de los sectores sociales que estuvieran controlados por el Estado.¹⁵

¹⁴ Meyer, Lorenzo, Historia General de México. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1981 pp. 186-187
¹⁵ Ibídem

Desde el punto de vista político, Calles fue inflexible ante la iglesia y declaró delimitando su acciones únicamente en el ámbito religioso y no les permitió incidir en ningún otro aspecto de la organización económico-social.

Esto provocó que en 1926 se diera un rompimiento violento entre la iglesia y el Estado, restándole injerencia a la iglesia en el artículo tercero constitucional "educación laica y gratuita", en el veinticinco constitucional que dice que el Estado es el único que administra y organiza políticamente al país y el artículo veintisiete constitucional que no le permitió a la iglesia tener bienes bajo su dominio.¹⁶

La guerra cristera tuvo un carácter fundamentalmente rural y el Vaticano no apoyó la guerra interna. Las luchas se concentraron en Guanajuato, Colima, Jalisco y Michoacán y por su carácter local el Estado pudo controlar estos levantamientos.¹⁷

Una vez establecido el gobierno de Calles, se emprendió un programa de crecimiento económico y social. Este programa comprendía el desarrollar de manera capitalista la agricultura extensiva, darle un fuerte impulso a la minería, crear la infraestructura necesaria para el país, promover el empleo y los mecanismos de producción que permitieran hacer crecer el mercado interno, consolidar un sistema financiero que promoviera el desarrollo interno

¹⁶ *Ibidem*

¹⁷ *Ibidem* pp 188-190.

del país (la banca para el desarrollo) y crear una banca central que regulara la banca privada.¹⁸

Calles promueve la creación del Partido Nacional Revolucionario donde aglutinó a la mayor parte de los sectores sociales sobre todo al ejército y líderes obreros.¹⁹

Calles implementó un sistema educacional para lograr una cobertura que permitiera difundir los programas de alfabetización e involucró a todo el magisterio nacional y algunos sectores de la población.

También tuvo como principal objetivo impulsar la educación media y la educación superior tratando siempre de vincular la educación con el proceso productivo, por lo tanto la educación técnica tuvo una relevancia especial mediante la creación de sectores calificados para el desarrollo interno del país.

Para lograr el desarrollo capitalista de la agricultura era necesario producir a gran escala y promover el comercio exterior con este fin se inició una política de financiamiento creando el Banco Nacional de Crédito Rural (posteriormente Banrural) y el Banco de crédito ejidal.

¹⁸ Meyer, Lorenzo. Historia General de México. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1981 p. 187.

¹⁹ Los militares desaparecieron como sector del partido con las reformas de 1940.

Por otra parte para promover el comercio exterior se creó el Banco de Comercio Exterior y se empezó una fuerte infraestructura en materia de comunicaciones y transportes que permitió vincular los sectores productivos con los sectores de abasto.

Para promover éste sector de 1929 a 1934, se crearon casi todas las presas del país por órdenes de Calles mediante Abelardo Rodríguez. El impulso del grupo de los ingenieros fue muy fuerte y Emilio Portes Gil junto con Abelardo Rodríguez subirán al poder siendo ingenieros para que a lo largo del territorio se creara la comunicación nacional de irrigación.²⁰

En 1929 se creó la Comisión Nacional Bancaria y el Banco Central (el Banco de México), teniendo como principal función regular a la banca privada, emitir el papel moneda, controlar la política financiera y crediticia y representar al gobierno en el exterior.

Por otra parte con el fin de consolidar el desarrollo interno de país, el grupo callista se dio a la tarea de generar empleos, cosa que logró por dos vías: en la infraestructura de comunicaciones y transportes públicos creando el Departamento de trabajadores y las juntas de consolidación y arbitraje, y en materia de salud impulsó el área formando la secretaría de salud y asistencia privada, financió todos los juegos de azar para la asistencia pública.

²⁰ Meyer, Lorenzo. Historia General de México. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1981 p. 190-198.

En general Calles fue el sujeto del desarrollo capitalista del país y convirtió su persona en elemento clave del sistema político, este periodo conocido como el maximato o como el periodo del sistema de la Administración pública, (que en muchos aspectos rigen hasta nuestros días) buscaba un control político para someter a la sociedad.

Calles se convertiría en la última expresión del caudillismo, para entrar a la del presidencialismo, dejando atrás al caudillismo, mediante la subordinación de las fuerzas sociales a una institucionalidad política, en donde estableció su autonomía y su autoridad frente a los diversos grupos sociales. Todo problema se discutía bajo los ojos del partido, pero sobre todo bajo la autoridad del presidente. La delineación más acabada de esto se daría más tarde Cárdenas.

"Cárdenas reorganizó el partido, así como la directiva del ejército, para fortalecer el poder del presidente. Al mismo tiempo encabezó la movilización y organización de los campesinos y trabajadores urbanos."²¹

Cárdenas para acabar con los excesos del Maximato tuvo que sacar a Calles, cambio al partido oficial de Partido Nacional Revolucionario, por Partido de la Revolución Mexicana, cambió a la autonomía sexenal, logrando plena

²¹ Hansen, Roger. La política del Desarrollo Mexicano. Ed. Siglo XXI. México 1981 p. 133.

autonomía para gobernar que es igual a que no exista injerencia de gobiernos anteriores para el actual, como en el caso del maximato.

El gobierno Cardenista logró el consenso de un sector importante de la sociedad (lo que ningún presidente había logrado en la historia) dando lo que se pedía bajo un control político, otorgando todas las bases para un desarrollo revolucionario para la estabilidad política. Atrás de ese consenso, el eje de esta estabilidad política era el nacionalismo, pero en el fondo se llevaba a cambiar la esfera del poder, sacar el capital Europeo y meter el norteamericano y el camino para ello fue la nacionalización.

El gobierno cardenista tuvo como eje la implementación de las bases para el capitalismo, acabando con los levantamientos indígenas mediante el proceso de la reforma agraria, la reforma agraria no tenía que ver con la agricultura de exportación, solo con la pequeña y mediana agricultura y se dejó al latifundismo en el norte.

Durante el sexenio de Cárdenas se crearon, de 1935 a 1940, 6594 nuevas empresas, dando un total de 13510. El capital ascendió de 1670 millones de pesos a 3135 millones de pesos y el número de obreros empleados subió de 313041 a 389953.²²

²² Tomado de Hamilton, Nora. Los límites de la autonomía del Estado. Ed. Era México 1983. pp. 136-153

En las industrias básicas se desarrolla un modelo de nacionalización del petróleo, electricidad, ferrocarriles. La nacionalización pone a la cabeza al Estado como el máximo representante de la economía y además como productor o sea no solo como regulador; estableció un proceso de distribución del ingreso y esto vinculó a los recursos humanos el proceso de desarrollo, la base de este desarrollo fue el incorporar la mano de obra a la ampliación del mercado interno, la política de distribución del ingreso tuvo como antecedentes a los sectores indígenas.

La política indigenista estableció un respeto absoluto a estos sectores, en cuanto a la política campesina, primero formó la CNC; segundo estableció un proceso de reforma agraria; distribuyó la pequeña y mediana propiedad entre los campesinos en una aparente democracia.

En general la consolidación de los sectores medios se dio en las instituciones del gobierno, se mantuvieron bajos los índices de inflación, y los salarios se mantuvieron bajos.

1.5.- El régimen clientelar de votos

En la práctica, el Estado nacionalista no se compromete con las causas estructurales de los problemas que pretende resolver, sino que su interés es con los grupos que pueden cooperar junto con él, en la consolidación de un sistema hegemónico en donde el gobierno utiliza las políticas sociales para legitimar a las instituciones políticas. El interés central del gobierno es el de ejecutar políticas sociales con el único objetivo de no alterar el sistema político existente, mediante programas adaptativos o correctivos que regulan el orden del sistema social.

Durante los años treinta, los efectos de la crisis mundial, se conjuntaron con los intereses del gobierno revolucionario del México contemporáneo para dar a conocer una serie de cambios y reformas. Cárdenas empezaría un periodo importante en el sistema estatal.

El éxito de la confrontación de Cárdenas y sus partidarios con Calles, consecuencia de la transición, señalada anteriormente, del caudillismo al presidencialismo hizo avanzar el proceso de institucionalización del Estado posrevolucionario, sustituyendo la hegemonía previamente ejercida por una serie de caudillos y posteriormente por el "jefe máximo" por la hegemonía de la presidencia, lo que ha seguido caracterizando el sistema político mexicano.

En el gobierno de Cárdenas había fuertes divergencias en cuanto a la orientación de la ideología, lo que mostraba la importancia de las lealtades para el establecimiento de las nuevas alianzas políticas. Cárdenas formaba parte de la fracción progresista al igual que Luis Rodríguez, Silvano Barba González y Francisco Mújica. Este último inició una reforma agraria y otras medidas progresistas cuando fue gobernador de Michoacán.

Los métodos del gobierno de Cárdenas para enfrentar los problemas de la apatía burocrática, la corrupción y la general oposición a sus programas incluían la destitución o neutralización de funcionarios de alto nivel que se oponían directamente a las medidas del gobierno. Trató de elevar de categoría y motivar a la burocracia así como a los niveles más bajos del ejército mediante aumentos de sueldos, seguridad de empleo, programas de capacitación y otras medidas; trató de lograr la centralización o control de la ejecución de su política en sus propias manos o en las de sus asociados de confianza.

En cuanto al ejército, Cárdenas siguió la política comenzada durante el gobierno de Calles, que consistía en la eliminación de obstáculos para su institucionalización, mediante la elevación de su nivel profesional, mejoramiento de condiciones de vida, así como estímulos a los altos mandos para que se retiraran a los negocios privados para contrarrestar el conservadurismo que caracterizaba a muchos de los militares. "La larga

carrera militar de Cárdenas, le había conquistado el apoyo de un número importante de oficiales; otros eran reacios a arriesgar su nueva riqueza durante el gobierno de Calles o el maximato, en una confrontación entre Calles y Cárdenas, lo que debilitó el apoyo a Calles por parte de este grupo.”²³

Cárdenas dio su apoyo a los oficiales jóvenes, elevando la paga y mejorando el entrenamiento técnico. También Cárdenas promovía la imagen de los miembros del ejército como defensores de los objetivos de la revolución y las iniciativas del gobierno.

Intentó establecer una colaboración genuina entre el ejército y los sectores populares estimulando a los soldados a colaborar con los campesinos y los obreros en programas de obras públicas. Muchos de los problemas de la burocracia civil nacían de la mala situación de los pequeños y medianos empleados del gobierno como bajos salarios y falta de seguridad en el empleo.

En 1937 Cárdenas presentó al congreso una ley del servicio civil destinada a proteger a los empleados federales de las contingencias electorales, estableciendo promociones regulares. Los intentos de Cárdenas por centralizar el control en manos de asociados de confianza adoptaron diversas formas, en algunos casos ciertos departamentos públicos fueron cerrados,

²³ Hamilton, Nora. México: Los límites de la autonomía del Estado. Ed. Era México 1983 p. 123.

además se dotaron con personal de confianza y se le dieron responsabilidades específicas para programas de reformas; en otros casos se crearon burocracias específicas para desempeñar funciones como la de acelerar la distribución de tierras a comunidades rurales en forma de ejidos.

El método más significativo, empleado por Cárdenas para centralizar su control fue su “estilo personal para gobernar”, es decir el intento de hacerse accesible a la gente y de intervenir directamente en importantes programas y reformas. Sus giras preelectorales las realizó hasta las zonas más remotas del país, acompañadas de extensos viajes durante todo su gobierno, buscando el contacto directo con las diversas regiones del país y sus pobladores.

En 1936, Cárdenas personalmente supervisó la expropiación y distribución de las henequeras. Frecuentemente viajaba a diferentes ciudades para estar presente en la formación de las ligas agrarias estatales, para intervenir en las disputas intersindicales.²⁴

El contacto directo con problemas específicos y la accesibilidad directa para el pueblo obviamente servían como comprobación del desempeño burocrático, al mismo tiempo resaltaba el papel del presidente y la legitimidad de la presidencia a los ojos de la población.

²⁴ *Ibidem* pp. 208-210.

Cárdenas incitaba a otros funcionarios del gobierno a seguir su ejemplo buscando el conocimiento dentro de las condiciones de las áreas bajo su jurisdicción y el contacto personal con el pueblo y sus problemas. En la medida en que los viajes y otras formas de contacto directo con el pueblo también servían a su propósito de conquistar su apoyo para las reformas y programas del gobierno, que constitúan un elemento más de la política de movilización de masas de Cárdenas.

Debido a la incipiente burguesía industrial, que había sido incapaz de lograr el control del Estado y de la oligarquía agroexportadora, como consecuencia de la crisis de exportación, es el Estado y en especial el poder del ejecutivo, el que forjó esta alianza.²⁵

La nueva clase trabajadora industrial es atraída a esta alianza mediante beneficios materiales y simbólicos, como mejores salarios, reconocimiento oficial del derecho a organizarse y hacer huelgas, acciones que constrúan el llamado nacionalismo. Las clases industriales fueron agrupadas mediante la ideología del conflicto de clases, resaltando la conciliación de clase, la paz social y el interés nacional.

²⁵ *Ibíd*em pp. 104-107.

Los años treinta se caracterizaron por una movilización popular, apoyada por el Estado, así como promover la industrialización, los aumentos de salarios, así como la reforma agraria. Todo esto aumentó el poder de compra de obreros y campesinos y así amplió el mercado de bienes industriales. El apoyo del gobierno a las demandas de los obreros y campesinos y el estímulo del Estado a la organización obrera y campesina, facilitaba el control estatal de estas clases en interés de la producción capitalista.

Si bien las políticas del gobierno de Cárdenas tuvieron a largo plazo el efecto de facilitar las condiciones para el desarrollo capitalista, en realidad los objetivos perseguidos por el gobierno de Cárdenas iban más allá. Primero, la movilización de los sectores populares del Estado para enfrentar al capital en ciertos sectores; segundo la política de Cárdenas indicaba un deseo de ir más allá del discurso retórico, Además la política del gobierno de Cárdenas se basaba en el supuesto de que si bien el capitalismo era necesario para el desarrollo de México, podía ser controlado y regulado desde y por el Estado.

Cárdenas pretendió un Estado por encima de las clases y que tenía que controlar al capital así como a los trabajadores para asegurar el desarrollo económico para la nación. Para esto encontró su justificación ideológica en el reconocimiento por parte de la Constitución del papel del Estado como representante de la soberanía nacional.

El gobierno de Cárdenas, implementó una reconstrucción de la sociedad, mucho más radical que la de sus predecesores, la movilización de los trabajadores urbano-industriales tendría lugar dentro de las instituciones del sistema capitalista.

El propósito de la movilización campesina era el cambio estructural, mediante la eliminación de la dominación económica y política de las clases terratenientes y de las relaciones feudales de producción, incluyendo la explotación del trabajo. Para Cárdenas, la clase obrera y rural movilizada y el campesinado constituían aliados necesarios, tanto para obtener y conservar el control del aparato estatal como para llevar a cabo reformas y cambios estructurales, pero el Estado controlaría esta alianza.

Otra de las medidas del gobierno de Cárdenas para institucionalizar al país sería un nuevo partido político, el PNR, en donde todos los trabajadores organizados pertenecientes a sindicatos eran elegibles para afiliarse al partido; el sector obrero del nuevo partido lo constituirían las tres principales confederaciones: la CTM; CGT y la fracción disidente de la CROM; además de sindicatos nacionales independientes, como los de electricistas y mineros; el sector campesino se integró inicialmente por las ligas agrarias estatales y la CCM y posteriormente por la CNC; el sector militar consistía en representantes elegidos de cada zona militar en el país; el sector popular estaba compuesto por federaciones de empleados del Estado y maestros.

organizaciones de pequeños propietarios agrícolas, estudiantes, profesionales y grupos de mujeres. Esta estructura organizada tenía el propósito de eliminar el control elitista de la política dándole importancia a los miembros de las organizaciones.²⁶

Los últimos dos años del régimen cardenista fueron claves para impulsar esta fórmula de consolidación. La efervescencia electoral destaca por las elecciones presidenciales de 1939-1940, en las que se debatía la cancelación o continuación del proyecto social cardenista, se dio la pauta para la redefinición del Estado, no solo ante esos dos factores tradicionales de poder, sino ante el resto de las fuerzas sociales.

Otra de las condiciones necesarias para la consolidación del Estado mexicano posrevolucionario fue la ratificación del pacto social que fuera su fundamento original. La institucionalización del poder exigía que se reafirmara la concentración de los diversos intereses sociales en torno al proyecto económico, político y social del Estado surgido de la revolución, se trataba de una política de conciliación entre los diversos intereses y grupos sociales encaminados a fortalecer la hegemonía del Estado, asignando y respetando espacios y campos de acción a dichos intereses a fin de mantener un

²⁶ *Ibidem* pp. 110-113

equilibrio entre ellos, mitigando sus enfrentamientos y con ello asegurar amplios márgenes de maniobra para el Estado buscando la unidad nacional.

Durante el cardenismo el movimiento obrero había conquistado una posición privilegiada en la orientación de las políticas sociales, después con Avila Camacho tuvo que redefinir la red de alianzas en el plano nacional para frenar a la clase obrera.

Después de establecer las bases para el desarrollo del capital, se dejó el periodo institucional por el desarrollo capitalista.

A partir del gobierno de Avila Camacho se inicia un proceso de derechización de la política, que mediante el cardenismo, intentaba calmar la efervescencia política y económica que en el país se daba. Derechizaba los ideales de la revolución mexicana.

Avila Camacho construyo el engranaje ideológico a partir del cual se consiguió reducir la movilización obrera.

El gobierno de Avila Camacho inició una gradual ofensiva anticomunista, esta política incluyó la percepción de militantes del Partido Comunista Mexicano, sentándose las bases de un proyecto alemanista cuya base ideológica fue la defensa del nacionalismo.

La política era derecha y México a partir de la Segunda Guerra Mundial quedó bajo la influencia de los Estados Unidos y esto determinó no solo la política económica sino su orientación ideológica, además del afianzamiento del poder civil.

Se entró al periodo de unidad nacional con el modelo de desarrollo estabilizador, este modelo capitalista fue el desarrollo del sector industrial de transformación, que generó bienes y servicios de consumo necesario, y se convirtió en el sector más importante. La mayor parte de la inversión se iba a ese sector implicando el establecimiento de infraestructura en caminos y comunicaciones, ampliación de la infraestructura comercial, financiera y de inversión nacional. Esta inversión provenía, además del ahorro privado. Del endeudamiento público y sobre todo del sector exportados y de la industria extractiva.

La industria de recursos básicos, como la industria de bienes y servicios necesarios, petroleros, siderúrgicos y mineros tenían que promover y estimular a la industria de transformación a través de materias primas e insumos a bajos precios. Esto trajo bajos niveles de inflación y la base de una política de subsidios y transferencias. El desarrollo industrial tuvo como resultado la expansión manufacturera.

En el aspecto agrícola la parte más importante del sector agroexportador, se amplió la infraestructura en la política de irrigación, de la política crediticia con el banco ejidal y el banco de crédito rural, además de las políticas de precios preferenciales al sector agrícola y subsidios de alimentos a bajo precio.

La tecnificación del campo solo se dio en el sector latifundista, aumentando las exportaciones agrícolas y permitieron financiar y subsidiar el crecimiento industrial que a partir de los años cincuenta fue generando procesos inflacionarios importantes, que llevaron en 1954 a la devaluación.

Se empezaron a crear los sectores medios de la sociedad, manteniendo un nivel aceptable de empleo en las áreas industriales y en el sector productivo, también se mantuvieron los mecanismos de distribución del ingreso, sobre todo en las áreas urbanas, beneficiándose casi siempre los empleos o la población económicamente activa que se encontraba bajo el amparo de la Ley Federal del Trabajo.

Los niveles de inflación se mantuvieron bajos, se logró la estabilidad económica y tasas de crecimiento altas. Todo esto generó la ampliación del mercado interno cuya finalidad era hacer producir al sector industrial.

Este modelo llevó al proteccionismo y la estabilidad se mantuvo por el cierre de fronteras y la sustitución de importaciones. Pero este modelo abusó de la industria de transformación y descuidó el sector primario. Quien mantuvo la

economía fue el sector de transformación, la excesiva transferencia de recursos del sector primario al sector secundario creó un éxodo del campo a la ciudad que creció en forma gigantesca y se dio la expulsión de la mano de obra ya que la industria de la transformación utilizó más capital que mano de obra. Esto ocasionó desempleo y se amplió el sector de servicios.

La falta de inversión y crecimiento del sector primario implicó un aumento en los alimentos y materias primas, generó desempleo acelerado, convirtiéndose en un obstáculo para el crecimiento de la industria.

Un importante sector de la población se refugió en los servicios que era la parte más importante en la producción de dinero. Todo esto provocó una pésima distribución del ingreso que se reflejó en una pobreza extrema en el área rural; aumentó el desempleo en la población económicamente activa, un 45% vivía en la subocupación o subempleo; se dio un terrible rezago educativo que implicaba un bajo nivel en manos de obra calificada; graves deficiencias en la nutrición; la vivienda se encareció y se exigió un nivel curativo más grande y completo.²⁷

Se lograron estancamientos en los salarios, desempleo, crisis política y el gran "milagro mexicano" se vino abajo.

²⁷ Peschar, Jaqueline; Puga, Cristina y Terado, Ricardo. Evolución del Estado mexicano. Ed. El caballito, México 1986 pp. 33-38

A raíz del conflicto ferrocarrilero con el gobierno se dio la liberación en las prácticas políticas en los sindicatos. Después de los ferrocarrileros siguieron los médicos, los maestros y los estudiantes y la violenta y sangrienta represión con la que el Estado la reprimió.

En 1968, un importante sector de la clase media salió a las calles en exigencia de sus demandas más legítimas, pero, como dijera Lorenzo Meyer: "...La respuesta del gobierno estuvo lejos de propiciar la adaptación de las estructuras políticas en su nuevo ambiente social y económico; la brutal violencia con que se reprimió a quienes exigían el cumplimiento cabal de los viejos principios democráticos significó una pérdida sustantiva de la legitimidad del régimen, que se trató de recuperar a través de una serie de reformas políticas en los años setentas..."²⁸

Para los años setentas la política económica se basaba en el endeudamiento externo y éste estuvo vinculado a mantener la paridad cambiaria y se daría paso a la inversión extranjera directa.

Con el establecimiento de grandes empresas extranjeras en México se dio el acaparamiento de las empresas transnacionales que absorbieron a las nacionales como la industria alimenticia era nacional y para 1975 era extranjera con la General Food, Nestlé, etc. Estas empresas eran ahorradoras

²⁸ Cordera, Rolando; Trejo, Raúl y Vega Juan (Coordinadores). La debilidad Histórica de la Democracia Mexicana. En México: El reclamo democrático. Ed. Siglo XXI México 1988 p. 82.

de mano de obra y hacían excesivas transferencias de capitales hacia el exterior.

Con la importación de alimentos se dio la salida de divisas que ocasionó un déficit en la balanza de pagos y todo esto se cubrió con la deuda externa, pero para 1974 creció la inflación y los precios no podían seguir subsidiados y se presentaría una devaluación del peso generando una estabilidad social.

El PIB empezó a decrecer y se reflejó en una mala distribución del ingreso, el 13% no alcanzaba el 1% del PIB. El empobrecimiento se dio principalmente en el sector campesino; se dio un acelerado crecimiento de la población, un 3% anual, marcándole un alto por parte del Estado mediante la esterilización como control familiar.

Echeverría junto con el FMI, establecieron un modelo de desarrollo compartido para elevar el crecimiento económico mediante el fomento de la transnacionalización en la industria. Crearon un sector de producción de bienes necesarios (sector paraestatal) mediante el endeudamiento público; se distribuyó el ingreso mediante un incremento en el empleo y en los salarios con el propósito de lograr la estabilidad social pero sin lograrlo.

En los años ochenta se da la crisis económica, se dan bajísimos niveles de inversión y se contrajo la deuda externa; otro factor importante fue y es la

petrolización de la economía, en donde la inversión pública se concentró en ese rubro y México dependería de un solo sector.

La producción industrial se reflejó en los servicios creando especulación ocasionando abandono de la inversión productiva, invirtiendo en la especulativa. La dolarización de la economía llevó a la quiebra al país y para 1982 la crisis financiera se caracterizó por la fuga tremenda de capitales que implicó la creación de una desinversión de la economía, el decrecimiento de las actividades productivas, implicó una crisis financiera que llevó a la nacionalización de la banca por una elevadísima deuda externa, inflación y una contracción de la economía, así como la paralización de las actividades económicas.

1.6.- Crisis del pacto Estado-sociedad en el México a partir de 1982

Con la crisis de los años ochenta hasta nuestros días, se da la pérdida del dinamismo en la economía y un rompimiento entre el gobierno y el sector social, creando la desconfianza entre los sectores medios y el sistema político.

El modelo emprendido a partir de los cuarentas no tuvo las características adecuadas para absorber la mano de obra a un ritmo compatible con las tasas de crecimiento económico. Esto provocó desproporciones sectoriales y tecnológicos asociados al modelo de crecimiento.

El empleo, no era un objetivo al suponer que el propio crecimiento del aparato productivo traería aparejado un incremento en la creación de fuentes de trabajo.

Entre 1963 y 1977, el 10% más pobre de la población vio deteriorada su participación en la distribución del ingreso: en 1963 percibía el 1.60% del ingreso; en 1968 el 1.21% y para 1977 ese mismo 10% percibía el 1.08% del ingreso total.²⁹

²⁹ Tomado de Blanco, José. Desarrollo y crisis de la economía mexicana. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1981. P.316

Por otro lado el 20% de las familias de altos ingresos concentraban una proporción superior en 1968 respecto a 1963.³⁰

La inconformidad social se dejó sentir y en 1968 a raíz del conflicto entre ferrocarrileros y gobierno desde 1958, la liberación en las prácticas políticas de los sindicatos sufrió un retroceso que congeló por mucho tiempo todo cambio en esa área.

Un importante sector urbano, sobre todo el estudiantil exigió en las calles mayor democracia en el sistema gubernamental. La respuesta del gobierno se dejó sentir con violencia y brutalidad acompañada de un enorme crítica al gobierno, tanto así que puso en riesgo la sucesión presidencial, teniendo que hacer, posteriormente, un reconocimiento público el presidente Díaz Ordaz, asumiendo la total responsabilidad de lo sucedido en Tlatelolco, no teniendo más intención que la de allanarle el camino al candidato en turno Luis Echeverría Álvarez, secretario de Gobernación en 1968 y enormemente criticado y acusado socialmente por la matanza de octubre de ese año.

1968 se convertiría en un parte aguas y punto se referencia social de la ruptura del pacto gobierno-sociedad. La crisis del Estado.

³⁰ *Ibíd*em p. 317.

Los años setentas se caracterizaron por un periodo de estancamiento con inflación, no pudiendo dar respuesta a tres factores que desde los años cincuenta estuvieron presentes en la economía mexicana: la concentración del ingreso, el desequilibrio externo y el déficit fiscal. Para finales de los años sesentas lo que se venía caracterizando como crecimiento con estabilidad de precios, paso a un estancamiento con inflación en los años setentas.

La consolidación del aparato productivo, en los años setentas, el cual se apoyó, principalmente en el sector manufacturero y en la industria automotriz, se organizó en monopolios y oligopolios creados básicamente por capital extranjero. Las empresas que se integraron a las ramas de manufacturas y automotriz absorbieron empleo a un ritmo superior al crecimiento de la población económicamente activa. Pero inferior al crecimiento de la población económicamente activa urbana.

Los recursos que en los años sesentas habían servido para financiar el déficit externo de mercancías y servicios se revirtieron en recursos insostenibles en los años setentas. Los nuevos endeudamientos se enfocarían principalmente para cubrir la deuda anterior. Esto significa que únicamente se difiere hacia el futuro, el pago de la deuda, que se acumula y crece pero que sigue teniendo un costo creciente, aun, en condiciones de estabilidad.

El volumen de pagos por interés creció a una tasa de casi el 20% al año entre 1962 y 1970³¹

El impulso que se le dio al sector industrial exigió una creciente concentración del ingreso en una reducida capa de la población como medio para alcanzar altas ganancias, esto permitió una acelerada acumulación de capital y un crecimiento rápido de la capacidad productiva. Pero esta concentración del ingreso condicionó la dinámica de consumo con el aumento de la potencialidad, productiva, afectando la evolución de la inversión privada.

Con la pérdida del dinamismo del capitalismo mexicano se iniciaría la crisis franca y abierta en la economía que pondría al descubierto la ineficiencia de un modelo de acumulación acosado por las contradicciones generadas por él mismo.

Después del rompimiento del pacto Estado sociedad, México se encontraba en un nuevo contexto caracterizado por la contracción del Estado nacionalista que empezó a tener efectos sociales que empezaron a rebasar a los aspectos económicos, en cuanto al interés del grueso de la población por lo menos.

Se llegó a una crisis del corporativismo y a una separación de los actores de su contexto local, esto ocasionaba un a emergencia de proyectos y demandas

³¹ En 1962 el pago de intereses de la deuda de ese año representaba el 21.1% de las amortizaciones de la deuda de ese año y en 1970, esa proporción llegó a 42.8%.

de movimientos sociales que no se basan en una posición colectiva sobre mercancías o mercados de trabajo, se desarrolla una identidad colectiva basada en términos como edad, género, etnia, religión, problemas urbanos, problemas ecológicos, etc.

En este contexto la política social al igual que la política económica ha entrado en una fase de redefinición que apunta a la aparición de nuevos actores sociales, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales.

En 1980, la crisis se agudizó y se acentuó el rezago de los consumos sociales y la profundización de la desigualdad económica y social, Para 1982 México enfrentó la crisis más grave de su historia, después de la lucha armada de 1910-20. Entre las causas, se identifican la excesiva expansión del gasto público y el gasto privado que aumentaron los precios inflacionarios.

Asimismo la caída internacional del precio del petróleo afectó el valor de los ingresos recibidos sobre las exportaciones; el alza de las tasas de interés de los mercados internacionales afectó el pago de los servicios de la deuda y la contracción del sistema crediticio internacional. A partir de 1982 se limitaron severamente las posibilidades de endeudamiento externo, esto provocó la incapacidad para conseguir créditos externos.

Para hacer frente a esta crisis, el gobierno afrontó los desajustes de mantener la planta productiva, los niveles de empleo, equilibrar la balanza de pagos, sanear las finanzas públicas y reestructurar la deuda externa. Para esto se fijó un programa inmediato de reordenación económica:

El reajuste económico, recayó principalmente en las clases mayoritarias, que resistían los embates de un proceso inflacionario que junto con un estancamiento de la producción, no pudo ser controlado y a pesar de haber descendido no pudo bajar a los niveles previstos, ocasionando una política antipopular que desencadenó la pérdida del poder adquisitivo de la mayoría de la población.

La concentración en la producción ocasionó problemas de desempleo y subempleo. En el año de 1983 se presentaron diversas caídas en la inversión, la producción y la demanda solvente en la mayor parte de las actividades económicas.

El nivel de vida de los trabajadores se vio seriamente deteriorado, debido al elevado índice inflacionario y al aumento en el desempleo abierto y el subempleo; el servicio de la deuda siguió contribuyendo a la caída de la economía.

La crisis económica se reflejó en un detrimento de la sociedad y un constante deterioro del nivel de vida, una desestabilización en el empleo y en las

relaciones laborales. El ajuste en la política económica ocasionó un alto costo social, en términos de consumo, empleos y productividad; además que se acentuó la polarización de la riqueza y la pobreza.

Una vez más quedó evidenciada la imposibilidad del Estado mexicano para dar respuesta a las necesidades que fueron creadas en decenios pasados, muy por el contrario se aumentó el número de los no beneficiados. En este sentido, el reto de las políticas sociales es responder a las necesidades inmediatas y al mismo tiempo proporcionar medidas de fondo que garanticen el abastecimiento de bienes y los servicios socialmente necesarios.

1.7.- Conclusiones

La política social ha sido un poderoso instrumento utilizado por el gobierno posrevolucionario mexicano para incluir en el ordenamiento la vida social durante de la fase de consolidación, comprendida entre los años de 1934 a 1982.

En este sentido, la política social constituyó una estrategia del gobierno, en este periodo, para mantener el orden social y político, en vez de combatir la pobreza o la desigualdad social. También contribuyó para combatir la crisis de legitimidad del gobierno.

En este orden de ideas, las políticas sociales correspondieron a una dimensión simbólica del poder real y las funciones formales e informales de las instituciones.

El gobierno utilizó la capacidad de las políticas sociales para separar, reunir o construir grupos sociales y para permitir o impedir las acciones de grupos sociales que estuvieran al margen de las estructuras propiamente políticas.

Todo esto se tradujo en la incapacidad de reproducir el orden social o de hacer frente a las crisis socioculturales y políticas, provocadas tanto en las organizaciones de la sociedad, como por el control institucional y político.

CAPITULO 2.- LOS GOBIERNOS A PARTIR DE 1982

A lo largo de la historia contemporánea de México, el Estado ha desarrollado una serie de instituciones dedicadas a la atención social y a la provisión selectiva de bienes y servicios públicos. La política social del Estado ha legitimado a través del discurso de una amplia redistribución del ingreso y acceso general a los bienes y servicios públicos.

A lo largo de un periodo de 48 años (1934 - 1982), el acceso creciente a la salud, a la educación, así como a los demás servicios vinculados al desarrollo social como vivienda, crédito, consumo, etc. Se estructuraron alrededor de la estrategia industrializadora del país. El eje fue la relación corporativa Estado-sociedad, que terminó concentrando recursos e instituciones que actuaron en beneficio de grupos organizados desde el Estado.

La base de esta relación fue la distribución de bienes y servicios públicos como: hospitales, viviendas, tiendas sindicales, escuelas, etc., a cambio de una integración a la Institucionalidad y las prácticas del sistemas político.

Entre 1934 y 1982 se produjo el despliegue de un sistema de integración social gobernado por la política social entendido como un conjunto de instituciones que pretendían resolver los problemas planteados por su entorno.

En la década de los años ochenta, México experimentó una profunda crisis económica que tuvo graves consecuencias sociales, políticas y culturales. La crisis se tradujo no únicamente en reducciones drásticas de los salarios y del gasto social, en una gran pobreza y en desempleo, sino en un cambio de contexto socio-cultural y político que llevó a profundas rupturas.

2.1.- Periodo de Miguel de la Madrid Hurtado

El primero de diciembre de 1982, el nuevo presidente de la República Mexicana, Miguel de la Madrid Hurtado, anunció la puesta en práctica de un programa de estabilización económica la que significaba una vuelta a la ortodoxia clásica.

En 1982, México empezó a enfrentar una de las crisis más grande de su historia. Dentro de este contexto se dio una excesiva expansión del gasto público y del gasto privado que aumentaron las presiones inflacionarias, ocasionando un déficit fiscal, un desequilibrio externo, inflación incontrolable, y una sobrevaluación del peso frente al dólar.

Por otro lado también repercutió la caída de los precios internacionales del petróleo, que se venían dando desde 1981, el alza de los intereses en los mercados internacionales de crédito afectando el apoyo de los servicios de la deuda y la contracción del sistema crediticio internacional.

Para combatir tal crisis se recurrió a un ajuste económico drástico, trayendo un inevitable costo social.

La estrategia del gobierno consistió en afrontar los desajustes más graves, como era el tratar de mantener la planta productiva y los niveles de empleo,

frenando así la carestía; equilibrar la balanza de pagos, sanear las finanzas públicas, reestructurar la deuda externa y revertir la desintermediación financiera.

Para enfrentar lo anterior se fijó un programa inmediato de reordenación económica que contenía puntos como:

- 1.- La modernización del ritmo de crecimiento del gasto.
- 2.- La protección al empleo.
- 3.- La cantidad de las obras en proceso, con criterio de selectividad.
- 4.- El reforzamiento de las normas que asegurara disciplina adecuada, programación, eficiencia y escrupulosa honradez en la ejecución del gasto público.
- 5.- Protección y estímulos a los programas de producción importación y distribución de alimentos básicos para la alimentación del pueblo.
- 6.- Aumento de los ingresos públicos.
- 7.- Canalización selectiva del crédito y uso de la política monetaria y crediticia para controlar la inflación.
- 8.- Reivindicación del estado cambiario bajo la autoridad del Estado.

9.- Redistribución de la administración pública federal.

10.- Actuar bajo el principio de la rectoría del Estado y dentro del régimen de la economía mixta que consagra la Constitución General de la República.³²

A partir del primero de diciembre de 1982 se inició el primer sexenio de corte "neoliberal".

No se trató sin duda de una vuelta atrás, sino de una revisión de las estrategias intentadas a lo largo de los setentas y hasta 1981, a partir de una perspectiva ideológico-político que cuenta con toda una argumentación actualizadora que le dio fortaleza.

Se pretendió una reestructuración modernizadora que se apoyó ideológicamente de desastres reales o inventados de las políticas de las administraciones de Echeverría y López Portillo.³³

Lo que ese primero de diciembre se anunció fue la confirmación de que para el grupo gobernante no había otra ruta que la de los principios rectores del desarrollo estabilizador y la puesta en marcha de ajustes progresivos para recuperar la senda que como ideología y como política, se había definido.

³² Zepeda, Mario. 1984 Primer semestre, Boletín No. 10 y 11 septiembre-octubre de 1984. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM.

³³ Cordera, Rolando. El desarrollo económico y social. Investigación Económica. No. 172 Abril - junio 1985.

Esta puesta en marcha de una orientación neoliberal sería por la vía de un programa de estabilización sumamente restrictivo, y estuvo matizada por la incorporación de un programa de estabilización, de reordenamiento económico, una serie de reformas al Plan de Desarrollo de carácter estructural. Para lo siguiente se implemento un programa de reordenación económica. La puesta en marcha del Programa Inmediato de Reordenación Económica, se refería a la puesta en marcha de medidas destinadas a la defensa de la planta productiva y al empleo.

Este programa se centró en la búsqueda de medidas para defender, desde el punto de vista financiero a las empresas que registraban un endeudamiento excesivo.

La crisis expresó el conjunto de problemas de tipo estructural que demandan un proceso amplio, largo, pero a la vez intenso, de recomposición estructural y creación de nuevas articulaciones en lo que toca a la producción y a los canales y circuitos que hacen posible esta producción y su distribución.³⁴

También como parte del programa gubernamental presentado el primero de diciembre, lo que se ha dado en llamar el intento por construir un nuevo derecho constitucional, se iniciaron importantes y en muchas ocasiones drásticas revisiones tanto a la Constitución como a algunas leyes, buscando

³⁴ Martínez, Ifigenia. Algunos efectos de la crisis en la distribución del ingreso en México". Ed. Diana 1989 p.31

con ello al parecer una reforma importante en la organización del Estado y en las relaciones entre el estado, sus principales bases de apoyo y el conjunto de la sociedad.³⁵

La que tuvo que ver con los artículos fundamentales de la Constitución que regulan y organizan la vida económica del país.

El paquete reformista de la constitución se centró en dos aspectos fundamentales; por un lado la definición precisa de lo que serían las nuevas pautas, definidas constitucionalmente, de la economía mixta que el nuevo gobierno proponía a la sociedad para el futuro; en segundo lugar y dentro de ese contexto, la asignación al Estado de una responsabilidad fundamental, precisamente, para dar al desarrollo de la economía mixta un cauce más racional, es decir, la obligación de llevar a cabo por mandato constitucional un proceso de planificación.

La atribución constitucional al Estado para que se lleve a cabo un proceso de planeación, abrió un nuevo campo de acción y participación política para las fuerzas populares y en general para el conjunto de la sociedad como sugerencia.

El Programa Inmediato de Reordenación Económica registró logros muy discutibles en cuanto a sus propósitos explícitos fundamentalmente.

³⁵ *Ibíd*em

El resultado básico del PIRE fue una pronunciada recesión de la economía, tanto en términos de la experiencia histórica mexicana, como de lo que se había propuesto originalmente el programa mismo.

Como consecuencia de una operación sumamente drástica en la política fiscal, se ha restringido también de manera exagerada el gasto para el mantenimiento de la capacidad productiva nacional, sobre todo en lo que tiene que ver de manera directa e indirecta con la inversión pública. Además el costo básico de la reordenación económica ha sido pagado por los trabajadores que han visto caer de manera muy pronunciada su capacidad de compra.

El PIRE más que formar parte o construir un eslabón inicial del cambio estructural, operó como un factor que aleja o enfrenta a toda posibilidad real de, en corto plazo, llevar a cabo o iniciar un cambio estructural que tuviera un sentido positivo en términos de las necesidades populares y nacionales.³⁶

La oferta presidencial buscó una simultaneidad entre el corto, mediano y largo plazo, entre el PIRE y el proyecto de cambio estructural.

La riqueza nacional se trasladaba al exterior, lo que en lo inmediato constituye un bloqueo significativo para una recuperación sostenida del crecimiento económico.

³⁶ *Ibidem* p. 37-40

El control de la demanda agregada ha dependido fundamentalmente de la contracción violenta de la inversión pública, lo cual afectó directamente el crecimiento de la capacidad productiva y comprometió las posibilidades futuras de recuperación y del empleo.

La política de estabilización emprendida por el actual gobierno ha implicado severos costos de tipo social, particularmente para los trabajadores asalariados que han visto reducida su capacidad real de compra y en proporciones importantes han visto también desaparecer sus empleos.

La austeridad a que obligan las relaciones estructurales, las repercusiones que sobre la economía internacional tiene la crisis internacional y que promovió el Fondo, al propiciar una reconcentración del ingreso, lo que hace es acentuar la pobreza social y la recomposición económica a partir de 1982, debido a esto el crecimiento de la producción se hace cada vez más dependiente de la concentración interna del ingreso y de los flujos de capital del exterior.

Durante 1983, la economía se caracterizó por las caídas en la inversión, la producción y la demanda solvente en la mayor parte de las actividades económicas.

Esto provocó un drástico descenso en el nivel de vida de los trabajadores, debido a la contracción salarial, al elevado índice inflacionario y sobre todo, al aumento del desempleo abierto y el subempleo.

Para ese año, el PIB fue del 4% demostrando la drástica reducción de la producción de bienes y servicios.

El nivel de inflación alcanzó el 81%, el subempleo se calculó en un 45%, la tasa de desempleo abierto se estimó entre el 8 y el 13% y la caída del poder adquisitivo del salario real fue del 46%.

Otro punto importante en la caída de la economía sería el servicio de la deuda que en 1981 fueron del 46% de las erogaciones públicas.

El año de 1983 presentó severas contracciones económicas, de un altísimo costo social, inflación, desempleo y pérdida del poder adquisitivo.³⁷

Para 1984 se presentaron cifras, en donde se dejaba ver una rápida recuperación en el crecimiento de la industria manufacturera, de la inversión privada y de la actividad comercial lográndose un aumento en el empleo.³⁸

³⁷ Solís, Silvia. Desarrollo Económico y necesidades sociales. Ed. UNAM 1987 p 17

³⁸ *Ibidem*

Pero contrario a esta posición se siguieron observando obstáculos para impedir el índice inflacionario y el aumento en la inversión y el nivel de empleo no correspondía al programa de ajuste

En 1984 se presentó un crecimiento, pero creó grandes problemas que se manifestaron en el año de 1985, cuando la captación bancaria cayó en un 54% con respecto a diciembre de 1984.

En julio de 1985, el gobierno hizo pública la decisión sobre el rumbo que debía tomar el programa de ajuste:

- a) Devaluar el peso frente al dólar
- b) Abaratar los precios del petróleo
- c) Elevar al 90% el encaje legal impuesto a los bancos

Enfrentando así la banca en un mercado especulativo de divisas, a través de la operación de sus propias casas de cambio.

La rebaja en los precios del petróleo se tradujo en una pérdida de 1309 millones de dólares anuales.

Las medidas tomadas por el gobierno ocasionaron la desaparición de quince subsecretarías de Estado y Coordinaciones Generales, así como de cincuenta direcciones generales de diversas dependencias gubernamentales.³⁹

Dadas las condiciones de un elevadísimo nivel de inflación y con un alto desempleo, tanto en el sector privado como en el estatal, el Estado formuló un nuevo Programa Económico, el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC).

Este programa proponía:

- Reducir la oferta monetaria
- Aumentar las exportaciones no petroleras
- Disminución del déficit público
- Reducir las tasas de interés bancario⁴⁰

Crear una nueva estructura de precios relativos que considerara la alimentación de subsidios, el ajuste de precios del sector estatal y la liberación de precios controlados.

A pesar de la implementación del PAC se siguieron presentando factores como el de la deuda externa de 10.312 millones de dólares, un deslizamiento

³⁹ Solís, Silvia. Obra citada n 13

del tipo de cambio, en un 23%, inflación media del 65%, fugas de capital, una tasa de desempleo de un 19% y la pérdida acelerada del poder adquisitivo del salario.

Estos efectos de la crisis a partir de 1982 en el Estado mexicano, trajeron como consecuencias una desestabilización en el empleo y en las relaciones laborales.

El costo social de los diferentes ajustes fue muy alto, de hecho lo sigue siendo, y esto ha provocado que no solo no se pueda dar respuesta a las necesidades que fueron creadas en decenios anteriores, sino que estas tiendan a ampliar el número de los no beneficiados.

Todo lo anterior constituyó los elementos para darle un segundo respiro a desarrollo capitalista o desde otro punto de vista la adecuación del capitalismo a las nuevas tendencias globales.

El reto de las políticas sociales, no sólo deberá responder a las necesidades inmediatas, sino deberán implementar programas de mediano plazo, que garanticen el abastecimiento de los bienes y los servicios que son necesarios para la población mexicana.

⁴⁰ *Ibíd*em

2.2.- Carlos Salinas de Gortari y el Programa Nacional de Solidaridad

Con el arribo de los economistas en el gobierno, con la visión, por lo menos así lo señalaban, de sacar al país de la ineficiencia productiva y del desbordado estatismo. Observamos que en México, la sociedad mexicana, se tuvo que amarrar el cinturón, tuvo una caída impresionante del poder adquisitivo, ajustes laborales, empobrecimiento constante y una concentración de la riqueza en pocas manos.

Se desarrolló un modelo de integración hacia el norte que aumentó la bipolaridad entre el norte y sur del país.

Durante el sexenio salinista fue contundente el cambio económico, las modificaciones en la macroeconomía impresionaron adentro y afuera del país, privatización y saneamiento de las finanzas públicas, pero en 1994 se cobrarían las facturas pendientes de un sistema político que había pintado sus fachadas, pero que se había resistido a un cambio profundo.

En un par de días se regresó a la fuga de capitales, devaluaciones, programas de ajustes, inflaciones, alzas de precios, contracción salarial y desempleo creciente.

Después de la recesión a partir de 1982, el Estado inició una profunda crisis e inició el "combate a la pobreza", por lo menos discursivamente, y dejó de

"repetir la riqueza" y pasó a combatir la pobreza generada por los altos costos sociales de la crisis. Se apuntalaba así el cambio en la orientación gubernamental y nacional en donde la política social cobraba vital importancia.

Los diferentes programas que se implementaron fueron concebidos para demostrar que el Estado mexicano intentaba cumplir con la asignatura pendiente en materia social.

Este cambio de enfoque de la política social alcanzó sin duda, su punto culminante en el periodo del presidente Carlos Salinas de Gortari.

Del gasto programado en 1992, el 50% correspondió a desarrollo social, hasta alcanzar el 54% para 1994; la participación del gasto social con respecto al PIB creció de un 6% en 1988 a un 8.6% para 1992, hasta alcanzar un 10.2 % en 1994; el PRONASOL concentró al rededor del 45% del total de la inversión dedicada al desarrollo social y el 17.6% de toda la inversión del gobierno programada para 1992.⁴¹

Así el Programa Nacional de Solidaridad, fue concebido para hacerle frente al masivo déficit social, como estrategia para combatir los costos sociales de la crisis económica y de las políticas de ajuste de la década de los años ochentas.

⁴¹ Tomado de: Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. México 1994. Fondo de Cultura Económica pp. 38, 39.

El Pronasol, hallaba su justificación, en diciembre de 1988, año en que fue presentado como un programa para combatir a la pobreza, que en ese año, oficialmente alcanzaba un 48% de la población y un 19% de pobreza extrema en la población mexicana.

Los principios fundamentales del programa fueron cuatro:

- 1.- Respeto a las iniciativas comunales
- 2.- Participación efectiva de los miembros de las comunidades en toda las acciones realizadas por el programa
- 3.- Responsabilidad compartida entre el Estado y los beneficiarios
- 4.- El manejo transparente, honesto y eficiente de los recursos del proyecto⁴²

Estos principios pretendían vincularse con la promoción de justicia, pluralismo y democracia en la vida cotidiana.

Es de importancia señalar que el desarrollo de todos esto, se dio en un contexto, en donde las estructuras políticas se habían desgastado.

El costo de la crisis ocasionó seis millones de personas adultas analfabetas, 2.67 millones de niños o adolescentes entre 6 y 14 años que no asistían a la

escuela, 11 millones de personas mayores de 15 años que no habían concluido su educación primaria, 15 millones de personas que no contaban con agua entubada en sus hogares, 10 millones que no contaban con servicio de excusados.⁴³

Los sectores del PRI habían perdido el control electoral de sus miembros, además de múltiples movimientos populares originados en comunidades rurales y urbanos habían rebasado y cuestionado repentinamente a las estructuras corporativas, a los arreglos clientelistas y a la autoridad presidencial, piezas fundamentales en el sistema político mexicano.

Se necesitaba crear nuevas bases de apoyo popular tanto para el PRI como para el propio proyecto de reestructuración económica.

Lo anterior ocasionó que se alterara el proyecto político-social del Estado mexicano.

⁴² Salinas de Gortari, Carlos. Segundo Informe de Gobierno. México: Oficina de prensa de la Secretaría de la Presidencia, 1990, pp. 49 - 50.

⁴³ INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, México 1990.

Principalmente por la alteración de las relaciones del Estado-sociedad obligando la modificación del patrón gubernamental, reformando las directrices de la reforma estatal.⁴⁴

El sexenio salinista fue el punto de partida de una declarada reforma del Estado. Implementó un programa de ajustes estructurales, donde el papel que ha jugado el Estado como gestor de la vida económica para una liberación del mercado.

La propuesta reformista del Estado pretendía disminuir el papel regulador e interventor de la inversión nacional y extranjera.

La impotencia del programa en materia social es sin duda la aceptación del rezago sufrido por factores ancestrales, en el campo, comunidades, indígenas y las colonias populares de las grandes urbes.⁴⁵

Es así como Pronasol se constituyó como el eje de la política social para hacerle frente a la crisis de integración social y de legitimidad que experimentó el sistema político mexicano.

El Programa Nacional de Solidaridad, tuvo dos áreas de atención:

⁴⁴ Aguilar, Villanueva. La reforma del Estado. Revista examen, año1, diciembre México 1989 p 5

⁴⁵ Salinas, Carlos. Reformando al Estado. Revista Nexos 144, marzo México 1990 p 27

1.- Un material, con oferta de servicios públicos, provisión de infraestructura y acciones de alivio a la pobreza

2.- Otro institucional, cuyo eje fue la reestructuración de las relaciones entre el Estado y la sociedad

Estas áreas de atención fueron desarrolladas a través de tres subprogramas:

a) Solidaridad para el bienestar social

b) Solidaridad para la producción

c) Solidaridad para el desarrollo regional

Estos subprogramas se dedicaron básicamente a obras de infraestructura como electrificación de comunidades, pavimentación de calles, construcción de caminos; la provisión de servicios públicos como agua potable, salud, alimentación, vivienda; procuración de justicia con la ayuda legal, regularización de títulos de tierra; protección del ambiente y preservación de recursos naturales; y programas de fomento en el desarrollo de pequeñas empresas.

En cuanto al presupuesto del programa éste pasó de 680 millones de dólares en 1989 a 950 millones en 1990, 1700 en 1992 y 2500 en 1993.

Durante cinco años alcanzó un total acumulado de 12 000 millones de dólares.

El Programa Nacional de Solidaridad buscaba construir un mecanismo para erradicar la pobreza extrema de los sectores sociales más desprotegidos.⁴⁶

Para esto se pretendía trabajar en coordinación con los tres sectores del gobierno, así como de las aportaciones y corresponsabilidad de los grupos involucrados.⁴⁷

El programa Nacional de Solidaridad, define las políticas, estrategias y acciones emprendidas en el ámbito de la administración pública, combatiendo los bajos niveles de vida.

Para lo anterior la Comisión contó con un Consejo Consultivo, con una Coordinación General, así como un comité de Evaluación.⁴⁸

En donde los estados y municipios recogen las demandas ciudadanas y el Consejo les da forma a las ejecución.

⁴⁶ Acuerdo por el que se crea la comisión del Programa Nacional de Solidaridad. Diario Oficial de la Federación. 6 de diciembre de 1988.

⁴⁷ Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. p 127-128

⁴⁸ Acuerdo por el que se crea la comisión del Programa Nacional de Solidaridad. Diario Oficial de la Federación. 6 de diciembre de 1988.

Quizá el mayor logro de la política social salinista consistió en revertir la tendencia al crecimiento de la pobreza tanto en términos absolutos como relativos.

En 1993, en su quinto informe de gobierno el presidente Salinas hablaba de 150000 comités de Solidaridad y de una enorme cantidad de proyectos desarrollados en el 95% de los 2378 municipios del país.⁴⁹

En cuanto al propósito efectivo de combatir la pobreza, la capacidad del programa ha sido muy limitada.

El presupuesto de programa no privilegió a los más pobres; la mayoría del gasto se destinó al bienestar social en proyectos urbanos, siendo curioso el hecho debido a que el 70% de los pobres viven en el campo. Es importante señalar que estas afirmaciones se hacen careciendo de un fundamento preciso, pero que se señalan, por la cantidad de evidencia empírica que se tiene.

Políticamente el programa fortaleció al presidente sobre las élites políticas de México y las consideraciones electorales fueron las que decidían cuanto y donde se gastaba, y no los índices de pobreza.

⁴⁹ Salinas de Gortari, Carlos. Quinto Informe de Gobierno. México: Oficina de prensa de la Secretaría de la presidencia, 1993, p 66.

Por lo anterior "...el PRONASOL da un gran sesgo político en su aplicación, lo que cuestiona claramente sus pretensiones redistribuidas y subraya los intentos legitimadores y de reorganización social realizados por el gobierno salinista."⁵⁰

El programa vinculó la política social con procesos de legitimación y control social fundamentales para el sistema político mexicano. Es así como nuevamente queda a la zaga la atención real y efectiva de la pobreza y se antepone en primer plano la atención de problemas de integración y legitimidad.

En realidad el programa de Solidaridad, descentralizó la política social y la reformó en un proceso de modernización del Estado.

El programa de Solidaridad asumió una necesidad, la de hacer frente a una heterogeneidad social creciente, con nuevas formas de organización y de representación política fuera de un esquema corporativo lo cual mermaba al régimen político existente.

⁵⁰ Dresser, Denise. Pronasol: Los dilemas de la gobernabilidad. El Cotidiano No. 49. Julio - agosto 1992, p. 50.

2.3.- Ernesto Zedillo y el Programa de Alianza para el bienestar

Con el arribo del presidente Ernesto Zedillo, bajo la promesa de una mejoría económica y la garantía de paz y estabilidad, la idea generalizada de un bienestar para la familia, se vendió una esperanza de que el siguiente paso a la modernización sería la reforma microeconómica.

Es importante señalar que el discurso del actual gobierno reconoció los problemas sentidos de la ciudadanía como el mejoramiento económico, impartición de justicia, combate a la corrupción, necesidad de lograr consensos nacionales para una reforma política, etc.

Se presento en imagen a un presidente dispuesto a separarse de su partido y con una apertura hacia la oposición.

Sin embargo a lo largo del presente sexenio se siguieron presentando fugas de capitales, devaluaciones, programas de emergencia, ajustes, inflación, alza de precios, recortes al gasto público, etc.

Con la firma del nuevo pacto llamado "Alianza para la Recuperación Económica" (APRE), se vuelve a plantear el esquema económico vigente, es decir la continuación del modelo anterior.

El gobierno del Dr. Zedillo ha insistido en que la política económica actual es la única vía para salir de la crisis, con argumentos como “ la crisis ya toco fondo”, “la recuperación está en camino”, etc., comentarios que contrastan con los de la gente que en su percepción cotidiana manifestaban que cada día estamos peor.

Los objetivos que se plantearon en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, establecen propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales. ⁵¹

El Plan Nacional plantea dos grandes vertientes de Desarrollo Social:

- 1) Políticas de acceso universal, especialmente en materia de educación, salud, seguridad social y vivienda.
- 2) Políticas de superación de la pobreza, dirigidas a los grupos sociales más vulnerables y cuyas condiciones de vulnerabilidad impiden acceder a los beneficios del desarrollo.

En cuanto a la política para superar la pobreza, el plan se basa en tres ejes:

- Desarrollo de las capacidades de las personas y las familias.
- Construcción de la infraestructura básica municipal

- Creación de oportunidades de empleo e ingreso

En cuanto a los recursos del ramo 26 se denominaron superación de la pobreza hasta 1997, y que este año se llama desarrollo social y productivo en regiones de pobreza.

Este se orientará principalmente a proyectos de alcance regional y social principalmente y tienen un presupuesto de 3,411.7 millones de pesos .

Entre otras acciones encaminadas a cumplir los objetivos planteados en el Plan Nacional, es precisamente los cambios al presupuesto de egresos de la federación, entre los que destaca la creación del ramo 033, de aportaciones federales para entidades federativas y municipales.

En el presente año el Dr. Zedillo ha firmado convenios con los gobiernos de los estados de Sonora, Nayarit, Tamaulipas, Yucatán, San Luis Potosí, Veracruz, Chihuahua, Oaxaca, Aguascalientes, Coahuila, Nuevo León, Hidalgo, Campeche, Michoacán, Tabasco, Estado de México, Zacatecas y Colima. Teniendo proyectado hacerlo con el resto de las 31 entidades federativas.

Antes de 1982, el estado mexicano había sentado sus bases en las coaliciones para lograr el poder y el control político. A partir de la crisis del

⁵¹ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

pacto Estado-Sociedad, que se ubica en el año de 1982, el estado se ve obligado a replantearse la estrategia para lograr un nuevo pacto social.

Es así como el Estado ha ido integrándose a los sectores organizados de la población y trata de adoptar sus intereses en programas dirigidos a distintos sectores de la población.

El Estado se vuelve un promotor de la política social ofertando un desarrollo y un bienestar para la sociedad, para esto sería necesario crear "una red institucional conocida como el pacto social, que se convirtió en la piedra de toque de la estabilidad del régimen".⁵²

La expresión más acabada de lo anterior sería precisamente durante el sexenio salinista (1988-1994).

Una recomposición de la estructura político-social, modificando el patrón del gobierno, constituyendo el período de Carlos Salinas de Gortari como el punto de partida de una declarada reforma del Estado, que se proponía la modernización del país.⁵³

Con la firma del nuevo pacto llamado "Alianza para la recuperación económica", se vuelve a plantear el esquema económico anterior. Se plantea

⁵² Dresser, Denisse. PRONASOL: Los dilemas de la gobernabilidad. El Cotidiano No. 49 Julio-Agosto 1992 pp. 50. Tomado de Perea, Wilfrido. "La política social salinista 1988-1993." Tesis de Licenciatura, México 1995.

que la política económica con carácter de emergencia es la única vía para salir de la crisis.

La versión más acabada de todo esto sería el programa del PROGRESA, que en agosto de 1997 el Presidente de la República puso en marcha para intensificar el combate a la pobreza, teniendo como estrategia atacar sus causas de manera "integral".

Para esto el PROGRESA, plantea conjuntar sus esfuerzos de instituciones federales y estatales coordinando sus acciones en favor de una mejor educación, salud y alimentación para las familias que viven en condiciones de pobreza.

Pretende centrar su atención en la familia apoyando principalmente a los niños y jóvenes de ambos sexos, alentando los esfuerzos de los padres de familia para la superación de sus hijos.

El PROGRESA se compone de tres líneas básicas:

Educación: En donde busca proporcionar becas educativas y apoyos para la adquisición de útiles para alentar la asistencia escolar de los niños y jóvenes.

Buscando mejorar la cobertura y la calidad en la enseñanza.

⁵³ Salinas, Carlos. Reformando al Estado . Revista nexos No. 144, Marzo de 1990, México pp. 27.

Salud: Busca ampliar la cobertura de servicios de salud y se mejorará su calidad mediante equipamiento a las unidades y capacitación al personal. Proporcionando sin costo un paquete básico de servicios de salud y se otorgará un suplemento nutricional a todas las madres embarazadas o en lactancia.

Alimentación: Proporcionar un apoyo monetario para completar los ingresos familiares buscando incorporar al programa mediante procedimientos transparentes a una mayor cantidad de familias.

A pesar de este planteamiento el Dr. Zedillo no ha logrado consolidar ningún proceso de gobernabilidad que preserve la estabilidad del sistema, ni ha logrado un equilibrio entre la continuidad y el cambio.

Todo esto evidencia, que el gobierno del Dr. Zedillo carece de una estrategia en materia de desarrollo social, careciendo por lo tanto de una política de masas que logre vincular las actividades gubernamentales con la sociedad.

En la actualidad el Dr. Zedillo ha reducido la política social a un asunto exclusivamente administrativo; de gasto y eficientación y de mejoría del bienestar y la calidad de vida en zonas neurálgicas, mediante programas de nutrición, salud, educación e infraestructura.

No hay modelo de desarrollo a corto y mediano plazo sino sólo las medidas del programa de emergencia, por lo cual la estrategia económica de desarrollo actual cada día produce mayor desempleo, empobrecimiento social y le quita posibilidad de subsistir a la mayoría de las empresas mexicanas.

En este sentido el actual gobierno no ha construido los canales propios de interacción y enlace que comuniquen al gobierno con la sociedad para la conformación de vínculos y alianzas que brinden verdadero apoyo, sobretodo al sector popular.

Por el contrario, en el actual gobierno se aprecian signos contradictorios ya que por una parte se observa una disposición a abrir el sistema político y establecer bases para una gobernabilidad plural y de amplios consensos y al mismo tiempo se ven las inercias y repeticiones de la forma autoritaria de gobierno.

Se debe estrechar la brecha entre el discurso oficial y el reclamo de la población. A pesar de que el discurso oficial ha sido muy enfático en este sentido, se aprecia lentitud para resolver estos asuntos como lo demuestran los casos por ejemplo del cardenal Posadas o de los crímenes políticos del 94.

En la actualidad existe una gran confusión sobre la política social haciendo urgente poner en claro la definición de la política social.

El continuismo que se presentaba con la inamovilidad de Carlos Rojas Gutiérrez de la SEDESOL, desde el 29 de noviembre de 1993, encargado de instrumentar la política social salinista en el período zedillista.

Esta perspectiva sufre un descalabro con las salida de Carlos Rojas y la entrada de Esteban Moctezuma a SEDESOL, evidenciando la confusión sobre el futuro de la política social.

La continuidad con el secretario Carlos Rojas, se dirigió a rescatar los procesos valiosos del PRONASOL que suponía desarrollar la política social como política de Estado.

Esta perspectiva pretendía mejorar la política social en:

- 1) Hacer una mejor selección de los grupos de beneficiarios.
- 2) Favorecer la coordinación de esfuerzos gubernamentales.
- 3) Descentralizar la toma de decisiones.
- 4) Hacer crecer la participación de los beneficiarios.

Por otro lado el estallido armado y social en Chiapas, desmintió el avance que se pregonaba en materia de política social, la devaluación y la crisis de

diciembre de 1994, trastocó el anunciado éxito en la política económica del gobierno.

La política social, después del levantamiento zapatista en Chiapas el 1 de Enero de 1994, empezaron a obedecer más a directivas contrainsurgentes que privilegiaban las relaciones con algunos grupos y trataban de crear un cerco social para aislar al Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

En donde el gasto social cobra vital importancia, en el sentido de que se puede usar como estrategia con la sociedad para lograr acciones en mejora de bienestar social y como un instrumento de acción contrainsurgente para lograr la paz interna.

El uso selectivo del gasto social, mejora la imagen gubernamental y refuerza la confianza comunitaria hacia el gobierno, la bala mata una vez y las resonancias del disparo suelen tornarse protestas ampliadas. Mientras, un peso gastado hábilmente logra complacencias y agradecimientos y multiplica sus efectos.

En cuanto a la disminución de recursos aplicables al combate a la pobreza no puede tomarse como un factor determinante y definitivo, ya que en la práctica, los recursos que concentra el gobierno federal aún son cuantiosos.

Sin embargo, ni en su informe de gobierno del Dr. Zedillo en Septiembre de 1998, ni durante la comparecencia de Carlos Rojas Gutiérrez, otrora Secretario de Desarrollo Social, ante el legislativo, no se argumentó la potencialidad de la inversión federal en cuanto al fomento de la organización y participación social autónomas, en el cambio político modernizador.

Así la política social adquiere tintes preventivos y se enfoca a escoger como beneficiarios a los contingentes de los pobres extremos que están en vías de llegar a la insurrección.

De continuar esta tendencia el gobierno del Dr. Zedillo, seguirá dependiendo de la capacidad de convocatoria y movilización; del prestigio y organicidad; de la disciplina e iniciativa que sea capaz de negociar con el corporativismo priísta.

Por otro lado una prueba de la urgencia del replanteamiento, que en materia de desarrollo social, debe formularse al interior del gobierno mexicano, es precisamente la jornada electoral del 6 de julio de 1997, en donde se vio la demanda ciudadana en cuanto a materia social se necesita.

Lo anterior trajo como consecuencia importante que el número de actores políticos aumente en cuanto al número y a la intensidad de sus protagonismos y en la orientación de sus posiciones y propuestas. Ejemplo de esto es el

avance que ha tenido el Partido de la Revolución Democrática y del mismo Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

A partir de la crisis de diciembre de 1994, el Dr. Zedillo se ha empeñado en mantener el mismo modelo económico en donde plantea un programa emergente ante la crisis que llevo al extremo los deteriorados efectos sociales para la mayoría de la población .

Se privilegió el objetivo de cumplir con los pagos al exterior referente al paquete de "Rescate financiero", entre otros, que conlleva a una pérdida de soberanía y amarra la continuidad del mismo modelo y política económica.

Hasta la fecha se niega la búsqueda una solución social de la problemática, que rompa con las estructuras caciquiles, discriminatorias y excluyentes.

El gran reto del actual gobierno federal es convencer a los mexicanos de seguir con el mismo modelo neoliberal que ya mostró su ineficiencia económica, política y social.

El Estado, es quien garantiza las relaciones de dominación existentes en una sociedad, por lo que el Estado debe abocarse a múltiples tareas que abarcan todos los aspectos de la vida social.

En el desarrollo capitalista, el crecimiento económico determina el nivel de actividad y complejidad de los aparatos políticos y administrativos para generar decisiones que se denominan como políticas estatales.

En la actualidad podemos distinguir, por lo menos tres áreas de políticas estatales.

- Política económica: Destinada a facilitar la reproducción ampliada del capital, ya que el Estado contribuye en la actualidad a regular los ciclos económicos a través de la política financiera, monetaria, crediticia y del endeudamiento público.
- Política política: Destinada a controlar y analizar los conflictos sociales, en seguridad interna y los conflictos interestatales, referente a la seguridad externa.
- Política social: Destinada a que el Estado atenúe las diferencias que existen entre los sectores sociales.

La política social es un conjunto de medidas para estructurar a la sociedad a través de normas jurídicas de bienestar de individuos o grupos, acercando el bienestar la población mediante las instituciones o políticas particulares de salud, vivienda, seguridad social, promoción social, asistencia social, etc.

A lo largo de la historia se ha venido dando una institucionalización de las políticas sociales como condición y consecuencia del desarrollo de las fuerzas productivas y las relaciones entre las clases sociales.

En la propuesta gubernamental se establecen algunas medidas para reactivar la economía como en la orientación del gasto público para la creación de empleos el combate al rezago social y el desarrollo científico, una reforma fiscal, una política financiera que no estimula la especulación, etc.

Por lo anterior el Estado no ha dado respuesta efectiva y permanente a las demandas populares.

Todo esto ocasionó que el nivel y la magnitud de las demandas y presiones populares se fueran incrementando, en la medida en que la organización básica de los sectores populares se fue transformando en formas cada vez más complejas, dando paso a nuevas formas de organización prueba de ello es la cantidad de organismos no gubernamentales que hay hoy en el presente, y que tratan de dar respuesta a la incapacidad del gobierno de dar respuesta en materia social principalmente.

Es por esto que cuando se cambió de rumbo económico en 1982 y se empezó con los recortes presupuestales para el gasto social, se vio limitada la perspectiva del trabajo social en el gobierno, ya que era la principal fuente de ingreso para los trabajadores sociales.

Es así como el Trabajo Social, tiene injerencia directa, con una capacidad teórica y técnica para intervenir en el diseño, ejecución y la administración de las políticas sociales.

Otro punto importante para el trabajo social es su propia identidad. Esta identidad que se verá fortalecida en la medida que el trabajador social se convierta en un satisfactor de las necesidades sociales.

Ampliando de esta manera su espacio profesional en todos los ámbitos de su intervención. Básicamente en los sectores populares que generan su intervención desde las instituciones, haciendo que respondan a dichas demandas, perfeccionando además al personal técnico para la administración de los servicios institucionalizados.

La respuesta más clara y difundida ante la creciente pobreza y desigualdad ha sido sin dudas el Programa Nacional de Solidaridad, que pretendió ser un combate frontal a las condiciones de pobreza extrema.

Pero a pesar de esto se mantuvo una política económica que genera pobreza, por lo que el programa sólo pudo ser un paliativo.⁵⁴

⁵⁴ Para demostrar lo anterior basta ver los trabajos de Julio Boltvinik, por ejemplo: "La pobreza en México 1984-1992". En la Revista Economía Informa de abril 1995 Ed. UNAM

En general al política social de los pasados dos sexenios y lo que va del presente, en el menor de los casos resulta una mínima compensación a los desastrosos efectos sociales que tiene la política económica.

Planteado lo anterior, se puede apreciar como, el Estado juega un papel primordial en cuanto al diseño y aplicación de las políticas sociales que sean en efecto instrumentos que acerquen a la sociedad con el bienestar social.

En este sentido se da un replanteamiento de las políticas sociales en dos niveles:

1) La que aplica el Estado al interior de su red institucional

2) La que nace desde la sociedad misma

El trabajo social tiene injerencia justamente en estos dos niveles. En cuanto a la primera, el Estado como generador y multiplicador de las políticas sociales y de esta forma, las áreas de intervención de los ejecutantes, entre los cuales se encuentran los trabajadores sociales.

Esta relación se vuelve compleja porque la institucionalización de las políticas sociales responde a la modernización del Estado como condición y consecuencias del desarrollo de las fuerzas productivas y de las formas de relación con la sociedad.

Como se ha visto a lo largo de este trabajo las medidas gubernamentales no han dado respuesta a las demandas de la sociedad. En este sentido el Trabajo Social debe intentar la integración de las distintas clases sociales con el aparato estatal para superar los desajustes parciales del sistema actual.

En cuanto al trabajador social, que únicamente desempeña tareas en las instituciones ejecutando políticas sociales. Deberá vincularse más al diseño de las mismas y a su comprensión para la efectiva ejecución.

También es importante señalar que el Trabajo Social debe desarrollar favorablemente los servicios profesionales para ser viable su propio ejercicio, para así modificar situaciones carenciales y necesidades obvias y sentidas de la población.

En otro orden de ideas, se debe trabajar más en la definición del trabajador social, no en la del Trabajo Social, ya que del Trabajo Social como profesión se encuentra bien delimitada y el trabajador social debe especializarse en su quehacer para satisfacer adecuadamente las demandas populares.

Otro aspecto a considerar por el Trabajo Social es en cuanto a su actividad de campo para contribuir a superar las aparentes diferencias entre la teoría y la práctica.

2.4.- Conclusiones

Nos encontramos, hoy por hoy, en un nuevo contexto caracterizado por la contracción del Estado y por la globalización de la economía, que tiene efectos en la separación de los actores en sus contextos locales.

Esto se ha traducido en crisis y en proyectos de carácter emergentes de demandas de los movimientos sociales y éstos no buscan necesariamente la intervención del Estado

La política social, al igual que la política económica, entra en una fase de redefinición que apunta a la aparición de nuevas formas de intervención de los organismos sociales, mucho más flexibles que desplazan su atención, al menos parcialmente de las organizaciones de clases a los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales.

La política social, a partir de 1982 y sobre todo en el pleno periodo del salinato, implicó nuevos mecanismos de integración sistémica aunque hasta la fecha los programas gubernamentales con el Dr. Zedillo sigue en una fase de indefinición.

El gobierno ha identificado la importancia de la sociedad organizada y los aprovecha en los llamados comités de solidaridad, pero en ningún sentido

constituye un cambio de identidad en las organizaciones sociales de solidaridad, sino únicamente en forma.

En suma, la política social actual tiende a desvincular la identidad e integración social, desarticula identidades sociales recorriendo a la mercantilización de las políticas en la libre concurrencia de oferentes y demandantes de servicio.

Convirtiendo a la política social en un programa instrumental de problemas y respuestas evitando los movimientos sociales, mercantilizando a la política social.

CAPITULO 3.- LA POLITICA SOCIAL CONTEMPORANEA

El proceso de las distintas acciones del gobierno, en relación a un proceso desigual de los beneficios de la economía, estuvo dirigido sobre todo, hacia los grupos desprotegidos (política social emergente). A esto se le sumó el conjunto de instituciones creadas para atender las demandas sociales de la población. Estabilidad política y crecimiento económico sostenido, fueron los logros más significativos de este período.

Este proceso permitió el avance de muchos derechos gremiales, que en ciertos casos se convirtieron en derechos sociales para el grueso de la población. Sin embargo estas acciones nunca se convirtieron en políticas de bienestar social

El reconocimiento de los derechos sociales de los campesinos y obreros corporativizados quedó en precario equilibrio con el reclamo de la democracia. En estos grupos corporativos, los individuos están subordinados a la voluntad de las jerarquías internas.

Es así como a la política social se le asigna un papel compensatorio y negociador. El procesar la política social cumplió un importante papel en la estabilidad política.

Las acciones del Estado, tenían además del apoyo de los grupos directamente favorecidos, el respaldo de los grupos privados que se beneficiaban de los contratos estatales en cuestión de obra física (construcción de hospitales, clínicas, escuelas, unidades habitaciones, etc.).

La base material con la que se fincó la negociación corporativa fue el crecimiento constante de la economía desde 1934, los salarios reales aumentaron los espacios en forma sostenida entre 1951 y 1976.

INDICE DEL SALARIO MINIMO REAL, 1970-1989
(1978=100)

Año	Indice del Salario Mínimo Real	Año	Indice del Salario Mínimo Real
1970	8305	1980	91.06
1971	79.38	1981	92.56
1972	89.94	1982	83.39
1973	82.97	1983	71.90
1974	89.71	1984	64.79
1975	93.64	1985	61.67
1976	102.35	1986	54.86
1977	103.55	1987	51.86
1978	100.00	1988	46.15
1979	97.92	1989	44.29

Fuente: Estudios sociales Banamex. "México Social" 1988-1989.

El desgaste de esta política social a partir de los años ochenta, con problemas económicos agudos, los crecientes déficit fiscales y los primeros ajustes salariales evidenciaron un creciente desencuentro entre la forma de instrumentar la política social, su financiamiento, los intereses de los trabajadores y los incentivos a los empresarios.

El mantener el mismo patrón de política social, en un contexto actual, con problemas de crecimiento y estabilidad macroeconómica, requiere de un procedimiento político diferente con formas más amplias de financiamiento

público para poder incrementar y prestar los servicios sociales al mayor contingente de población demandantes. En este sentido, es importante señalar como lo hace Carlos Arteaga Basurto, "...definiremos en términos generales a la política nacional como el conjunto de principios y objetivos que dirigen y orientan la vida nacional en dos grandes vertientes: lo económico y lo social..." "La política económica esta orientada a regular los ciclos económicos para facilitar la reproducción ampliada del capital y la nacionalización de la actividad económica en su conjunto. Por otra parte la política social es la acción del Estado destinada a atenuar los problemas sociales generados por las desigualdades económicas".⁵⁵

En suma, durante los años de crecimiento sostenido se permitió la posibilidad de generar soluciones a las demandas de bienestar sin alterar sustancialmente la estructura política. Para la década de los setentas a pesar de que el petróleo y el crédito externo apoyaron financieramente la presencia de políticas sociales amplias, sobre las mismas bases, la crisis ocasionada por el modelo de crecimiento en los ochentas evidencio una política social burocráticamente abultada y poco eficiente en los beneficios para la población; se dio un deterioro de las tradicionales políticas de bienestar social. Este deterioro en el ámbito económico se tradujo en una menor dinámica del empleo, en un bajo gasto social y en una pérdida acentuada del poder

⁵⁵ Arteaga, Carlos, Políticas Sociales en México. Revista de Trabajo Social N° 21 UNAM. 1997

adquisitivo del salario a partir de 1982. En ese sentido el discurso sobre la justicia social se ve cuestionado, tanto desde el ámbito de la desigualdad social y del combate a la pobreza. Asimismo se cuestiona la tutela estatal y se denuncia a las entidades gubernamentales vinculadas a la justicia social por su ineficiencia.

3.1.- Retos de la Política Social

México enfrenta, en este cierre de milenio, un doble proceso: una acelerada integración internacional y una posible desintegración nacional.

Hoy por hoy, México se encuentra en un contexto de cambios acelerados, con una sociedad cada vez más plural, la reforma del Estado debe retornar compromisos y objetivos originales para enfrentar con mayor claridad a los retos y exigencias del cambio.

Esto implica entender a la soberanía como la salvaguardia de nuestras potencialidades, pero fortaleciendo y poniendo estratégicamente en juego las capacidades y destrezas nacionales.

Bajo esta perspectiva la política social juega un papel determinante para sostener los vínculos entre Estado y nación, sobre todo en un contexto de acelerada internacionalización.

La transformación hacia una nueva forma de crecimiento, y las transformaciones que se están provocando en la relación Estado-Sociedad y entre los mismos grupos de la sociedad, dan cuenta del agotamiento de los acuerdos y pactos que sustentaron el funcionamiento de la política social.

A esto se agrega que la política social contemporánea se da en un contexto de cambio, conflicto y crisis. Cambio en la economía, la política y el surgimiento de una nueva conciencia de la sociedad que intenta construir los caminos colectivos para lograr una evolución en la sociedad.

La política social, se da en una dimensión internacional involucrando intereses e intenciones con agentes financieros internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

En este sentido, la política social se polariza, teniendo por un lado la perspectiva de una integración global, con predominio de las fuerzas económicas, sobre las fuerzas sociales; por otro lado, bajo la perspectiva de la movilización social, mediante la organización de la sociedad en nuevos actores que incidan directamente y por sectores en la problemática general, implicando modificaciones importantes en unión de fuerzas con el gobierno, en su propio régimen político.

La polarización de la política social tiene su origen en el desarrollo del llamado "Estado Paternalista", en donde el crecimiento del gasto social, con base de un fuerte proceso de endeudamiento que se, que el gobierno lo tomo como una condición para la estabilidad y el funcionamiento de la producción en masa.

Posterior a la consolidación del "Estado Paternalista" entra éste en una fase de agotamiento en cuanto a su crecimiento económico, pero principalmente por el proceso de endeudamiento y de las estructuras sociales, produciendo una crisis del pacto Estado-Sociedad, dando paso al despliegue de corrientes neoliberales en fase de inicio en una franca reestructuración de la economía.

En este sentido es preciso señalar que ni el arribo de Ronald Reagan, ni el de Margaret Thatcher a los gobiernos estadounidense y británico respectivamente, junto con el impulso del neoliberalismo, sean las causas de la erosión en un orden mundial del "Estado de bienestar", sino que precisamente por esa crisis es que entran en despliegues, como se mencionó anteriormente, de la corriente neoliberal.

3.2.- Análisis de las Políticas Sociales

Para el desarrollo de este apartado se tomaron como categorías de análisis dos corrientes teóricas las de orientación neoliberal y neokeynesiana.

El modelo del pacto keynesiano, ofreció para la inversión una doble seguridad de la absorción de la producción y la estabilidad del orden social, el cambio técnico acelerado y el intento creciente de acceder a bienes públicos suponían que el mantenimiento del pleno empleo sólo era concebible mediante un mayor peso absoluto y relativo al gasto público que únicamente de forma indirecta generaba demanda en el sector privado y una redistribución de la renta a favor de salarios.

Los objetivos originales del modelo keynesiano fueron degenerando, y dando como resultado un Estado de mayor tamaño, más caro y más ineficiente y que ha contribuido a la insensibilidad de los ciudadanos frente al fenómeno de la burocratización de la vida cotidiana y a la pérdida de valores como son la libre iniciativa, el trabajo duro y la competencia.

En la perspectiva neoliberal, se pretende reducir el tamaño del Estado, contener y reducir el poder de las burocracias públicas y de los sindicatos, privatizar en gran medida la oferta pública de servicios y prestaciones de

bienestar y favorecer y estimular las ideologías del interés individual y del libre mercado.

En contraparte a la teoría del Estado sobrecargado, es la tesis de la crisis de la legitimación. En donde el capitalismo contemporáneo debe ser contemplado como una democracia de masas, de bienestar social y analizado en la interrelación de los subsistemas económicos, políticos y culturales de toda sociedad.⁵⁶

En cuanto a la política social bajo estas categorías de análisis, se pueden identificar cuatro alternativas en el debate contemporáneo :

- a) El corporativismo del bienestar
- b) El neopragmatismo
- c) La economía pluralista del bienestar
- d) El reformismo radical

Las dos primeras corresponderían a las alternativas planteadas desde la pretensión de reforma del Estado; las dos últimas a las alternativas planteadas desde el énfasis o prioridad de la sociedad civil.

⁵⁶ Rodríguez, Gregorio. La participación política en las sociedades industriales occidentales; Ciudadanos, partidos políticos y bienestar social. Revista Pensamiento Iberoamericano. No. 5, Enero-Junio, 1984, pp 407-430.

Las dos alternativas primeras, correspondientes al redimensionamiento del Estado, se ubica en la redefinición de los objetivos, recursos e instituciones del Estado de Bienestar de manera que los objetivos de este se adecuen a la necesidad de la reestructuración del capitalismo.

El Estado de bienestar, debe de adecuarse en un capitalismo democrático, de nuevo tipo en el que la flexibilidad, la descentralización y la eficiencia deben cobrar dimensiones prioritarias frente una rigidez, la centralización y la ineficiencia de que ha dado muestra el Estado de bienestar.

Desde esta perspectiva el estado de bienestar debe asegurar el crecimiento económico, el empleo y el gasto social con una forma de intervención corporativista.

Para el enfoque neopragmatista, fundamenta la continuidad del Estado de bienestar sobre la base de garantizar el crecimiento económico, condición importante para la materialización de las políticas sociales.

Esto es, los gobiernos deben frenar el crecimiento del gasto social y sobretodo la indiferencia hacia su impacto económico recreando un nuevo consenso de cara a un proceso de continua adaptación y cambio.

Por lo tanto, los sistemas de protección social, deben continuar desarrollándose, sobre condiciones de crecimiento económico sostenido, flexibilidad organizativa y participación social.⁵⁷

Los dos enfoques anteriores se inclinan por el Estado de Bienestar, cuanto se basan en la existencia de un capitalismo democrático, que permita el crecimiento económico y la estabilidad de la política.

El problema de estos dos planteamientos anteriores, es la reducción economicista del Estado de Bienestar, haciendo depender su futuro del crecimiento económico, además de que dejan al margen factores políticos e institucionales de los que dependen la evolución de dicho Estado.

En cuanto a la economía pluralista del bienestar y reformismo crítico, que podemos ubicar como la potencialización de la sociedad civil, ve que el Estado de bienestar no es adaptativo a los requerimientos del crecimiento económico, sino a criterios de eficiencia, descentralización y pluralismo; a criterios de necesidad, participación e igualdad en el acceso y resultado.

Así también existe una desconfianza del papel de intervención preponderante del Estado y apuesta por una profundización de la sociedad civil en la configuración y objetivos del bienestar social.

⁵⁷ Rodríguez, Gregorio. Fundamentos teóricos de la política social. En Política Social y estado de Bienestar. Ed. Ministerios de Asuntos Sociales p 39.

La corriente del pluralismo del bienestar. se inclina por la necesidad de un Estado de Bienestar que garantice una provisión universal y básica de las necesidades sociales y que facilite una apertura radical a otras formas de intervención social.

En este orden de ideas, podemos decir que el pluralismo del bienestar se puede sintetizar en:

- 1) No ha tenido lugar históricamente una división social del bienestar, sino una concentración en las instituciones del Estado de los objetivos de la política social con efectos contraproducentes en la conservación del bienestar.
- 2) La búsqueda de alternativas plausibles pasa por el reforzamiento de la economía mixta del bienestar, haciendo del Estado más promotor que productor del bienestar. El Estado promotor no implica la concepción del Estado en cuanto a mayor énfasis en la financiación, planificación, promoción y desarrollo.
- 3) En términos prácticos la economía mixta pretende definir una marco institucional para la actuación diferenciada del sector público, el privado, el voluntario e informal en la producción del bienestar social. Ello permitirá una cooperación entre las diferentes formas de protección bajo criterios de libertad, eficiencia y efectividad.⁵⁸

⁵⁸ *Ibidem.* P 40-41.

En cuanto al reformismo crítico, se entiende como un conjunto muy diverso de acepciones de la política social que plantea la reforma del estado de Bienestar bajo una crítica de la planificación de necesidades y la crítica estatista.

Estas teorías tienen su origen en la reformulación del nekeynesianismo a partir de la importancia de los movimientos sociales y el debate sobre las necesidades sociales.

Define una alternativa en la política social estructural, en donde se basa en la unidad de la economía y la política social, en la planificación social abierta y en valores socialistas así como en la adopción de un modelo de planificación no concentrador ni racionalista, sino estructural.

En suma, el estado de Bienestar se ha caracterizado por un profundo estatismo y una definición unilateral de las necesidades sociales en su funcionamiento práctico y teóricamente por un exceso de estructuralismo en la explicación de la construcción del Estado de Bienestar; así como por su limitación explicativa en el marco condicionante del capitalismo.

Por lo anterior, las alternativas deben tratar de combinar un socialismo realista y acorde a un nivel territorial o local con cierta planificación general con los elementos progresistas de la economía mixta o pluralista del bienestar y del corporativismo.

Se deben aprovechar los aspectos fundamentales del estado de bienestar en donde incorpore una sociedad civil de grupos y movimientos sociales.

Así los dos grupos analizados (pluralistas y críticos), no cuestionan tanto el papel del estado, sino la insuficiencia de otras alternativas de protección social o la incapacidad del estado para captar los nuevos movimiento de emancipación social.

No se cuestiona el estado de Bienestar sino el redimensionamiento de sus objetivos y modos de intervención debido a presiones demográficas y económicas, en términos de una gestión pluralista y adecuando sus valores del pasado al presente.

Finalmente, el Estado de bienestar esta en un proceso de redefinición de sus modos de intervención en función de la eficiencia, participación y diversificación de los derechos sociales a través del Estado de bienestar. El debate tendrá que centrarse en definir el campo de lo individual y social y sus modos de unión dentro de las sociedades donde la intervención del Estado resulta necesaria como medio de regulación de la acción colectiva.

3.3.- Reconstrucción de la Política Social

Sin duda, la reconstrucción de la política social debe enfocarse a la reconstrucción de los puentes que permiten salvar las discontinuidades, por parte del Estado, en la instrumentación de estas. Se debe estrechar la relación entre lo público de una economía no sólo esta dada por la coexistencia de diversas formas de propiedad, sino principalmente por sus articulaciones de funcionamiento en su conjunto.

Los desafíos que la crisis ha impuesto, exigen soluciones distintas a las instrumentadas hasta la fecha por el Estado mexicano; es preciso alcanzar una mayor eficiencia global y flexibilizar la estructura productiva para maximizar su capacidad de adaptación permanente a los cambios desfavorables y ante las oportunidades que ofrece un marco internacional sumamente inestable.

Por ejemplo, consolidar una fuerza empresarial (pública y privada) puede encarar los cambios que modernice el aparato productivo; la adecuada conducción gubernamental, con una visión a largo plazo, puede desechar los riesgos de la dependencia tecnológica, mediante una política de desarrollo legitimada y actuada por el conjunto de la sociedad. La puesta en marcha de un mayor desarrollo necesita encarar la asociación entre empresarios y gobierno como desafío a la concentración social.

Otra cuestión de peso es la consideración de que toda solución debe provenir de la iniciativa estatal generando comportamientos pasivos y dependientes, donde hay compromisos por los distintos grupos sociales.

La crisis económica y los ajustes que la práctica económica impusieron en el gasto público programable, específicamente en el rubro de los gastos sociales, condujeron a modificaciones en los estilos de decisión y en el tipo de gestión pública que tradicionalmente se llevó a cabo entre el Estado y las organizaciones sociales; sobre todo con las vinculadas directamente con el sistema político.

La reducción del gasto público y el debilitamiento de la capacidad del Estado para generar subsidios determina notablemente el estilo de hacer e instrumentar la política social.

3.4.- Los Nuevos Actores Sociales

El Estado mexicano se ha hecho cargo, durante muchas décadas, de amplias funciones sociales a costa de un tutelaje de las libertades ciudadanas. En el presente debe modificar su actuación, ya que en las actuales circunstancias las formas de diseñar y ejecutar las políticas públicas esta en crisis, desde que el intercambio de "bienestar social" por representación corporativa y obediencia se ha agotado.

La ciudadanía debe seducirse y conquistarse, y más cuando se vuelve un reclamo nacional. Se debe diseñar un nuevo estilo en el tratamiento de las demandas sociales para proporcionar los canales adecuados a la participación ciudadana.

Las movilizaciones sociales en los últimos tiempos, han perfilado un nuevo arreglo orgánico expresado a través de nuevas organizaciones sociales y de una forma política novedosa, por ejemplo una alianza con el Estado para combatir la desigualdad social, pero basada en una mayor autonomía de los actores sociales.

La oferta política de estas organizaciones debe establecer una nueva alianza con el Estado y no en el sentido de una confrontación con éste.

Es necesario que el Estado utilice a estos organismos como medios de interlocución con la sociedad, pero no como se ha establecido con los corporativos gubernamentales, sino como correas de transmisión del aparato gubernamental, asumiendo una forma de concentración o acuerdos entre las partes.

También deben repensarse la forma de hacer política (económica, política y social), con miras a que la cobertura de los servicios básicos y la justicia social, forme parte como una de las funciones nodales del Estado.

Las necesidades de proyectar políticas sociales eficientes, ha abierto oportunidades a la pluralidad de numerosas asociaciones, grupos, organizaciones de carácter comunal, barrial o sectorial que han ampliado el margen de acción a nuevos actores sociales.

Se debe reconocer la necesidad de mejorar algunos servicios de cobertura amplia como la atención médica, educación, etc. Pero sobre todo se debe trabajar para lograr un desarrollo competitivo pero con equidad.

El Estado debe jugar un papel protagónico en el cambio histórico, junto con la sociedad civil para construir un nuevo pacto capaz de resolver la problemática existente.

La redefinición de las políticas sociales que se ha dado en la sociedad, ha tenido una proyección en una pluralidad de grupos y asociaciones.

Esto ha ampliado, con mucho, el margen que tradicionalmente se venía dando, y que se reducía a grupos como sindicatos y agencias gubernamentales.⁵⁹

La mayor parte de los nuevos actores, principalmente las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), surgieron o se consolidaron en el marco de las movilizaciones y luchas sociales de los años ochentas. Aunque algunas tienen su origen mucho más atrás.

Es necesario aclarar que su aspecto de descentralización y el retroceso de los actores más tradicionales como los sindicatos, contribuyó a darles una notoria relevancia ante la sociedad.

El involucramiento de la comunidad con este tipo de organizaciones, tiende a reducir los costos y ha mejorado la ejecución de los proyectos y su impacto.

Pero existen dimensiones de la política social que por sus propias características caen más allá de la eficaz participación local, debido a las características estructurales de los problemas como sería el caso de los

⁵⁹ No se hace mención de organizaciones laicas o religiosas de tipo caritativo por corresponder más al aspecto de beneficencia, que al de los propósitos propios de las políticas sociales.

empleos o la implementación de la infraestructura en los servicios de salud, pero en la calidad de los servicios.

En este sentido, la multiplicidad de asociaciones, organismos no gubernamentales, grupos comunitarios, la iniciativa privada, etc., constituyen un concurso de actores en torno al protagonismo de los grandes agentes financieros.

En la medida en que estas movilizan los recursos disponibles para los programas y proyectos, la capacidad de iniciativa y autonomía en la participación social esta estrechamente ligada a su habilidad para articular sus propios objetivos y perspectivas en el diseño de sus políticas sociales.

Al mismo tiempo, esto esta conduciendo a la formalización de redes de organizaciones para incidir sobre las instancias de decisión de las políticas y su asignación de los recursos.

En este mismo orden de ideas, el trabajador social juega un papel fundamental en cuanto al diseño y la correcta aplicación de las políticas sociales. Debido a que algunos organismos que tratan de incidir en la problemática social, están constituidos por personas con buena voluntad, pero carentes del bagaje que se requiere para el correcto tratamiento de los problemas sociales, como lo es el de la profesión en trabajo social.

Es así que vemos, que el involucramiento comunitario recae por lo general, en personas sin la preparación previa para un correcto desarrollo y conducción de las respuestas a dichos problemas.

Pero lo que debe verse principalmente es que la participación de la comunidad conduce a un rediseño global de la perspectiva tradicional sobre la cual se edifica un fortalecimiento organizativo y del sentido de eficiencia de la gente.

En este sentido, se debe lograr un mayor involucramiento de la comunidad en la gestión de proyectos, además de constituir un ejercicio de organización y participación para poder acceder a través de ellos a recursos financieros y materiales fortaleciendo liderazgo, pero sobretodo la práctica de negociación institucional.

El trabajo social, debe ser el puente o canal por el cual, se acceda así a una verdadera política social, ya sea tanto en el diseño o la aplicación de éstas.

La reactivación económica posterior a la política de ajuste, ha dejado un sin número de víctimas entre empresas, trabajadores, mujeres, comunidades, niños, etc. Se puede decir que el crecimiento reciente de la pobreza es un efecto de la crisis más que de las políticas neoliberales; pero es difícil sostener la eficacia de esas políticas para revertir esa situación, y puede argumentarse, en cambio, su contribución a su consolidación y agravamiento.

Destaca así la ineficiencia de los enfoques inspirados en el neoliberalismo para reducir la profunda polarización social.

La conjugación de crisis y neoliberalismo ha conducido a la contracción drástica de la atención en salud, cobertura educacional, empleo, etc.

Los desafíos a los que se enfrenta hoy la política social son enormes y es legítimo preguntarse si la propia política social, estará en condiciones de encararlos con éxito.

Existe un espacio, relativamente amplio para el mejoramiento técnico de la política social del modelo neoliberal, dentro de los márgenes de éste, que podría incrementar sensiblemente su eficacia.

Así las ONG's, o bien, la iniciativa privada, pueden constituirse en el canal complementario y de gran trascendencia para lograr el desarrollo de la sociedad en materia de política social. Pueden frenar en materia social, el clientelismo, lograr la eliminación o acotamiento de la corrupción de los funcionarios, implementación efectiva de los programas, lograr mayor espacio en la participación autónoma de los interesados etc.

Frente a este papel del gobierno la sociedad empieza a sentir la necesidad de intervenir más activamente en los que se ha denominado, la cuestión social, para que no quede ésta, únicamente reducida a las funciones y atribuciones

del gobierno, sino que se utiliza también para nombrar las actividades que realiza la sociedad civil organizada en favor del interés colectivo.

Se replantea así el papel del gobierno, tanto desde la perspectiva de quienes promueven la nueva doctrina de la globalización económica, como desde la visión de los grupos organizados de la sociedad civil.

Es así, que la sociedad civil, en nuestros días constituye un fenómeno que postula una redistribución del poder en la sociedad.

La creciente participación ciudadana en las cuestiones públicas cubre una doble necesidad. Por un lado cubrir la incapacidad del gobierno en las necesidades de la sociedad y por otro repensar el ejercicio del poder público bajo la óptica de una democracia como forma de vida en sociedad.

Cada vez se suman más grupos organizados de la sociedad civil, bajo la necesidad de hacer un ajuste estructural en la conciencia y participación ciudadana.

Pretende este, también, llamado tercer sector, resignificar el papel social del ciudadano para restituirle el derecho de diseñar escenarios deseables de vida y de participar en su construcción.

Esta actitud, estimulará la solución de los problemas sociales, desde un ámbito local en donde viven y se sitúan las personas padecientes de los problemas.

En suma, esta época de transición que nos tocó vivir en la sociedad mexicana, ofrece la oportunidad de crear nuevos escenarios basados en los valores individuales universalmente aceptados .

Las condiciones están dadas para diseñar estas nuevas formas de convivencia humana, y se tienen que aprovechar.

3.5.- Conclusiones

El cambio de modelo iniciado con Miguel de la Madrid y fortalecido durante el régimen salinista implicaron nuevos mecanismos de integración y replanteamiento de la política social, aunque ésta política esta aún en una fase de transición que podríamos denominar de una fase corporativa a una que esta aún por definirse pero que sin lugar a dudas debe ser más flexible.

El diseño de nuevas políticas se encuentra orgánicamente vinculada a la reforma del estado y la reestructuración productiva.

En cuanto a la política social se refiere, debe tender a disminuir el desempleo, así como los problemas derivados del crecimiento industrial y urbano. Pero sobre todo se debe romper con la mercantilización de la política social.

Debe quedar claro que no hay modelo económico a corto y mediano plazo, sino sólo las medidas del programa de emergencia, por lo cual la estrategia económica de desarrollo actual cada día produce mayor desempleo, empobrecimiento social y le quita posibilidad de subsistir a la mayoría de las empresas mexicanas y a la población en general.

Se necesitan explorar alternativas reales porque la actual política económica pretende apoyar y ser apoyada por el modelo global como si fuera válido y suficiente.

Queda pendiente así, una amplia discusión nacional sobre el modelo de desarrollo haciendo énfasis que es necesario que se termine con el verticalismo gubernamental en la cual unos cuantos toman las decisiones y el resto del país observa y padece las consecuencias.

En cuanto al diseño y aplicación de nuevas políticas sociales, hasta la fecha se aprecian signos contradictorios, ya que en el discurso se pretende abrir el sistema político a la sociedad siendo más incluyente, pero se siguen aplicando formas autoritarias en el gobierno (los casos de Chiapas, Guerrero, Puebla, Oaxaca, Morelos, etc.).

El empobrecimiento de los sectores de la sociedad por el creciente desempleo, en el marco de la imposición de un modelo llamado "neoliberal", no sólo ocasionó una década perdida, sino de un cuarto de siglo, en donde más de una generación, padece los rezagos sociales.

¿Será válida la afirmación de que estamos en el camino correcto y de que lo que requiere el país, es profundizar los cambios estructurales efectuados en los últimos años?

La política social no debe concebirse como la compensación, de los efectos sociales negativos de un modelo de desarrollo. Al contrario de esto, la propia política económica debe impulsar un modelo de desarrollo que conlleve a un efectivo bienestar social y la política social debe ser su complemento.

Tanto la política económica como la política social, deben dirigirse en una misma dirección y no como en la actualidad, que la política social palea los efectos negativos de la política económica.

Es necesario, por lo tanto, un modelo de Desarrollo que no sólo logre el crecimiento, sino el bienestar de la población y que sea sustentable. Es necesario ampliar la concepción de democracia superando lo puramente electoral para que incluya la democratización y participación en la definición, gestión y evaluación del modelo económico.

Pero lo más importante es que lo anterior no sólo se puede sustentar en la teoría, sino que hay una creciente conciencia social de la íntima relación entre política económica, política social y la sociedad civil.

El Trabajo Social, debe aprovechar las coyunturas actuales, para poder incidir de manera estructural en el andamiaje social mediante el mejor diseño de las políticas sociales y así construir el complicado tejido social con miras a una sociedad no revolucionaria sino evolutista, adaptándose de la mejor manera a la realidad siempre compleja.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar, Villanueva. "La Reforma del Estado". Revista examen, año1, diciembre México 1989
- Arteaga, Carlos. "Políticas Sociales en México". Revista de Trabajo Social N° 21 UNAM. 1997
- Blanco, José. "Desarrollo y Cisis de la Economía Mexicana. Ed. FCE México 1981
- Boltvinik, Julio "La pobreza en México 1984-1992". Revista Economía Informa abril 1995 Ed. UNAM
- Cadena Vargas, Edel. "Neoliberalismo y Sindicalismo en México". Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. México 1994. Fondo de Cultura Económica.
- Cordera, Rolando. "El Desarrollo Económico y Social". Revista Investigación Económica. No. 172 Abril - junio 1985
- Cordera, Rolando; Tello, Carlos. "México: La disputa por la nación". Ed. Siglo XXI. México 1981
- Cordera, Rolando; Trejo, Raúl y Vega Juan (Coordinadores). "La debilidad Histórica de la Democracia Mexicana". En México: El reclamo democrático. Ed. Siglo XXI México 1988
- Dresser, Denise. Pronasol: "Los dilemas de la Gobernabilidad". El Cotidiano No. 49, Julio - agosto 1992
- Guillen, Héctor. "Orígenes de la crisis en México 1940/1982". Ed. Era.
- Hamilton, Nora. Los limites de la autonomía del Estado. Ed. Era México 1983.
- Hansen, Roger D. "La Política del Desarrollo Mexicano". Ed. Siglo XXI.

-
- Huntington, Samuel, P. "Orden político y cambio de sociedades. New Haven, Yale University Press, 1968
 - INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, México 1990.
 - Karl W. Deutseh. "Movilización Social y Desarrollo Político. American Politican Science Review N° 55. Septiembre 1961.
 - Martínez, Ifigenia. "Algunos efectos de la crisis en la distribución del ingreso en México". Ed. Diana 1989
 - Medio siglo de estadísticas económicas seleccionadas", en Cincuenta años de Banca Central, Cuadro 1.
 - Meyer, Lorenzo. Historia General de México. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1981
 - Moisés González Navarro, "La Ideología de la Revolución Mexicana", en Historia Mexicana, 10 Abril-Junio de 1961
 - Perea, Wilfrido . "La política social salinista 1988-1993." Tesis de Licenciatura, México 1995.
 - Peschar, Jaqueline; Puga, Cristina y Terado, Ricardo. "Evolución del Estado mexicano". Ed. El caballito. México 1986
 - Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.
 - Reynolds, Clark. "Por qué el desarrollo estabilizador en México fue en realidad desestabilizador". Revista "El trimestre económico" vol. 44. Octubre-diciembre, 1977.
 - Robert, E. Scott. "Gobierno Mexicano en Transición", De Revolución Urbana. Universidad de Illinois Press. 1964.
 - Rodríguez, Gregorio ."Fundamentos teóricos de la Política Social". En Política Social y estado de Bienestar. Ed. Ministerios de Asuntos Sociales
 - Rodríguez, Gregorio. "La participación política en la sociedades industriales occidentales" Revista Pensamiento Iberoamericano. No. 5, Enero-Junio, 1984.
 - Salinas de Gortari, Carlos. Segundo Informe de Gobierno. México: Oficina de prensa de la Secretaría de la Presidencia, 1990.

-
- Salinas, Carlos. Reformando al Estado. Revista nexos No. 144, Marzo de 1990, México
 - Solis, Silvia. Desarrollo Económico y necesidades sociales. Ed. UNAM 1987
 - Zepeda, Mario. 1984 Primer semestre, Boletín No. 10 y 11 septiembre-octubre de 1984. Instituto de Investigaciones Económica. UNAM.