

41



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
"ACATLAN"

LA FUNCION SOCIAL DEL ESTADO MEXICANO EN EL CONTEXTO DEL NEOLIBERALISMO,
1995-2000

290597

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A :
JOSE GUADALUPE CONCEPCION NAVARRETE MUÑOZ

ASESOR: LIC. JUAN JOSE SANABRIA LOPEZ

EDO. DE MEXICO, DICIEMBRE 2000





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.

A mis padres

Dedico este trabajo a mis
padres, en especial a mi
madre por todo su apoyo y
comprensión, tanto en las
buenas como en las malas.

Mi más sincero agradecimiento al Lic. Juan José Sanabria López, mi asesor, por su aportación de conocimientos e ideas y sobre todo por su paciencia para lograr la culminación de este trabajo.

Mis más profundo agradecimiento a mis tíos Miguel, Lourdes, Vicente y Guadalupe, mis primos Chrystian, Reyna, Isaac y José Antonio, a la familia Zanabria Iturbide y a mis amigos César Zaldivar Valdemar y José Servando Ramírez García por todo el apoyo brindado para la realización de este trabajo.

Las más sinceras gracias a todos mis familiares queridos, a mis amigos y amigas de verdad que de alguna u otra forma han compartido conmigo buenas o malas experiencias y momentos agradables e inolvidables durante el transcurso de mi vida.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	i
CAPITULO PRIMERO.	
MARCO TEORICO CONCEPTUAL	
DEL ESTUDIO.....	1
1.1. CONCEPTO Y DEFINICIÓN DE ESTADO.....	1
1.2. LA FUNCION SOCIAL DEL ESTADO.....	11
CAPITULO SEGUNDO.	
EL LEGADO DE LA REVOLUCION	
MEXICANA.....	19
2.1. SÍNTESIS HISTORICA E IDEOLÓGICA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917.....	19
2.2. REVOLUCION E INSTITUCIONES.....	28
2.3. FUNCION SOCIAL Y ESTATISMO.....	39
2.3.1. La reforma agraria.....	41
2.3.2. La cuestión obrera.....	44
2.3.3. La distribución del beneficio social.....	47
2.3.4. Consideraciones finales.....	52
CAPITULO TERCERO.	
EL ESTADO NEOLIBERAL MEXICANO	
EN EL DESARROLLO DE LA FUNCION SOCIAL.....	56
3.1. INTRODUCCIÓN A LA REFORMA DEL ESTADO.....	56
3.2. LA REFORMA DEL ESTADO. CONTEXTO ECONOMICO.....	58
3.2.1. Contexto internacional.....	58
3.2.2. Contexto nacional.....	60

3.3. LA FUNCION SOCIAL DEL ESTADO MEXICANO
EN LOS GOBIERNOS DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO
Y CARLOS SALINAS DE GORTARI.....73

3.3.1. El populismo y la desconstrucción del
pacto social.....74

3.3.2. Política social y neoliberalismo.....77

3.3.3. El Programa Nacional de Solidaridad.....79

3.3.4. La reforma constitucional al agro.....84

3.3.5. La reforma laboral.....87

3.3.6. Consideraciones finales.....88

CAPITULO CUARTO.

LA FUNCION SOCIAL DEL ESTADO MEXICANO

EN EL GOBIERNO DE ERNESTO ZEDILLO 1995-2000.....92

4.1. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000:
PROPÓSITOS Y REALIDADES.....93

4.2. ESTADO Y CORPORATIVISMO EN EL PRESENTE.....99

4.3. EMPLEO Y SALARIO.....101

4.4. EDUCACIÓN, VIVIENDA, SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL.
LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO.....106

4.5. EL CAMPO.....114

4.6. LA POBREZA EXTREMA Y LAS POLÍTICAS DE COMPENSACIÓN:
EL PROGRAMA PARA SUPERAR LA POBREZA Y EL PROGRAMA
DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN.....119

CONCLUSIONES.....131

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTOS CITADOS.....151

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es el resultado del conjunto de inquietudes que, a lo largo de mi formación universitaria, se fueron gestando en torno a la irrupción del neoliberalismo en el Estado mexicano, y cómo este último lo adaptaría a nuestra realidad considerando los inherentes compromisos sociales que históricamente se consolidaron constitucionalmente gracias a la revolución de 1910. Este trabajo, en primer lugar, aunque aparentemente hace un enfoque de corte económico, es importante mencionar que para poder entender la cuestión social en el marco del Estado mexicano, es necesario revisar el rumbo de las políticas de orden económico que este último ha decidido tomar, sin embargo esto no significa que abordemos a fondo, dentro del contenido del trabajo, aspectos que solo a un economista le competen; en segundo lugar, si bien este trabajo se enfoca al análisis de la función social del Estado mexicano durante el periodo 1995-2000, también hace un necesario recuento histórico del desarrollo social y económico del mismo a partir de los derechos sociales conquistados durante la revolución de 1910. Ante estas perspectivas, cabe necesario mencionar que para realizar la presente investigación, se partió de un enfoque metodológico

histórico-deductivo con la finalidad de comprender la importancia de la cuestión social en el desarrollo de la sociedad mexicana con respecto al rumbo que el Estado mexicano ha tomado a partir de las décadas de los ochenta y noventa.

El neoliberalismo es un modelo económico basado en "una menor intervención del Estado en la economía, cuya contraparte es el mayor papel de los mecanismos de mercado, lo que supone, además, 'una mejor definición de los derechos de propiedad' y la transferencia de propiedades del sector público al privado; (...) apertura de la economía al comercio y al flujo de capitales al exterior; (...) una alta prioridad a los equilibrios fiscal, de precios y del sector externo, siendo fundamental para este último, la manutención de un tipo de cambio alto (moneda nacional subvaluada); (...) un esfuerzo específico orientado a mitigar la pobreza absoluta o extrema".¹ En torno a esta definición, la actividad estatal en México hasta 1982 se caracterizó por intervenir en amplias ramas de la producción, comercio, servicios y gasto social. Sin embargo, a partir de ese mismo año, las políticas de Estado sufrieron modificaciones que repercutieron en el desarrollo económico, político y social de los siguientes años.

¹ Véase Julio Boltvinik, "México y el modelo neoliberal", La Jornada, 20 de enero de 1995, p.43.

La reestructuración del Estado mexicano obedeció a una serie de factores que conllevaron a una crisis estructural dentro de las naciones del capitalismo desarrollado. Por otro lado, el gigantismo estatal y el excesivo gasto público, traducido en altos niveles inflacionarios, dieron cause al debate sobre hasta donde era conveniente la intervención del Estado en las diversas actividades de la sociedad. De esto último y ante la necesidad de darle un nuevo impulso al crecimiento económico del país, el modelo o proyecto económico neoliberal, impuesto a partir del gobierno de Miguel de la Madrid, fue alentando la apertura de nuestras fronteras a otros países, además de la venta de cientos de empresas paraestatales que favoreció la racionalización del gasto público y por ende, la cancelación de la intervención estatal excesiva en la actividad económica.

Al replantear la intervención del Estado a las nuevas realidades tanto en lo nacional como en lo internacional, la élite gobernante decidió realizar una serie de reformas a la Constitución de 1917, las cuales fueron vistas como muy radicales con respecto a las características sociales esenciales de la misma. En efecto, las reformas constitucionales, en materia económica principalmente, le darían un giro

determinante al rumbo del Estado afectando con elló, la base social que le sustenta.

En esta perspectiva surge un dilema de reestructuración contradictorio con el modelo económico neoliberal, ya que la base social en que se ha sustentado y caracterizado el Estado mexicano posrevolucionario, se ha visto minada gradualmente debido a que el nivel de respuesta a los compromisos sociales constitucionales ha ido decreciendo.

En el capítulo primero, se define el marco teórico conceptual partiendo de la idea de Estado, y señalando su relación con la sociedad. Hacemos énfasis en lo referente a su carácter de ente de poder, de coerción y de dominación, y cómo con estas características van delineando las normas jurídicas y las instituciones que han de regir su comportamiento con respecto a la sociedad. Esta última también será determinante en la definición de las normas que habrán de regir, ya que siendo la sociedad un ente conformado por individuos, ésta debe manifestarse de manera organizada frente al Estado para que las demandas que le presente sean añadidas al marco jurídico como derechos a los que la misma sociedad pueda acceder bajo el auspicio legal. Para ello, el Estado contará con un aparato denominado administración pública, el cuál dará el

cauce necesario para el cumplimiento de las funciones estatales de poder y de carácter social.

El capítulo segundo presenta un análisis histórico del desarrollo del Estado mexicano, concretamente en la lucha revolucionaria de principios del siglo XX, la conformación de los grupos sociales que la impulsaron, y su desenlace en la creación de leyes, órganos e instituciones que, aunque de corte social, originaron una estructura de dominación que mediatizó las luchas y las demandas sociales en beneficio del crecimiento económico que habría de venir a partir de 1940. No obstante fue innovador para la época en que se promulgó la Constitución de 1917, la incorporación de derechos para los obreros, los campesinos y, en suma, a la sociedad en general al marco jurídico constitucional.

En el capítulo tercero hacemos un breve recuento del desarrollo económico mexicano a partir de las estructuras emanadas de la revolución de 1910 y su comportamiento paralelo con respecto al contexto internacional. En este contexto, hacemos mención de la reorientación de la política económica durante los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, y como se fue dando el proceso de desconstrucción de los canales

institucionales del Estado emanado de la revolución. En contraparte, la implantación del nuevo modelo económico suponía una nueva forma de llevar a cabo la función social del Estado. Es decir, mediante la aplicación de una política social que tendría como objetivo contener la resistencia social a los embates de la economía del neoliberalismo partiendo de una reducida asignación de presupuesto ejercido por la disciplina del gasto, siendo relevante en este sentido el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) de Carlos Salinas de Gortari. En consecuencia al desarrollo de los gobiernos de corte neoliberal, en el capítulo cuarto describimos y analizamos el comportamiento de la política social en el gobierno de Ernesto Zedillo.

Por último en las conclusiones derivadas de éste trabajo ponemos en relieve la incongruencia de revertir las conquistas económicas y sociales por anteponerse a la adopción del neoliberalismo imperante en el mundo, cuando realmente el fracaso del Estado mexicano no radicó en el rostro social de la revolución mexicana en sí, sino más bien en el modelo económico adoptado a partir de 1940, y que, bajo las denominaciones de *desarrollo estabilizador* y *desarrollo compartido*, el país sufrió una gran crisis que lo llevó al colapso financiero en 1982.

El acuerdo social en el cual se construyó el Estado mexicano, al ser trastocado con un modelo económico opuesto al desarrollo social, ha tenido la necesidad de buscar un nuevo proceso de orientación a la creación de razonamientos que permitan definir una adecuada forma de intervención estatal para el cumplimiento de las demandas socialmente organizadas y que están establecidas jurídicamente dentro del marco de la Constitución. De ahí la necesidad, por un lado, de reestructurar el aparato administrativo no solo en pos del modelo económico, sino también para el desarrollo social; y por otro lado, la necesidad de la participación ciudadana en la búsqueda de las posibles soluciones a sus propios problemas. Así, el Estado podrá conciliar diferencias y no imponer decisiones, ni acuerdos solamente entre los grupos económicos de poder.

Si bien, el Estado mexicano dentro del contexto del neoliberalismo sostiene que su intervención en la economía es mínima o nula, el cumplimiento de sus funciones sociales es un compromiso que históricamente le compete y le obliga, aunque este sea llevado a cabo sin las estructuras corporativas y tradicionales emanadas de los gobiernos de la revolución. Es aquí donde se abre un nuevo cauce para la relación entre el Estado y la sociedad.

CAPITULO PRIMERO

MARCO TEORICO CONCEPTUAL DEL ESTUDIO

1.1 CONCEPTO Y DEFINICION DE ESTADO

El estudio del Estado implica una revisión sobre el inicial proceso de organización humana en su tránsito hacia la sociedad civil moderna, sus relaciones de poder, sus pesos y contrapesos, además de su intervención en las actividades humanas que hizo necesaria que la fuente primaria del Estado descansara sobre el poder, la legalidad, y la legitimidad.

En la elaboración de la teoría del Estado aparecen los conceptos de poder, de gobierno, de ley, de legalidad y de legitimidad, que entrelazados se constituyen como elementos inherentes de su estudio. Sin embargo, el concepto de Estado ofrece sentidos diversos y contradictorios que a lo largo de su historia se han desarrollado. Se sabe que el hombre no ha vivido siempre en un aparato tal como el Estado, por lo que diversos estudios y teorías han surgido y se han discutido conforme a su circunstancia histórica.¹ Así, por ejemplo, desde la antigua Grecia surgieron pensamientos políticos tan

¹Cfr. Ortiz, Julio César. Poder Político y Orden Social. p.208.

importantes como el de Platón y Aristóteles que planteaban formas de organización que serían fundamentales para el pensamiento ilustrado anglo-francés que daría el impulso necesario para el surgimiento del Estado moderno.²

En medio de la Europa medieval, cuyas estructuras feudales se encontraban en decadencia, el pensamiento de Maquiavelo dio a conocer la necesidad de concentrar el poder en pos de la formación de un Estado que contribuyera a la eliminación de la desestabilización política y el fortalecimiento del control económico,³ por lo que el Estado surge como producto de una realidad histórico-política basada en la formación de un poder que unificara grupos sociales con vínculos específicos que los caracterizaran, tales como la lengua, la religión, etc. La consolidación del Estado, por otro lado, significaba la creación de un sistema económico basado en la acuñación de una moneda única, de un sistema de

² *ibid* p. 220. Con relación a la concepción de la idea de Estado, Julio César Ortiz apunta: "Es Platón el primer filósofo occidental que logró desarrollar una idea completa del Estado desde sus causas, estructuración, funcionamiento, fines y formas, sólo que su concepción corresponde a la expresión de la filosofía moral de una aristocracia relativamente marginada del poder político".

³ Antonio Gómez Robledo en su ensayo *Nicolás Maquiavelo en su quinto centenario* sostiene que: "La gran originalidad del Príncipe, ..., no está en aquellas clasificaciones escolásticas, ni de la descripción de otras situaciones más o menos obvias, sino en su tratamiento del principato nuevo. Es éste el verdadero problema, y el único, además que, a Maquiavelo le interesa resolver, porque no ha pensado nunca en dar consejos a los reyes de las grandes monarquías hereditarias, sino a quién pueda alzarse, en Italia, con un Estado nuevo y poderoso". Véase, Antonio Gómez Robledo, "Nicolás Maquiavelo en su quinto centenario", en Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*. p. XXXI.

pesos y medidas, así como la eliminación de colindancias innecesarias y la creación de un sistema arancelario.⁴

El fenómeno estatal se ha ido modificando a través de un proceso de integración político, económico, social y cultural que va contrariando la homogeneidad de la religión, la raza o el idioma, por lo que la caracterización del Estado se va renovando conforme a la aparición de factores que le determinan para su sobrevivencia como una organización unitaria para el desarrollo de la sociedad.

Esto nos lleva a describir cómo el Estado a lo largo de la historia fue adaptándose a las características propias de cada época y de su respectiva sociedad, y cómo se fue dando la creación de aquellos órganos encargados de dirigir en forma, el control y desarrollo de la sociedad.

Dar una definición del Estado resulta complejo considerando las posturas entre quienes se han ocupado de su estudio, sin embargo los diversos puntos de vista ayudan a comprender la idea de Estado y alcanzan a vislumbrar una acepción muy general y repetida: el Estado,

⁴Cfr. Scott, Foreman. La época del economista. p.14-38.

aparece como una comunidad política o autoridad formada por un poder soberano organizado sobre un territorio determinado, encontrándose tres características elementales que son el territorio, la población y el poder.⁵

El territorio representa el espacio tangible en el cual se asientan los diversos comportamientos humanos que al Estado le incumbe mediar, a su vez dentro de éste se determina política y jurídicamente su capacidad de dominio.

La población representa a los grupos de individuos que se asientan en el territorio de un Estado, dando lugar a las relaciones entre éstos como relaciones sociales que, si bien no surgen con la aparición del Estado sino en las primeras manifestaciones de organización social, a través de la historia se fincan en antagonismos producto de diferentes aspiraciones, por lo cual, el Estado se establece como producto de estos antagonismos entre los individuos que lo conformen.⁶ Ante tal situación, para mantener un equilibrio entre los diversos intereses de los distintos grupos

⁵Cfr. García, Maynez, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho. p.98.

⁶"(Para Hegel y Marx), el Estado ya no es concebido como el producto de un pacto entre voluntades individuales (a la manera de Rousseau) sino como el resultado de las relaciones sociales. Pero hay otra convergencia hegeliana marxista...se trata de que para los dos la historia sigue una suerte de lógica que va de estadios inferiores a estadios superiores." Cfr. Jiménez, Guzmán, Rodolfo. Política, un modo de abordarla. pp.55-56.

sociales, era necesario contar con un poder político que mantuviera el orden. Las distintas formas de generar los órganos representativos de este poder son identificables con las formas socio-políticas y económicas que adopta cada Estado.

El instrumento de dominación para la supremacía del Estado es el poder, sin embargo por sí solo no basta, por lo que nos encontramos con un elemento fundamental para justificar su uso y que juntos buscan lograr los fines del Estado: el derecho.

Sin una norma que lo justifique, el poder es nulo, y el derecho sin poder queda vacío y deja de tener un fin real, por tanto, en el Estado prevalecerá, para su propia existencia, un poder jurídico que abarcará toda la extensión territorial que le corresponda y que será autónomo de otros poderes que pertenezcan a territorios que le sean ajenos. Este poder jurídico le otorga al Estado un poder político que le permite concentrar el ejercicio de la violencia legítima, convirtiéndolo en "una forma especial de organización del poder político".⁷

⁷Ibid.p.49.

El poder se ejerce en dos formas. La primera, nacida de la coerción, utiliza al poder como un instrumento de dominación; y la segunda, nacida de formas políticas más avanzadas, el poder es ejercido en el marco de la ley, limitando de esta manera su uso irracional y regulándolo para beneficio de la sociedad. Weber y Kelsen definen al poder del Estado en dos formas históricas: a) como un poder de hecho; y b) como un poder de derecho.⁸ Por ello, el poder al institucionalizarse requiere de un instrumento que lo organice y lo regule para mantener un equilibrio entre la coacción y el consenso. Este instrumento llamado derecho, compuesto por un conjunto de normas jurídicas, regula el poder político del Estado, transformándolo en poder jurídico, porque lo legaliza además de reconocerlo como supremo, "independiente en el exterior e irresistible en el interior".⁹ Por tanto, entre el poder y el derecho hay una relación dialéctica, porque el poder engendra al derecho y el derecho genera al poder en las relaciones que le dan vida a los dos.

⁸En el ensayo "El poder y el derecho" Bobbio afirma: "En un cierto sentido se puede decir que Weber y Kelsen llegan a la misma conclusión, a la conclusión de que el poder legítimo se distingue del poder de hecho en cuanto a un poder regulado por normas, pero partiendo de dos puntos de vista opuestos, el primero de la noción del poder que tiene necesidad de ser regulado para volverse legítimo, el segundo de la noción del ordenamiento normativo que tiene necesidad de la fuerza para volverse efectivo". Cfr. Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo. Origen y fundamentos de poder político. pp. 22-23.

⁹Cfr. Martínez, Silva, Mario, (coordinador). Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública. p. 534

El poder se formaliza en el Estado, se monopoliza y se legaliza.¹⁰ Con el poder el Estado reprime legal y legítimamente, es decir, demuestra su supremacía sobre la sociedad, ya sea porque éste sea concedido, como lo afirma el pensamiento ilustrado, o porque sencillamente se encuentre sometido como resultado de las relaciones sociales a lo largo de la historia de la organización humana, como lo afirma el pensamiento marxista. Sin embargo no podemos vislumbrar al Estado como un aparato meramente de coacción y coercitivo hacia la sociedad, sino que además podemos vislumbrarlo como un aparato que surge de la sociedad para servirla. Por tanto, "el Estado se presenta como una instancia globalizadora que resume el total de factores de poder que condicionan y hacen posible la unidad de la comunidad",¹¹ sirve a fines humanos y por consiguiente busca satisfacer necesidades humanas en una "comunidad políticamente unificada en un territorio y bajo determinada ordenación jurídica".¹²

El poder político nace limitado y es reconocido como legítimo solo si es ejercido en el

¹⁰Cfr. Ortiz, Julio César. Op.cit. pp.196-197

¹¹Cfr. Rives, Sánchez, Roberto. Elementos para un Análisis histórico de la Administración Pública Federal en México, 1821-1940. p.16.

¹²Ibid.

respeto de aquellos límites. Cuando los límites no se respetan, cesa el deber de obediencia e inicia el derecho de resistencia. Sabido que el poder corrompe al hombre, pero también el hombre corrompe al poder .dándole un mal uso, el poder político tiene necesidad de ser regulado para volverse legítimo y un ordenamiento normativo tiene necesidad de la fuerza para llegar a ser efectivo.¹³

El poder sustentado en la normatividad, recurre a la amenaza de sanciones para producir un efecto en la conducta de los demás. El derecho constituye un elemento fundamental del poder al manifestarse como mando en los destinatarios del mandato.

Al institucionalizarse el poder, se divide a la sociedad en dos grandes grupos: los gobernantes y los gobernados.

Con el desarrollo gradual de las relaciones sociales, paralelamente se van manifestando las relaciones económicas, que como resultado de los diversos intereses individuales, se van fincando las desigualdades que van deshomogeneizando las relaciones sociales, influyendo históricamente

¹³Cfr. Ortiz, Julio César. op cit. pp 193-203.

como condicionante para la conformación de las relaciones de dominio y sometimiento político en las que el Estado se verá fincado. Es el Estado, pues, un ente conformado por relaciones de dominio y sometimiento político."

Ante esto, con la institucionalización del poder por la vía de la legalidad, se van determinando órganos facultados para desarrollar las más diversas acciones que, a fin de cuentas mantenga el control sobre los individuos gobernados. La conjunción de estos órganos dotados de poder legal constituyen al gobierno como la personificación del Estado. Al gobierno le toca mediar entre los diversos intereses producidos por las propias desigualdades dentro de la sociedad. Es ahí cómo los diferentes órganos de dirección del Estado se conforman e influyen en aspectos tales como las políticas, las ideologías y las necesidades propias de cada sociedad.

Las funciones del gobierno se van estructurando propiamente a la manera que Montesquieu lo especificó. Parte fundamental de su obra es la separación de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Estos poderes recaen en

¹⁴Ibid. 208-210.

diferentes personas jurídicas, y una persona no puede desempeñar simultáneamente dos funciones.¹⁵

En suma, encontramos tres poderes que se encuentran en los Estados modernos: el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial. Cada uno administra distintas fases de la acción gubernamental y se especializan y forman normas regulatorias donde se plasma sus límites y sus funciones.

En el Estado mexicano, la Constitución Política de 1917 marca la división formal entre estos tres poderes, producto del sistema democrático liberal, donde se señalan sus alcances como instituciones políticas, así como su organización administrativa.

El Estado es una forma social de organización compuesta por grupos de individuos, que dentro de un territorio, realizan las más diversas actividades bajo una unidad de dirección y mando determinada por una élite detentadora del poder político, adquirido como resultado de una serie de movilizaciones sociales, económicas y políticas que a lo largo de un proceso histórico se han desarrollado.

¹⁵Cfr. Montesquieu, Charles de. El espíritu de las leyes. p.191.

En esencia, el Estado surge como una necesidad de acumulación de poder por parte de una élite dominante, sin embargo, la dinámica política, económica y cultural del hombre ha ido dándole la esencia social que hace que el Estado adquiera el carácter de organización política que realice las acciones necesarias para la satisfacción de las necesidades que la sociedad le demande.

1.2 LA FUNCION SOCIAL DEL ESTADO

El sedentarismo permitió un vínculo de necesidades económicas y sociales entre los hombres y, de esta manera, se daría lugar a la existencia de la función social del Estado. Por otro lado, del equilibrio entre los intereses individuales y el interés común, para que ambos no se antepongan el uno al otro, es aquí donde surge la función social y política del Estado.

Las funciones estatales parten de un poder legal que por medio de la ley establecerán la creación de instituciones y organismos que generen el equilibrio y la cooperación entre los intereses privados y los intereses sociales. El fin es armonizar todas las operaciones existentes entre los distintos tipos de intereses. De esta manera las funciones del Estado y sus fines se concentran

en la creación de instituciones¹⁶ y normas. que regulen a éstas.

La función social del Estado pretende lograr una cooperación social dentro de su mismo territorio. Esta cooperación social, se puede definir como la existencia de relaciones interdependientes y dependientes producto de los variados intereses que se presentan en la sociedad, donde ocurren relaciones de poder que varían en su intensidad de organización.

Esta cooperación social se va determinando por el poder organizado de la sociedad. Así el Estado y la sociedad se basan en relaciones de poder que dan origen a políticas públicas que benefician, por un lado, al desarrollo social y económico, y por otro, a la legitimización del grupo gobernante. De este modo el Estado, como organización política, además de ser fuerte y práctica en el ejercicio del poder, transforma las tendencias sociales en ordenaciones jurídicas.

Cuando los intereses concurren a la cooperación social en forma unificada aparece la función social del Estado. Dicha función polariza la aparición de dos figuras contrapuestas: los

¹⁶Cfr. Serra, Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. p. 53

gobernantes y los gobernados que muestran la estructura específica de la función social.

En este sentido, el Estado aparece como el dotador de normas obligatorias que faciliten la cooperación social que traten de optimizar los recursos necesarios para esta cooperación. Para crear y dar validez a estas normas, surgidas de la propia cooperación social, se hace necesaria la creación de órganos, instituciones y de un marco de conductas morales, éticas y hasta naturales que delimiten y den sentido a la cooperación social dentro del territorio controlado por el Estado. Por eso el Estado no debe tener otros fines que los de la sociedad. Estos fines, no solo facilitan la cooperación social, sino que forman parte de los fines objetivos del Estado.

El Estado facilita y orienta los intereses emanados de la sociedad a través de la difusión de la historia, la cultura, el desarrollo político y económico. Las normas e instituciones surgidas de la rectoría del Estado conducirán y orientarán la cooperación social. Por ejemplo, el derecho es un mecanismo configurado por el hombre y para el hombre, que asegura sus funciones políticas y sociales de la comunidad donde se crea y se reconoce al poder del Estado, entendiendo a este

como el arte de transformar tendencias sociales en formas jurídicas.

Los fines del Estado son los fines de la sociedad, y los de ésta son los fines comunes de las personas que la forman. Los intereses individuales y colectivos existen y son definidos a través del consenso, pero la defensa efectiva de éstos está garantizada por la norma jurídica obligatoria y por tanto coactiva en caso necesario. Es esta la función social del Estado: garantizar mediante normas la actuación de la cooperación social.

La función social del Estado implica un equilibrio entre las necesidades de la cooperación social y la administración pública. Tratar de preservar este equilibrio y lograr una efectiva y adecuada regulación de la vida social depende del espacio y tiempo de la cooperación social.¹⁷

La función social del Estado adopta para sus fines formas emanadas del derecho, que garanticen la cooperación social tomando forma en la seguridad de los miembros de la sociedad, la justicia, el bienestar económico, el desarrollo y la preservación cultural. La sociedad sin el

¹⁷Serra, Rojas Andrés. op.cit. p.90.

Estado no podría garantizar esta cooperación social. Por esa causa el Estado pertenece a la vida humana. Dentro de él tiene cabida los múltiples y variados intereses y fines sociales de los cuales el Estado toma exclusivamente los que hacen posible la vida en común.¹⁸ Así el Estado se integra a pesar de la existencia de diversos factores (dominación, desigualdad, diferencias, imposiciones) que son contrarias a la vida común.

Para nuestro caso basta señalar cómo la cooperación social, dada en un determinado territorio, se constituye como la función social del Estado, que se obliga a otorgar mecanismos que permitan el desarrollo de esa misma cooperación social donde concurren todas las fuerzas y los intereses propios de cada sociedad. El aparato administrativo del Estado se convierte en ese vínculo real entre las fuerzas políticas del Estado y las necesidades emanadas de la cooperación social siendo regulado mediante un equilibrio que descansa en las normas jurídicas que el Estado crea. Así la sociedad al ser incapaz de garantizar el pleno desarrollo de la cooperación social, recurre al Estado que recibe las necesidades, las tendencias y las aspiraciones

¹⁸Carré de Malberg. R. Teoría general del Estado. p.112

de la sociedad transformándolas en normas jurídicas que crean instituciones y órganos del Estado destinadas a garantizar el desarrollo de la cooperación social. La administración y los servicios públicos son el resultado de esta función social.

La acción del Estado puede tener por objeto la reglamentación, la vigilancia y el control de las actividades que se desarrollan en su interior; la ayuda a la iniciativa privada y a las empresas privadas de interés colectivo; la creación y la gestión de servicios públicos; y la administración de los conflictos.¹⁹

La creación de los órganos del Estado que desempeñen la dirección y ejecución de las políticas sociales para la satisfacción de las necesidades de una sociedad, está determinada por las formas en que el Estado se ha desarrollado e instituido. Las formas en que sus instituciones políticas regulan y equilibran las relaciones políticas son producidas por la cooperación social entre sus diferentes sectores.

En el último tercio del siglo XX, puede identificarse cuatro fines fundamentales del

¹⁹Serra, Rojas, Andrés. Op.cit. p.62.

Estado, en los cuales se pueden integrar la totalidad de sus actividades. En primer lugar, los fines de política general y orden público. En segundo lugar, los fines de desarrollo económico. En tercer lugar, los fines de desarrollo social, y en cuarto lugar los fines del desarrollo físico y ordenación territorial. Dichos fines, considerados en su aspecto material, son los principales de la actividad administrativa sobre la cual descansa el ordenamiento jurídico estatal de la función social del Estado moderno.²⁰

Las necesidades humanas de nuestro tiempo no tienen el mismo contenido que las antiguas. Hoy la libertad individual vale tanto que debe de guardar un justo equilibrio con el interés colectivo.

Así ningún interés particular debe constituir un obstáculo para el desarrollo de las instituciones políticas. Los problemas políticos, económicos y sociales tiene un diferente planteamiento, diversas proyecciones y nuevas mentalidades para juzgarlos y resolverlos. Cada siglo es un mosaico de intereses particulares y colectivos que reclaman soluciones adecuadas a cada época. Los fines del Estado se constituyen en metas, direcciones, propósitos y hasta tendencias

²⁰Carré de Malberg R. Op. cit. p.249.

de carácter general que se reconocen en el Estado para su justificación y su consagración en las normas y órganos estatales.

De esta forma, la función social del Estado nace de la sociedad adquiere forma con las normas e instituciones tendientes a facilitar y dar garantía de una plena cooperación entre los diversos intereses de la sociedad, permitiéndole su desarrollo bajo la administración pública, su rama ejecutiva.

CAPITULO SEGUNDO

EL LEGADO DE LA REVOLUCION MEXICANA

2.1. SINTESIS HISTORICA E IDEOLOGICA DE LA CONSTITUCION DE 1917.

La Constitución Política de 1917 enmarca jurídicamente el carácter socio-liberal de la historia de México y define en sí misma un proyecto de nación que desde su independencia se intentó configurar. La Carta Magna que hoy rige el rumbo del país, está determinada por tres movimientos político-sociales: la independencia, la reforma y la revolución de 1910.¹

El Estado mexicano ha tenido un proceso evolutivo que se ha determinado conforme a los acontecimientos históricos que le han suscitado, y que se han plasmado jurídicamente en sus diversas constituciones políticas desde su vida independiente. Sin duda, la falta inicial de un proyecto de nación auténtico, hizo del México del siglo XIX un caos que propició lamentables acontecimientos y un considerable atraso en todos los ámbitos respecto al desarrollo de las demás naciones del mundo.

Producto de una herencia española y de diferentes culturas indígenas, la construcción del país se vería en serias contradicciones sociales e

¹Cfr. Chanes, Nieto, José. Administración y política. p.16-17

ideológicas, provocando múltiples guerras políticas y militares de alto costo económico y geográfico.

Las principales luchas armadas de ese siglo se provocaron desde las cúpulas dominantes emanadas directamente de la sociedad criolla y mestiza. Denominadas como conservadoras o liberales, buscaban definir la base ideológica en la que el país fincaría su proyecto de nación. Finalmente, luego de luchas sangrientas e intervenciones extranjeras, al inicio de la segunda mitad del siglo XIX, los liberales,² encabezados por Benito Juárez, asumen el poder gubernamental abriendo "la posibilidad de establecer un sistema político-administrativo que unifique a la nación, a la sociedad, para asentar con ello, el poder estatal, frente a la derrota de la Iglesia y del grupo conservador".³ De esta forma, el liberalismo se estableció, plasmándose en la Constitución de 1857 y en las Leyes de Reforma.

El proyecto nacional se había asentado conforme a los modelos liberales de Inglaterra,

²El liberalismo mexicano del siglo XIX se caracterizó por tener una fuerte influencia del enciclopedismo francés, la teoría clásica de Adam Smith y el sistema republicano norteamericano. Por ello, dentro de esta corriente ideológica, se pugnaba por un régimen federal, garantías individuales, propiedad privada, abolición de fueros clericales y separación Iglesia-Estado.

³Cfr. Rives, Sánchez, Roberto. Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México, 1821-1940. p.23.

Francia y Estados Unidos, donde las garantías individuales, la separación del clero del gobierno, la propiedad privada y los principios de soberanía, autodeterminación, división de poderes, república y federalismo, contenidos en la Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución de 1824, eran la base fundamental del proyecto nacional en torno al desarrollo político y económico; sin embargo, no parecía definirse un proyecto social que consolidara las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Para consolidar el proyecto liberal fue prioritario industrializar al país, pero ante la carencia de capitales que la impulsaran, fue necesario atraer la atención de la inversión extranjera garantizando orden y libertad. El inicio y la estabilidad del capitalismo en México llegaría con el régimen de Porfirio Díaz.

Ante una burguesía débil, debido en parte a su origen colonial-feudal y a los constantes conflictos del país durante el siglo XIX, el régimen porfirista empezaría a dar concesiones a países extranjeros con el objetivo de impulsar el progreso del país.

La apertura del país a la inversión extranjera industrial abrió fuentes de trabajo

dando paso al surgimiento de la clase obrera, las exportaciones de materias primas aumentaron, la minería tomó un nuevo auge, las vías de comunicación (ferrocarriles principalmente) se desarrollaron aceleradamente en comparación a lo logrado por gobiernos anteriores, y la actividad agraria por medio del latifundismo. Significaba pues, el desarrollo del país, la transformación de las formas feudales heredadas de la colonia en capitalismo que, a fin de cuentas, sólo beneficiaría a los incondicionales al régimen, los grupos en el poder y a la inversión extranjera, provocando "una transformación capitalista desde arriba, siguiendo la vía más reaccionaria".⁴

La vinculación con el mercado norteamericano y europeo hizo al país más vulnerable a los vaivenes de la economía internacional; el auge minero creó poblaciones flotantes inestables ante la falta de derechos que apoyaran incentivos de vivienda y salubridad; la discriminación y abuso laboral a los obreros mexicanos en su mismo país

⁴ Ante lo mencionado, Francisco González Gómez apunta: "Es sabido que la implantación del sistema capitalista en un país puede seguir distintas vías. La vía *farmer* o plebeya libera las fuerzas creativas y revolucionarias de las masas en un proceso de transformación desde abajo, comprende el desplazamiento de los terratenientes feudales del poder, transformaciones democráticas en la política del país, destrucción acelerada de los latifundios feudales, aparición de los pequeños propietarios agrícolas, rancheros o *farmers* y una mayor consecuencia en la destrucción del régimen feudal; el ejemplo es la revolución francesa. En cambio, la vía reaccionaria o *junker* se caracteriza por la implantación del capitalismo desde arriba, la conservación del poder por parte de los terratenientes feudales que se transforman paulatinamente en capitalistas, la lenta y dolorosa transformación de las formas feudales de producción en formas capitalistas, la conservación de la gran propiedad latifundista, la negación de cambios democráticos en el régimen político, la existencia de gobiernos autoritarios que expresan la alianza entre los terratenientes y la burguesía, y la represión a las masas; el caso de Alemania, en la segunda parte del siglo XIX es un caso típico". Cfr. González, Gómez, Francisco. Historia de México 2. Del Porfirismo al Neoliberalismo. p.6.

era tolerado desde el gobierno; la modernización agrícola usurpó derechos a comunidades rurales lanzando sus habitantes a la interperie del mercado, el hambre, el peonaje y la emigración.⁵ La represión de los movimientos indígeno-agraristas fue una de las grandes constantes no sólo durante el porfiriato, sino desde la colonia con el despojo de sus tierras, acentuándose con las leyes de desamortización establecidas durante la reforma.⁶ En tanto, la naciente clase obrera, aunque limitada ideológica y numéricamente, empezaría a mostrar una cierta capacidad de organización que finalmente sería reprimida desde el Estado. Siendo manifestaciones aisladas, se mantenían lejos de la heterogeneidad social que la revolución vendría a tomar. Por otra parte, las políticas de la época restaban importancia a la solución de las demandas de las clases desprotegidas. De ahí a la implantación de un capitalismo cuasisalvaje.

Desde distintos sectores de la sociedad, el descontento y la oposición fue reflejándose a través del disturbio popular, el periodismo independiente y de la conformación de asociaciones de corte liberal que mantenían una fuerte

⁵Cfr. Aguilar, Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo. A la sombra de la Revolución Mexicana. pp.11-13.

⁶Cfr. Meyer, Eugenia (coordinadora). ...Y nos fuimos a la revolución. p.33-35

oposición al régimen porfirista.⁷ Mucho tiene que ver en el carácter ideológico de la revolución el manifiesto del Partido Liberal Mexicano (PLM), donde además de incluir demandas políticas como la no reelección, el respeto a las garantías individuales y la no intervención clerical en asuntos de Estado, se asentaban una serie de "propósitos capitalistas progresistas, como el desarrollo de movimientos de masas, a fin de crear el mercado interno que sustentase el desarrollo de la industria y el comercio".⁸

Pertenecientes a la pequeña burguesía y la clase media, el mal reparto de la riqueza, la violación de la Constitución de 1857, y la falta de oportunidades políticas y económicas, los harían asumir su posición ideológica.⁹ Encabezados por Ricardo Flores Magón, pugnaban en su programa político por educación primaria gratuita, derechos laborales para la clase media, obrera y campesina (jornada de ocho horas, salario mínimo y pago en efectivo, prohibición de la explotación laboral a menores de edad, vivienda, salud, etc.), apoyo a pequeños productores, la pequeña propiedad y la fijación máxima de parcelas

⁷ "El liberalismo era la referencia en general obligada de toda reivindicación y reclamo en contra del porfirismo, al que se le reclamaba la violación de la Constitución y la traición de los principios liberales. Pero se formó una diversidad de corrientes liberales, de la que el floresmagonismo era la más radical y la de Madero la más moderada. En 1903 se realizó el último y fallido intento de unificarlas a todas." Cfr. De la Peña, Sergio. Trabajadores y sociedad en el siglo XX, vol.IV, p. 48

⁸ *ibid.* pp.46-47

⁹ Cfr. Moyer, Eugenia. *op.cit.* p.23

sobre la explotación irracional e inhumana del latifundio, etc. Aunque el régimen porfirista y posteriores reprimirían al PLM, éste sería la base ideológica fundamental para la promulgación de la Constitución de 1917 como proyecto nacional.¹⁰

El advenimiento de la revolución también se determinó con la inconformidad que algunos sectores de la burguesía, nacional y extranjera, manifestaron por la política porfirista en su último decenio. Causas externas como la crisis mundial de 1907, el creciente imperialismo norteamericano y la preferencia del gobierno mexicano al capital europeo;¹¹ e internas, como la caída de las exportaciones, el cierre de bancos, la devaluación, la reforma monetaria, las altas deudas de algunos hacendados y pequeños industriales, provocarían serias escisiones dentro de la oligarquía porfirista en combinación con la vejez del presidente Díaz.¹² El inicio de la lucha armada de 1910 tuvo un origen político-electoral. Las demandas populares la transformaron dándole una esencia económica y social.

Por ello se entiende que la revolución mexicana se caracterizó cómo un movimiento

¹⁰ Cfr. Gallo, Miguel Ángel. *La sátira política mexicana*. pp. 165-172.

¹¹ "Las aportaciones extranjeras se acrecentaron colocándose prioritariamente en ferrocarriles, minería, petróleo, y en el pago de la deuda pública; en menor medida, en comercio, banca, electricidad, servicios públicos, explotación agropecuaria, forestal e industria de la transformación. De estos capitales el 62% estaba en manos europeas (ingleses, franceses, y alemanes principalmente) y el 38% eran norteamericanos. Díaz siempre tuvo mucho cuidado de equilibrar el volumen de las inversiones extranjeras, y muy en particular la norteamericana, dada su cercanía y la rapidez con la que el vecino país se fortalecía, por temor a verse dependiente de un solo país." Cfr. Meyer, Eugenia. op.cit. p.25

¹² Cfr. González, Gómez, Francisco. op.cit. pp.35-39.

heterogéneo, ya que dentro de él se manifestaron por un lado, "los grupos que limitaban sus demandas al terreno político: sufragio efectivo, no reelección, libertad de prensa, en una palabra, avances en la democracia política. Por otro lado se encontraban los grupos que ponían el acento en las transformaciones sociales: reparto agrario, derechos para los trabajadores, mejoría en las condiciones de trabajo, etc."¹³

La revolución mexicana fue el resultado de la serie de desarreglos que trajeron el auge y el cambio que proponía el liberalismo mexicano del siglo XIX; fue "la otra cara de México, ignorada por la Reforma y humillada por la dictadura".¹⁴ Por vez primera, aunque en situaciones encontradas, se lograron conjuntar, circunstancial y espontáneamente, los diversos estratos sociales debido a la mala repartición de la riqueza, la carente visión social respecto a las necesidades de la clase obrera y campesina, la falta de oportunidades económicas y políticas que una parte de la burguesía nacional exigía ante una oligarquía perpetuada en el poder e irrenovable en su interior. La incapacidad para adaptarse a las nuevas funciones que planteaba el desarrollo del capitalismo, hizo necesaria la transformación del

¹³ *ibid.*, p.42.

¹⁴ Cfr. Paz, Octavio. *El laberinto de la soledad*, p.134.

Estado mexicano, refrendando las causas socioliberales que la sociedad le propuso.

La heterogeneidad social de la lucha armada determinó la integración del Congreso de Querétaro de 1916-17. La Constitución de 1917 es la consumación jurídica de nuestro pasado histórico, y en ella se conjugan "la raíz liberal de los logros progresistas, obtenidos dramáticamente a lo largo del siglo XIX, [y] los postulados sociales que derivaran directamente de nuestro propio movimiento revolucionario..."¹⁵ Es en esta Carta Magna donde se fincan los fines del proyecto nacional, siendo esencialmente, social y liberal. Queda al Estado mexicano un compromiso histórico irrevocable; impulsar y apoyar el desarrollo económico pero sin el descuido de sus funciones sociales y conquistas que a la propia sociedad le costaron históricamente. Por tanto, el Estado mexicano independientemente del modelo económico que adopte, debido a los principios de la Constitución que le rige, está obligado no sólo conciliar las clases y las relaciones económicas de la sociedad, sino también a garantizar el beneficio y la justicia del pacto social que la revolución nos ha legado.

¹⁵ Cfr. Sayeg, Helú, Jorge. El Constitucionalismo social mexicano 1917-1974, p.293.

2.2. REVOLUCION E INSTITUCIONES.

Durante los primeros gobiernos de la revolución, prevalecieron intereses de grupo que se oponían a la aplicación de la nueva Carta Magna, en particular a la ejecución de los artículos 27 y 123. Dados los intereses del exterior, el cacicazgo y el latifundismo aún existente, además de la cerrazón de la élite revolucionaria en el gobierno con respecto a los cambios radicales en la estructura social y económica, se mantuvieron privilegios y concesiones dentro de la burguesía nacional y extranjera. En contraste se manipuló y se reprimió a la Casa del Obrero Mundial y sectores campesinos.¹⁶

Pero a pesar de la visible orientación de corte porfirista de los primeros gobernantes de la revolución, se había iniciado el cambio en la reorganización del poder estatal y la vida nacional, "... ,el nuevo Estado... tuvo que hacer concesiones a las demandas de carácter económico de las masas, incorporarlas a su programa de gobierno y anunciar su compromiso para elevar el nivel de vida de la población y tutelar sus derechos. Fue un nuevo Estado capitalista,

¹⁶ "Carranza fue el último presidente de corte porfirista en cuanto a gobernar con base en el apoyo y consenso de cabezas representativas del poder político, económico, social, militar, caciques, hacendados y jefes militares, no con el pueblo o las organizaciones populares, obreras o agrarias". Cfr. De la Peña, Sergio. op.cit.p.59.

probablemente uno de los primeros en el mundo que incluyó en su legislación los derechos de los obreros y campesinos. Evidentemente, era una forma estatal distinta a la porfirista. Esta no respetaba ni reconocía derechos de los trabajadores. Se limitaba a asentar en el papel los derechos individuales, mismos que no podía ejercer el pueblo. El nuevo Estado estableció una *legislación social* en beneficio de la población trabajadora".¹⁷

El poder del Estado tuvo que sustentarse en fuerzas sociales reales que ya no eran solamente burguesas, caciquiles o militares, por lo que fue necesario establecer un nuevo tipo de relación entre el Estado y la sociedad. Gracias a la revolución se pudo dar la transición de un gobierno de corte porfirista, como lo fue todavía el gobierno de Venustiano Carranza, a otro de corte populista,¹⁸ a partir del gobierno de Alvaro Obregón.

¹⁷ Cfr. González, Gómez, Francisco. op.cit.p.70. .

¹⁸ El término de populismo ha recibido diversas acepciones contrarias y distintas dentro de la amplia literatura existente sobre el tema, sin embargo, se puede hacer referencia de tres significados: 1."El populismo es, en una de sus acepciones posibles, un arma de propaganda que se identifica con la mentira, la demagogia y la perversión política. De acuerdo con esta definición el populismo implica el aprovechamiento por parte del político tanto de las necesidades materiales de las masas como de las espirituales". 2."El populismo es una fantasía que incorporan políticos de muchos países, sobre todo de los países pobres aunque no es exclusivo de tales contextos, pues es tan precaria la condición de las masas que no sólo es disfraz sino ilusión de un político mediar mínimamente entre los contrastes, entre el rico y el pobre, y presentarse como representante del *populo* para negociar con los otros; representación que a veces supone tanto movilización como apoyo popular, es decir, que no siempre es puro espejismo". 3."El populismo, en su sentido afirmativo, es una política real y práctica encaminada a satisfacer o mejorar las necesidades económicas de los sectores populares y aprovechar su potencial de organización política". Véase Bertha Lerner de Sheinbaum "1983: La ruptura frente al populismo, el compromiso con la

Los presidentes sonorenses, Obregón y Calles, entendieron la necesidad de dar apertura a las demandas sociales que constitucionalmente se habían establecido, por lo que procuraron el consenso de las clases obreras y campesinas a cambio de la legitimación de su poder; fue en sí, una política de conciliaciones entre los grupos de poder y de presión con el gobierno, dando inicio al "proceso de institucionalización del Estado, la promoción del desarrollo",¹⁹ y de las luchas políticas y sociales.

Ante esta circunstancia se aglutinaron en su torno organizaciones agraristas y obreras como el Partido Laborista, apéndice político de la Confederación Regional Obrero Mexicana (CROM), el Partido Nacional Agrarista y el Partido Cooperatista, que aunque parcialmente representaban al sector social que decían defender, encontraron en su acercamiento con el gobierno tanto la promoción de las demandas obreras y agrarias como la detentación de cuotas de poder en pocas manos.²⁰ La conciliación de los

austeridad y la renovación moral", en Revista mexicana de sociología. Año XLV/Vol.XL.V/No.2 abril-junio de 1983, México estudios recientes pp.546-547.

¹⁹ Cfr. Córdova, Arnaldo. La formación del poder político en México, p.43.

²⁰ "Además de buscar el poder, se supone que los partidos políticos deben formular, articular y agregar las demandas de los grupos o clases más importantes. En la realidad mexicana, esto sólo lo hicieron a medias los primeros partidos que surgieron de la Revolución, dada su poca vinculación con las masas. En realidad, la mayoría de estos partidos se formaron y actuaron alrededor de ciertas personalidades revolucionarias; por ello, sirvieron más como un camino para promover los intereses particulares de sus líderes, que como representantes de intereses más generales y permanentes. Fueron casi todos "partidos de notables", no los partidos de masas que las circunstancias habrían hecho esperar. La fragilidad de la vida de los partidos posrevolucionarios fue una consecuencia de este clientelismo estrecho, marcadamente personalista, que ataba la suerte de las organizaciones a la muy azarosa y cambiante de sus dirigentes.

gobiernos sonorenses con estos sectores de la sociedad trajo consigo el apoyo necesario para volver a estabilizar el poder político gubernamental. Durante los años veinte los sectores más pobres de la sociedad pudieron ser movilizados para apoyar las políticas de gobierno e incluso defenderlas contra sus opositores en los conflictos de orden bélico.

La política de conciliaciones preconizó la organización del Partido de la Revolución fundado por el presidente Calles en 1929.

A raíz de la muerte de Obregón, originalmente se constituyó el Partido Nacional Revolucionario (PNR) como un partido de cuadros basado en los principios de la revolución mexicana establecidos dentro de la Constitución. Bajo el control de Plutarco Elías Calles, el PNR aglutinó a la mayoría de los grupos acaudillados y partidos políticos regionales de todo el país que se autoproclamaban revolucionarios, tratando "de reunir en un solo bloque fuerzas dispersas, la mayoría de carácter local y dependientes bien de caudillos militares o bien de caciques",²¹

Esto ocurrió incluso en el caso del Partido Laborista, órgano electoral de la Confederación Regional Obrero Mexicana y supuesto representante del grupo organizado de trabajadores más importante de México. Cuando la CROM y su líder Luis N. Morones, cayeron de la gracia del gobierno a fines de 1928, el partido perdió importancia y finalmente desapareció." Cfr. Aguilar, Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo. op.cit.pp.125-127.

²¹ Cfr. Córdova, Arnaldo, op.cit.p.38.

controlando de esta manera sus ambiciones de poder y evitando levantamientos armados.²²

La creación del PNR permitió consolidar la tan añorada estabilidad política, sin embargo durante los primeros años de su existencia, su funcionalidad se centró prácticamente como un instrumento de dominación para el expresidente Calles detrás del titular poder ejecutivo en turno, a éste periodo se le conoce como maximato. En esta perspectiva, ante la sombra que el callismo asumía sobre el poder político nacional, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas se fueron sentando las bases necesarias para el nuevo orden institucional.

La constante intromisión de Calles en los asuntos de gobierno, propició que el presidente Cárdenas se distanciara políticamente de él. Y es que durante su gobierno, las huelgas y las manifestaciones populares se incrementaron y cobraron mayor auge, lo que le valió adeptos y el acrecentamiento de su propia imagen. La expulsión de Calles del país en 1936 marcó el fin del maximato. Por consiguiente, en 1938 el PNR se reorganizó de partido de cuadros a partido de sectores con el nombre de Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Con apego a la Constitución (artículos 27 y 123), se buscó refrendar las

²² Cfr. Hansen, Roger D. La política del desarrollo mexicano. pp.125-126.

causas sociales organizando a los sectores populares, obrero y campesino, en torno al partido oficial. Aunque en realidad "...el gobierno tomó la iniciativa de fortalecer a varios grupos, creando organizaciones-sombrilla para alojarlas y para que presentaran sus demandas por medio de ellas".²³ Sobre éstas bases, se apoyó la organización y el ingreso al PRM de todos los sectores de la sociedad con la creación, por ejemplo, de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) para el sector obrero; la Confederación Nacional Campesina (CNC) para el sector campesino; la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTE) para el sector burocrático que junto con otras organizaciones de diverso origen socioeconómico conformaron el posteriormente heterogéneo sector popular bajo el auspicio de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP); y por supuesto el ejército.²⁴

Se garantizó el derecho a la organización obrera, agraria y popular, aunque solo dentro de los canales permitidos por el poder del Estado. Esto, sin embargo llevó concienzudamente a otra finalidad, ya que aunque permitió liberar al poder ejecutivo de la sombra del maximato, a su vez generó cuando menos dos fenómenos interesantes.

²³ Cfr. Ai Camp, Roderic. La política en México, p.24.

²⁴ Ibid.

Por un lado, la consolidación del presidente como figura preponderante dentro del sistema político mexicano (que jurídicamente había sido dotado en la Constitución de 1917 por Carranza); y por otro, la mediatización de las llamadas organizaciones de masas (entiéndase como sectores popular, obrero y campesino) bajo la retórica de la revolución mexicana. Esta última, propició y consolidó el corporativismo²⁵ como parte fundamental de la estructura del partido oficial, y la posibilidad de garantizar estabilidad social y política para beneficio del crecimiento económico.

La nueva conformación en la que se sustentó el Estado consistió en representar a todas los sectores agrupados en su torno y a ninguno en particular, debido a que cada uno tenía instancias institucionales para su representación.²⁶ El Estado mexicano durante el cardenismo consiguió que las organizaciones alojadas bajo la protección del nuevo partido le dieran su lealtad, a cambio de representar sus intereses. "A cambio del reconocimiento oficial y la asociación oficial con el gobierno o con organizaciones controladas por el gobierno, esos grupos podían esperar alguna

²⁵ Se entiende como corporativismo al control que ejerce el Estado sobre los sindicatos, agrupaciones campesinas, organizaciones populares, etc. Funciona a base de entregar "cuotas de poder" a los sectores que la forman, de manera que los dirigentes de dichas organizaciones aseguren puestos públicos en cualquiera de los ordenes de gobierno. Cfr. González, Gómez, Francisco. op.cit.p.109

²⁶ Cfr. Gallo, Miguel, Ángel. op.cit.p.213.

consideración de sus intereses por parte del estado".²⁷

Formalmente, la estructura corporativa pretendía fortalecer el poder estatal con la finalidad de proteger los intereses populares, sin embargo, la marcada tendencia popular del cardenismo no fue del todo acogida por el gran capital extranjero y los sectores conservadores y empresariales nacionales. Los sucesores de Cárdenas no compartieron en gran medida el compromiso social del Estado con el grueso de la sociedad en detrimento de las grandes inversiones potencialmente arriesgadas por parte de los sectores más adinerados, y sobre todo de los posibles conflictos con los Estados Unidos. En esta panorámica el Estado permitió la creación de organizaciones de corte empresarial en las cuales pudieran manifestarse aunque fuera del dominio que representaba pertenecer al Partido oficial, es decir, se permitió que los sindicatos obreros y las organizaciones campesinas estuvieran formalmente representados en el partido, no así las organizaciones del sector privado, en gran medida por no coincidir con la retórica popular y revolucionaria que decía representar el partido oficial.²⁸ En este contexto se crearon la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio

²⁷Cfr. Ai Camp. Roderic.op.cit.p.24.

²⁸ibid.pp.149, 158-160.

(CONCANACO), la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) y la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) para el sector industrial y comercial. Cabe mencionar que durante los años de la posrevolución, el sector empresarial se mostraba débil ante el fortalecimiento del poder político. En la medida que "algunos grupos de interés fueron creciendo y volviéndose más autónomos, crearon sus propias organizaciones, que son consideradas organizaciones independientes o autónomas. Por ejemplo, la comunidad empresarial estableció la Coparmex (Confederación Patronal de la República Mexicana), que es una voz influyente del sector privado".²⁹ Quedaba en manos del Estado mexicano y su partido ser mediador de la lucha de clases, capaz de favorecer, a la vez, tanto a la clase obrerocampesina y a la clase media urbana y rural, así como a los detentadores de los medios de producción.

Con la Constitución de 1917 como base legal, las reivindicaciones populares pasaron a ser parte de las organizaciones que se originaron antes y después de la creación, desde el Estado, del Partido de la revolución en sus distintas denominaciones. La ideología burguesa revolucionaria incorporó los movimientos sociales

²⁹ Ibid. p.150.

"al sistema del Estado mediante una representación sectorial organizada desde arriba. El lugar por excelencia de esa incorporación masiva es también el aparato de la negociación en la cúpula, [...]creado en 1929".³⁰

Con la formación, en 1946, del finalmente denominado Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Estado mexicano agrupó a casi todos los sectores organizados de la sociedad, ejerciendo monopólicamente control político sobre éstos. A pesar de algunos divisionismos o dimisiones dentro del partido, así como la manipulación de las huelgas y la represión brutal de movimientos populares como el de los ferrocarrileros, el de los médicos, el de los electricistas o el de los estudiantes en sexenios posteriores, el Estado mexicano logró fortalecer la alianza con los sectores populares, imponiendo políticas obreras y campesinas, populistas, a través de los planes sexenales de cada presidente en turno. La independencia tanto del movimiento obrero como del campesino, respecto del gobierno, iría desapareciendo sin remedio. La negociación de las demandas se llevarían "a cabo al nivel de dirigentes y sin saltar por ningún concepto los marcos institucionales establecidos".³¹ Los gobiernos del Estado mexicano posrevolucionario,

³⁰Cfr. Aguilar, Camín, Héctor y Meyer. Lorenzo. op.cit.p.95.

³¹ Cfr. Córdova, Arnaldo. op.cit.p.43

"con sus concesiones, sus banderas reformistas y su retórica de vanguardia, por un lado, y, un uso efectivo de la fuerza, por el otro, logró poco a poco un buen control del movimiento obrero [y campesino] organizado".³²

El control político del país se manifestó a través del partido oficial, se había logrado la disciplina incondicional de los cientos de grupos políticos del país. A pesar del surgimiento de partidos políticos de oposición, el juego democrático se manipuló mediante la movilización de sus sectores populares, además de controlar los procesos electorales desde el aparato estatal. Sin duda, desde 1929, se logró instaurar una maquinaria política capaz de controlar, manipular y enjuiciar las luchas políticas y sociales; evidentemente se convirtió en una innovación política de la revolución que pudo estabilizar la vida del país. Por otra parte, ciertamente la revolución mexicana había dejado de ser un movimiento real, siendo, pues, asimilado y manipulado por el poder institucional; "su prestigio histórico y el aura de transformaciones profundas siguió dando legitimidad a los gobiernos mexicanos de la segunda mitad del siglo XX".³³

³² Véase Lorenzo Meyer, "El primer tramo del camino", en Cossío, Villegas, Daniel (coordinador). Historia General de México 2. pp.1204-1206; 1212-1213.

³³ Cfr. Aguilar, Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo. op.cit. p.189.

El sistema político mexicano posrevolucionario basó su poder en el PRI, pacificando al país, otorgando concesiones a las masas, y dando estabilidad al desarrollo económico durante más de cuarenta años. La institucionalización de la revolución mexicana corporativizó sus causas políticas, económicas y sociales definiéndole sus canales de participación a través de sus organizaciones oficiales, mediatizando y controlando a las mayorías con el uso de políticas populistas dentro de los planes de desarrollo sexenio tras sexenio, utilizándolas en beneficio de la permanencia socioeconómica y política del nuevo orden.

2.3. FUNCION SOCIAL Y ESTATISMO.

La Constitución de 1917 en su momento se convirtió en el documento, jurídicamente, más radical con respecto a cualquier proyecto liberal que le antecediera, ya que por vez primera se introducían "elementos de exigencias populares como única forma de pacificar al país".³⁴ La revolución propició que el Estado mexicano se convirtiera en el eje principal de las transformaciones sociales.

La Constitución de 1917 delineó su muy particular finalidad social, conforme a las

³⁴ Cfr. De la Peña, Sergio. op.cit. p.58.

conquistas logradas por los sectores desposeídos, a consecuencia de su penosa trayectoria histórica. La función social del Estado mexicano se delineó en dos finalidades primordiales: la reforma agraria y el bienestar social.

El profundo contenido de la legislación social de la Constitución destacó "su firme orientación popular destinada a elevar las condiciones económicas, sociales y culturales del pueblo, dándole preferencia al interés colectivo sobre el interés individual; así mismo, la restitución de la libertad y dignidad de la persona humana, el reparto de la tierra a los campesinos, la protección al obrero y la nacionalización de las riquezas del subsuelo".³⁵ Esto obligó al Estado a incorporar estrategias para el beneficio de las clases más desposeídas dentro de los planes y programas gubernamentales.

Se promulgaron leyes e instancias específicas garantizando toda una política social consistente en educación, sanidad, seguridad social, vivienda, asistencia social y servicios básicos tales como: alcantarillado, agua potable, luz eléctrica, transporte y caminos.

³⁵ Cfr. Salazar, Bueno, Moisés. Política de financiamiento de la seguridad social en México, p.87

2.3.1. La reforma agraria.

La reforma agraria cobraría forma con el artículo 27 constitucional. Si bien, aún con la oposición moderada o radical de parte de algunos sectores de la burguesía, y de la propia élite revolucionaria (incluyendo al presidente), más por presión política que por convicción, Venustiano Carranza inició el reparto agrario.

Álvaro Obregón (quién apoyó a los constitucionalistas de ala jacobina en la promulgación de la Carta Magna de 1917) adoptaría como bandera política los principios ideológicos de la revolución, por lo que, bajo el apoyo de partidos y organizaciones de corte agrarista, institucionalizó el reparto de tierras. El incipiente carácter populista utilizado por Obregón en su manera de gobernar le valió legitimar su poder y, posteriormente el Partido de la revolución manipularía el reparto agrario como parte de su discurso político.

La reforma agraria propició la disminución de la producción del sector con respecto a los índices obtenidos durante el porfiriato, sin embargo entre los años veinte y cincuenta, los latifundios todavía existentes, los minifundios y los ejidos de mejores tierras, fueron promovidos por el Estado mediante financiamientos y subsidios

con la finalidad de producir para el autoconsumo y la exportación. El sector agrícola funcionó como el eje de crecimiento económico, ya que de él se obtuvieron los ingresos para el fomento del desarrollo industrial del país.³⁶

La convicción real de la élite revolucionaria respecto al reparto agrario no era el surgimiento de una clase campesina fortalecida económicamente, y paralela a la agricultura capitalista, sino más bien el de aplacar el descontento popular y dar a los campesinos las migajas necesarias para mantener la paz social.³⁷ En suma, el ejido como base principal para la producción agrícola siempre se consideró poco productivo, y su función se visualizaba como un puente hacia la pequeña propiedad.³⁸

La poca confianza al sistema ejidal de producción persistió durante los gobiernos posteriores de distintas maneras. A pesar del

³⁶ "Cualquier programa de reforma integral del agro mexicano no puede olvidar que la crisis de la agricultura mexicana es ya veinteañera, derivó de una forma de organización de la economía que privilegió la industrialización protegida y subsidiada, haciendo del campo fuente de materias primas y alimentos a bajo precio para el consumo de las industrias y pobladores de las urbes". Véase Jorge Alcocer V. "Fracaso y salvamento del ejido", Revista Proceso No.784, 11 de Noviembre de 1991, p.32.

³⁷ Cfr. Gutelman, Michel, *Capitalismo y Reforma Agraria en México*, pp.86-100, en donde se hace un estudio a fondo sobre la postura de los gobiernos de Carranza, Obregón y Calles en torno al reparto agrario.

³⁸ Véase Salvador Corro y Guillermo Correa, "Campo y campesinos, banderas de algunos presidentes y blancos para otros", en Proceso No.784, 11 de noviembre de 1991, p.14, donde se menciona la cita que se hace del libro *La política de masas del cardenismo* de Arnaldo Córdova acerca de una declaración hecha por el presidente Calles: "Si queremos ser sinceros tendremos que confesar, como hijos de la Revolución, que el agrarismo, tal como lo hemos comprendido y practicado hasta el momento presente (tal declaración la hizo en 1930, cuando Emilio Portes Gil era presidente), es un fracaso. La felicidad de los campesinos no puede asegurárselos dándoles una parcela de tierra si carecen de preparación y los elementos necesarios para cultivarla... Por el contrario, este camino nos llevará al desastre, porque estamos creando pretensiones y fomentando la holgazanería".

populismo del discurso agrarista, de los planes de desarrollo y de la existencia de instancias gubernamentales e instituciones de crédito, el reparto de tierra a campesinos no se realizó en base a estudios adecuados para su explotación, sino más bien como un instrumento para contrarrestar el descontento popular. No así la agricultura comercial que producía con demasiadas ventajas y prácticamente controlaba los grandes mercados disponibles del país. La mayoría de la tierra repartida era de mala calidad o no cultivable, por lo que el financiamiento y la irrigación fueron inferiores con respecto a la dada a la agricultura capitalista y en el peor de los casos el ejido fue excluido. Esto propició que gran parte del campesinado abandonara las tierras que la reforma agraria les había dado.³⁹

Entre 1940 y 1970 las transformaciones en lo económico y lo social fueron determinantes. El campo dejó de ser la principal fuente de producción y gran parte del grueso de la sociedad pasaría a convertirse de rural a urbana, por lo que los grandes centros urbanos crecerían considerablemente a la par del número de obreros y sectores medios. El movimiento campesino fue deteriorándose, quedando sólo el membrete de la

³⁹Cfr. Solís, Leopoldo. La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas. p.111.

organización oficial, la CNC, como un aparato de control político y social.

2.3.2. La cuestión obrera.

La lucha obrera cobró forma legal con el artículo 123 constitucional, además de considerarse el derecho al trabajo dentro del artículo 5° constitucional. Esto permitió la expedición de la Ley Federal del Trabajo que garantizaría la adecuada relación obrero-patronal, y con ello una mejor distribución de la riqueza. Siendo de esta forma, se regularon las relaciones de trabajo, conflictos, derechos y obligaciones de los trabajadores y patrones; la jornada, estabilidad y descanso laboral; el salario mínimo y sus formas de protección; vacaciones, disolución y estabilidad de la relación laboral, entre otras prestaciones y servicios.

Ante el advenimiento del desarrollo industrial, el Estado debía apoyar la organización sindical e intervenir en las relaciones obrero-patronales con el papel de defensor de "los débiles y los ignorantes en sus relaciones con los fuertes y los ilustrados".⁴⁰

Sin duda, la organización política popular, promovida durante el cardenismo, resultó un gran escaparate para la obtención de demandas y el

⁴⁰ Cfr. Sayeg, Helú, Jorge, *op.cit.* p.195.

cumplimiento de los principios de la revolución mexicana en materia social. Sin embargo su existencia conllevaba fines de control social y político en beneficio del desarrollo capitalista.

La ideología revolucionaria, plasmada en la Constitución, comprometía al Estado a resolver en lo posible la desigualdad por medio de la adecuada distribución de la riqueza generada por la actividad productiva.⁴¹ Para ello, el Estado debía apoyar a los sectores populares en sus conflictos laborales con el sector patronal. Exceptuando al cardenismo, a partir de 1940 el camino que el Estado consideró más rentable para el desarrollo

⁴¹ El artículo 25 constitucional establece que "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo". Además establece que "La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución".

Por otra parte, el artículo 26 constitucional establece que "Los fines del proyecto nacional en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal". Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa, México, 1998, pp. 21-22.

económico fue el de fomentar la industrialización, en detrimento de los derechos de las clases bajas. Uno de los elementos que se consideraron dentro de los programas y políticas del gobierno de estímulo a la industrialización, y que afectaban directamente a los sectores populares, fue el nivel de salarios.

Ante el fenómeno de la emigración rural-urbana, la oferta de mano de obra para la industria se acrecentó, por lo que los aumentos salariales se pudieron mantener a la zaga de los aumentos de precios. Esto generaba un incremento considerable en las utilidades del sector privado que tendían a provocar inequidad en la distribución del ingreso; la rápida industrialización propició "mayores reducciones en el consumo de la gran mayoría de la sociedad mexicana situada en los últimos peldaños de la escala de ingresos".⁴²

Ante el crecimiento económico, el sector obrero corporativizado fue adquiriendo mayores "cuotas de poder" . Las concesiones que se le otorgaron hicieron más viable pactar y colaborar con el gobierno, a que de otra forma se le confrontara. El crecimiento de la economía mexicana pudo beneficiar a las corporaciones obreras oficiales, sin embargo, no todas las

⁴² Cfr. Hansen, Roger D. op.cit. p.97-98.

organizaciones sindicales solían estar de acuerdo con los niveles de salarios otorgados por la élite, por lo que exigían mayores beneficios prescindiendo de las instancias oficiales; en la mayoría de estos casos el Estado respondió con la corrupción de los dirigentes obreros o la total represión.⁴³

2.3.3. La distribución del beneficio social.

El crecimiento demográfico, propiciado en parte al mejoramiento de los sistemas de salud, y la emigración a las principales urbes propiciada por la industrialización, motivó el predominio de la sociedad urbana sobre la agraria y por consiguiente, una mayor exigencia de beneficios sociales. "Para 1960 el total de la población era de aproximadamente 35 millones de habitantes y por vez primera la mayoría, el 50.7%, vivía incorporada al mundo urbano. Para 1980 la población casi se había duplicado, 67 millones de habitantes, y el 66.3% era población urbana".⁴⁴ Así pues, México no solo se pobló aceleradamente, sino que fue perdiendo su naturaleza esencialmente campesina.

El crecimiento demográfico no fue paralelo al progreso industrial, ni los beneficios sociales por parte del Estado fueron mayores

⁴³ Ibid. p.70.

⁴⁴ Política social. Secretaría de Gobernación 1988, p.10.

cualitativamente. Sí bien lo social había ganado importancia a partir de la posrevolución, la aportación de gasto público fue mínima con respecto al fomento económico, y sólo fue aumentando cuantitativamente en proporción al índice demográfico, a las decisiones populistas, de concesiones o de presión política. "El gasto social... en 1938 llegó a 19.9% del total, porcentaje que no fue superado hasta 1962. La evolución económica posterior quitó relevancia a este tipo de gasto, ya que en 1949 sólo significaba 11.9%, porcentaje tan bajo como el de 1928. López Mateos le dio nuevo impulso y en 1963 lo hizo alcanzar 22.6%. En las administraciones siguientes el gasto social tuvo al inicio un pequeño descenso, 19.4% en 1965; sin embargo, en los años posteriores fue mayor, 22.7% del total en promedio,... En 1972, ya en el régimen de Echeverría, el gasto social llegó a representar 25.4% del total, esto es, el porcentaje más alto a lo largo del periodo".⁴⁵

Por otro lado, la distribución de los beneficios sociales no fue otorgada proporcionalmente a toda la población, debido a que existía una proporción considerable de mexicanos no organizados que se mantuvieron al margen del sistema político mexicano, y por ende,

⁴⁵ Cfr. Solís, Leopoldo. op.cit. p.89.

recibieron mínimamente los beneficios del desarrollo económico. En el caso de los obreros "se encontraba un sector asalariado relativamente organizado, capaz de presentar algunas de sus demandas de manera efectiva y que gozó de un nivel de vida razonable. Este tipo de trabajador se encontró principalmente en empresas públicas o privadas con fuertes capitales. Pero, por otra parte, existió una gran masa desorganizada, empleada en multitud de pequeñas empresas o por su cuenta, incapaz de formular coherentemente sus demandas y sin fuerza para realizarlas. En 1965, por ejemplo, únicamente el 35.3 por ciento de los obreros se encontraban sindicalizados; otros cálculos elevaron esta cifra al 50 por ciento al principiar la década de los años setenta. De cualquier forma, la mitad de la fuerza de trabajo industrial careció de los medios mínimos para defender -y aumentar- su participación en la distribución de los beneficios de la producción. Si a esto se agrega que en el sector terciario el porcentaje de empleados sindicalizados es menor, se puede tener una idea más completa de la debilidad relativa del trabajo frente al capital: casi cuatro millones de asalariados no estaban protegidos por algún tipo de organización".⁴⁶

⁴⁶ Véase Lorenzo Meyer, "La encrucijada", en Cossío, Villegas, Daniel (coordinador). op.cit. p.1348.

Ante esta circunstancia, el sistema de seguridad social garantizado dentro del artículo 123 constitucional, fue otorgado al conjunto del sector obrero organizado a través del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE). En tanto, la política de vivienda, descrita en el artículo 4° y 123 constitucional, se definió en base a "las agrupaciones obreras y corporaciones sindicales, las que constituyeron la población-objetivo de fondos de viviendas, tales como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE), organismos que siguen absorbiendo la parte más importante de los recursos gubernamentales destinados a vivienda".⁴⁷

Los beneficios sociales, como la educación, la seguridad social, y los servicios básicos, que adquirieron los sectores urbanos fueron también otorgados al sector campesino. Sin embargo, el centralismo y el carácter rural de las regiones campesinas propició que los beneficios sociales no fueran dados a la par con el sector obrero, debido en gran parte a que la reforma agraria permitió

⁴⁷ Véase Rosalía López Paniagua, "La reforma del Estado y las políticas de vivienda popular en México", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XXXIX, nueva época, octubre-diciembre de 1994, núm. 158, p. 116.

posponer la aplicación de las políticas sociales en el campo, añadiéndose a ello la existencia de problemas más profundos como el desequilibrio regional y el impulso a la industrialización. "En las entidades estatales con ingreso promedio por habitante inferior a cuatro mil pesos anuales en 1956 (donde se concentraba casi el 44 por ciento de la población), únicamente el 41.4 por ciento de sus habitantes tenía acceso a la energía eléctrica y tan sólo el 6.7 por ciento estaba amparada por el IMSS. Por otra parte, en aquellas regiones con ingreso promedio por habitante de 6 mil pesos anuales, el 81 por ciento de sus moradores contaban con energía eléctrica y el IMSS amparaba el 29 por ciento de la población. Esto quiere decir que ahí donde se concentró el sector moderno de la economía, también lo hicieron los servicios, la seguridad social y todas las ventajas relativas de la modernización. La marginalidad, sobre todo rural, era, en 1970 uno de los grandes problemas nacionales".⁴⁸

La falta de organización de algunos sectores de la sociedad, impidió que fueran partícipes directos de los beneficios sociales que ofrecía la Constitución. No obstante, los servicios de educación, de asistencia social, sanidad, alcantarillado, agua potable, luz eléctrica,

⁴⁸ Véase Lorenzo Meyer, "La encrucijada", en Cossío, Villegas, Daniel (coordinador).op.cit. p.1351.

transportes y caminos se pudieron otorgar a lo largo del país, indistintamente a través de los planes y programas gubernamentales con el respaldo de subsidios económicos a municipios, instituciones educativas, de salubridad, y compañías estatales asistenciales, como por ejemplo, el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN), Instituto Nacional de la Vivienda, o la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO). Todo ello pretendió por un lado, auxiliar la economía de los grupos de menor ingreso⁴⁹ y, por otro lado, subsanar a éste en contingencias en que se viera afectado.⁵⁰

2.3.4.Consideraciones finales.

La reforma agraria y el bienestar social, por su naturaleza histórica y jurídica, se significaron como pilares esenciales de la función social del Estado mexicano para la obtención de una mayor justicia social. Para ello, se apoyó la organización de los sectores populares de la sociedad y la defensa de sus derechos ante el capital nacional y extranjero, permitiendo creer que se pretendía construir un proyecto revolucionario de nación, sin embargo se evidenció

⁴⁹ Cfr. Sayeg, Helú, op.cit. pp.214-225.

⁵⁰ Cfr. Salazar, Bueno, Moisés. op.cit. pp.100-101.

que lo que realmente se había asentado era un estricto control político e ideológico desde el aparato estatal que facilitó, a partir de 1940, extender cualitativa y cuantitativamente, beneficios económicos y políticos para los sectores adinerados, nacional y extranjero, y en menor medida a la creciente clase media, permitiendo canalizar el gasto público al fomento y crecimiento industrial en detrimento del beneficio social e impulso económico de los sectores populares de la sociedad mexicana; la orientación del Estado mexicano se inclinó hacia un modelo de desarrollo económico que exigió el continuo sacrificio del grueso de la sociedad, siendo el PRI, a través de sus instituidos canales de participación, el vehículo eficaz para lograrlo.⁵¹ En este sentido, a partir de 1940, la política económica gubernamental "encontró un

⁵¹ "El apoyo a los obreros, la reforma agraria, la creación de las organizaciones populares. el énfasis en una educación de corte socialista basada en el materialismo histórico y otros elementos, contribuyeron a dar por primera vez contenido a los slogan oficiales, que proclamaban como objeto de la Revolución la construcción de una democracia de trabajadores. Su proceso de modernización se haría teniendo como base la creación de nuevas comunidades agrarias, más un complejo industrial descentralizado subordinado a aquellos y que de preferencia tomaría la forma de cooperativas. Exactamente cómo se construiría y funcionaría este sistema económico nunca fue puesto en claro, y el plan mismo nunca llegó muy lejos. Las reformas que llegaron a ejecutarse desaparecieron o terminaron por ser aprovechadas por los regimenes posteriores para construir un sistema más acorde con los lineamientos del capitalismo ortodoxo. Las posibilidades de este "socialismo mexicano", que pretendía constituirse en otra opción al capitalismo tradicional distinta del socialismo soviético y del fascismo, fueron pocas. Fuertes presiones internas y externas surgieron a partir de 1938 y terminaron por anular esa solución. Las presiones llevaron a Cárdenas a dar marcha atrás sin que los sectores populares, base de su régimen, pudieran percatarse de ello y menos aún oponerse, porque carecían de la independencia necesaria para ello. Las ganancias a corto plazo para los obreros y campesinos a partir de 1935 fueron muchas, pero se lograron más como concesión desde arriba que como producto de presiones y demandas de sus organizaciones, que por eso mismo no pretendieron actuar con independencia del poder ejecutivo. En 1938, cuando la política cardenista empezó a virar hacia una posición más moderada, la participación de los grupos organizados estaba ya mediatizada y controlada por el nuevo partido oficial: el Partido de la Revolución Mexicana (PRM)". Véase Lorenzo Meyer. "El primer tramo del camino", en Cossio, Villegas, Daniel (coordinador).op.cit. pp.1233-1234.

discutible sustento en la idea, de linaje obregonista, de que era necesario primero crear la riqueza para después repartirla... [aunque en realidad]..., se apoyó denodadamente la primera fase sin hacer gran cosa por la segunda, que sin embargo se mantuvo teóricamente como verdadera y legítima meta de los 'gobiernos de la revolución'";⁵² las políticas en materia social se determinaron en función del modelo económico adoptado. Por ello, las características del desarrollo mexicano fueron determinadas por su ambivalencia en donde frente a un grupo de privilegiados, había una mayoría que permaneció al margen de los beneficios del desarrollo económico y social. Por un lado, el ideal revolucionario con respecto al agro, hasta nuestros días, ha permanecido dentro del marco de la retórica. Exceptuando al cardenismo, el sector agrícola apoyado y beneficiado por el gobierno, básicamente ha sido el de la agricultura comercial que funciona conforme al modelo capitalista, en tanto que la producción campesina tradicional ha asumido una funcionalidad agrícola de subsistencia.⁵³

Por otro lado, el rumbo de la política económica del Estado mexicano se inclinó hacia el fomento industrial dependiendo siempre del gasto

⁵² Cfr. Aguilar, Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo. op.cit. p.194.

⁵³ Véase Ma.Cristina Rosas y Pekka Valtonen, "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: desarrollo social y los dilemas de la agricultura mexicana", en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, año XXXIX, nueva época, octubre-diciembre de 1994, núm. 158. pp.32-33.

público. Esto propició que la concentración de los fondos del sector público fuera destinada a la creación de infraestructura, dejando un porcentaje menor para los gastos sociales que elevarían directamente el nivel de vida de las clases bajas.⁵⁴

Los gobiernos posrevolucionarios del Estado mexicano contrajeron grandes niveles de marginalidad, sobre todo en las regiones rurales, subempleo y explosión demográfica en las regiones urbanas. Mientras el corporativismo podía conceder concesiones a sus agremiados, existió un sector de la sociedad que se mantuvo al margen del sistema político mexicano. A estos últimos se les podía explotar y permanecieron excluidos de los beneficios que la Constitución otorgaba. Por otra parte, a pesar de que gradualmente se extendieron los servicios públicos, como la educación gratuita, el seguro social, los servicios de salubridad y asistencia, y los subsidios para viviendas, alimentos y de transportes, el Estado mexicano se vio incapaz de llevar adelante sus programas y políticas de justicia social, ya fuera porque estructuralmente le era imposible o a consecuencia de haber traicionado los principios de la revolución mexicana.

⁵⁴ Cfr. Hansen, Roger D. op.cit. p.115.

CAPITULO TERCERO

EL ESTADO NEOLIBERAL MEXICANO EN EL DESARROLLO DE LA FUNCION SOCIAL

3.1. INTRODUCCION A LA REFORMA DEL ESTADO.

La reforma del Estado es un "proyecto modernizador" basado esencialmente en la irrupción del modelo económico neoliberal,¹ cuya finalidad es transformar las relaciones políticas, económicas y sociales entre el aparato estatal y la sociedad, buscando reducir las funciones del Estado "y la limitación de su intervención en la vida económica. (...) De lo que se trata es que la intervención estatal se reduzca a lo mínimo, no sólo en el número de empresas que controla, sino también en la regulación de distintos aspectos de la vida económica y social. Se afirma que son las fuerzas del 'mercado libre' las que deben determinar el curso de la sociedad mexicana".²

La reforma del Estado no aparece como una propuesta ajena y aislada del acontecer

¹ Los rasgos básicos del neoliberalismo, conocido también como Nuevo Modelo Económico, son: "1) una menor intervención del Estado en la economía, cuya contraparte es el mayor papel de los mecanismos de mercado, lo que supone, además, 'una mejor definición de los derechos de propiedad' y la transferencia de propiedades del sector público al privado; b) apertura de la economía al comercio y al flujo de capitales al exterior; c) una alta prioridad a los equilibrios fiscal, de precios y del sector externo, siendo fundamental para este último, la manutención de un tipo de cambio alto (moneda nacional subvaluada); d) un esfuerzo específico orientado a mitigar la pobreza absoluta o extrema". Véase Julio Boltvinik, "México y el modelo neoliberal", *La Jornada*, 20 de enero de 1995, p.43.

² Cfr. González, Gómez, Francisco. *Historia de México 2. Del Porfirismo al Neoliberalismo*. p.190.

internacional. México, como los demás países del resto del mundo, no es ajeno a estos cambios. Por ello, para la comprensión de la reforma del Estado, es indispensable analizar qué factores históricamente le han determinado tanto en el contexto nacional como en el contexto internacional, ya que debido a las características que conlleva, sin duda obedece a un proyecto de reestructuración global del capitalismo mundial.

Cabe resaltar que ante la reforma del Estado, los países centrales, pioneros del neoliberalismo, no solo se vieron en la tarea de modificar sus acciones económicas, sino también en la de desconstruir el llamado Estado de bienestar.³ No obstante, el rumbo de sus políticas económicas es lo que esencialmente sufrió cambios sustanciales. Por lo que toca a México, "el concepto de Estado del bienestar se considera inadecuado... y que la recomposición del pacto social sobre el que se

³ El Estado de bienestar "es el resultado institucional de la adopción por parte de la sociedad de la responsabilidad legal, formal y explícita, del bienestar básico de todos sus miembros. Surge cuando determinada sociedad o los grupos que dentro de ella deciden, llegan al convencimiento de que el bienestar del individuo es demasiado importante para confiarlo a la costumbre o a mecanismos informales e interpretaciones privadas y de que es competencia del gobierno. Este tipo de asistencia puede presentarse en una sociedad compleja, bien al individuo directamente o, al aspecto económico que más le afecte a su bienestar. Un programa del estado de bienestar se centra en las fuentes primordiales de inseguridad: 1. Renta inadecuada de quienes trabajan. a) Se amplían los servicios públicos. b) Se establece un sistema tributario progresivo. c) Se facilita la formación de un movimiento laboral fuerte que pueda negociar con los empresarios en igualdad de condiciones. 2. Incapacidad derivada de accidentes, enfermedades, juventud, viudez y maternidad. a) Asignaciones directas. b) Rehabilitación. c) Seguro Social. 3. Desempleo. a) Políticas fiscal y monetaria que ayuden a la recuperación económica y por ende, a la integración de los desempleados a la actividad económica. El estado de bienestar pone el acento en las necesidades de los pobres y oprimidos". Cfr. Martínez, Silva, Mario (coordinador). Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública. p.539.

consolidó el Estado posrevolucionario es uno de los principales retos que enfrenta el Estado 'modernizador'..."⁴ En efecto, el viraje del modelo económico prevaleciente hasta 1982, y su naturaleza de país dependiente ha propiciado reformar no sólo su ruta económica, sino también gran parte de su marco jurídico. En este rubro, el Estado mexicano ha sido serio protagonista en perjuicio del profundo contenido social de la Constitución de 1917 que lo legitima, poniendo en entredicho su compromiso social con la sociedad.

La importancia de la función social como parte de la política de Estado ha repercutido tanto en lo económico, por su relación jurídica con el capital, como en lo político, por su carácter de factor de bienestar que representa estabilidad en el sistema de dominación.

3.2.LA REFORMA DEL ESTADO. CONTEXTO ECONOMICO.

3.2.1.Contexto internacional.

A raíz de la segunda guerra mundial, los países centrales al encontrarse devastados y ruinosos, asumieron la responsabilidad de restablecer, transformar y dirigir sus economías bajo el auspicio

⁴ Cfr. Gurza, Lavallo, Adrián. La Reestructuración de lo público. El caso Conasupo. p.49.

del financiamiento de gasto público; durante casi tres décadas el PNB de éstos países alcanzó porcentajes positivos considerables. El Estado aplicó políticas "para enfrentar las crisis, mediante presupuestos deficitarios [por lo que] mejoró la asistencia social y el seguro contra el desempleo, aumentó y canalizó la inversión estatal, orientó el crédito, invirtió en áreas que antes le estaban vedadas, en una palabra, contribuyó a que se diera en la posguerra un ciclo de prosperidad más o menos largo, con crisis relativamente moderadas".⁵

No obstante, las políticas utilizadas al largo plazo, propiciaron altas tasas inflacionarias que influyeron en la distribución del ingreso, y, por ende, en la capacidad de compra. La excesiva expansión del gasto público en el financiamiento de la actividad económica produjo en combinación con otros factores (como la crisis de sobreproducción y de energéticos de 1973-75), considerables periodos de recesión durante la década de los setenta y principios de los ochenta. Como solución a la recesión económica, se implementaron políticas de corte monetarista o neoliberales destinadas a limitar y reducir la intervención estatal así como la emisión de papel moneda con la finalidad de

⁵ Cf. González, Gómez, Francisco. op.cit. p.159

combatir los altos índices inflacionarios, por lo que, el camino a seguir era la reprivatización económica, la apertura y globalización de los mercados mundiales.⁶ En suma, "la razón de fondo es que el patrón de acumulación capitalista se había deteriorado a tal grado que ya no garantizaba la eficiente acumulación de capital, por lo que [fue] necesario entrar en un nuevo patrón de acumulación".⁷

3.2.2.Contexto nacional.

En México, las facultades jurídicas de corte nacionalista de la Constitución de 1917, permitieron al Estado mexicano asumir paulatinamente el control de los sectores estratégicos de la economía para favorecer el desarrollo del capital nacional.⁸ Para ello, se crearon estructuras que intervinieran y facilitaran el desarrollo económico nacional, variando según la época, la circunstancia y sus alcances.⁹

⁶ ibid. p.160-162

⁷ Véase Reyna Vargas Guzmán, "Breve recuento de la economía mexicana", Revista Orden y Caos, núm.0.p.7

⁸ Cfr. Córdova, Arnaldo. La formación del poder político en México. p.19.

⁹ La debilidad de la burguesía nacional hizo necesaria la intervención estatal en la economía del país. Ante esta situación, el Estado asumiría la responsabilidad de resolver los problemas económicos, decidiendo ocupar el vacío que dejaba la burguesía nacional, evitando en todo momento la inversión extranjera excesiva. Se pretendió mexicanizar la economía fomentando una base capitalista nacional sólida y autónoma al capital extranjero, para ello, a partir del gobierno callista y con gran auge entre 1940 y 1970, se impulsó desde el seno del Estado la creación de organismos que apoyaran la inversión y el desarrollo económico como la Comisión Nacional de Irrigación y de Caminos, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, la Nacional Financiera, S.A., el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, la fundación del Banco de México, el Banco Nacional de Crédito Ejidal, la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana S.A.

En esta perspectiva, las nacionalizaciones de sectores estratégicos (como el petróleo y la energía eléctrica) permitieron al Estado mexicano consolidar su intervención en la economía, impulsando así a la industria, pública y privada, mediante políticas de subsidio y endeudamiento externo; de protección arancelaria, exenciones fiscales, prohibición y restricción de importaciones que compitieran con el mercado interno; subsidios en la provisión de servicios de energía eléctrica, combustible, vías y sistemas de comunicación. Los recursos financieros que respaldaron la industrialización "provenían de las exportaciones realizadas por otras ramas de la economía. En las décadas de los años 40 y los 50 fueron las exportaciones agrícolas las que proporcionaron las divisas, en los años 60 y la primera parte de los 70 se logró financiamiento por la vía de la deuda externa y durante el auge petrolero de 77 a 81 fueron las ventas de crudo y los préstamos..."¹⁰ Por otro lado, además del control de sectores estratégicos, el Estado asumió también el control de sectores que a la iniciativa privada no le interesaban por considerarlos poco redituables

(CEIMSA, antecedente de CONASUPO), el Banco Nacional de Crédito Exterior S.A., la Comisión de Fomento Minero, la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, y demás instituciones regionales entre otras. Véase Lorenzo Meyer, "El primer tramo del camino" y "La encrucijada", Cossio, Villegas, Daniel (coordinador). Historia general de México 2. pp.1189,1244-1246,1290-1298.

¹⁰ Cfr. González, Gómez, Francisco. op.cit. p.103

o por tratarse de inversiones considerables cuya recuperación era a largo plazo.¹¹

Sin embargo, la ineficiencia del sector privado y paraestatal en la exportación de productos de mala calidad, sus altos precios en el mercado interno, y la creciente consolidación del capital extranjero en áreas manufactureras en las que tanto el Estado como la burguesía nacional no lo podían o no lo querían hacer por carecer de recursos tecnológicos, económicos y de comercialización,¹² provocó que la dependencia económica con el Estado se convirtiera en un lastre. Las exportaciones no competían en tanto que las importaciones subsidiadas (en su mayor parte bienes de capital e intermedios) aumentaban considerablemente, por lo que se exigía mayor solvencia económica por parte del Estado. Se recurrió entonces al endeudamiento y la emisión de papel moneda, lo que a la larga provocaría un aumento en la tasa inflacionaria y de desempleo, deterioro de la distribución del ingreso y estancamiento de la industria nacional además de una mayor dependencia del capital extranjero, y por

¹¹ *ibid.* pp.102-104, 106

¹² Teniendo prácticamente las mismas ventajas de aranceles y subsidios que dentro del territorio otorgaba el Estado a la inversión privada nacional, su creciente proceso de consolidación por un lado, y el aumento de la demanda interna por otro, propiciaron que la industria nacional requiriera ingresos mayores de divisas para importar bienes de capital e intermedios para la producción de manufacturas que cada vez requerían grados mayores de complejidad ante los procesos de producción extranjera. Véase Lorenzo Meyer "La encrucijada", en Cossio, Villegas, Daniel. *op.cit.* pp.1290-1292;1295-1298.

ende, un considerable desequilibrio interno que provocaría variaciones en el tipo de cambio.

Los años setenta evidenciaron el agotamiento del modelo económico, no obstante, el Estado optó por incrementar su participación tanto en la inversión como en el PIB, adquiriendo más responsabilidades que no le correspondían, junto a la administración de los sectores estratégicos a su control; en otras palabras, el Estado mexicano respondió activamente a corregir fallas estructurales en el proceso económico mediante subsidios y rescate de empresas en quiebra.¹³ Ante la necesidad de reforzar las finanzas públicas se siguió dependiendo del endeudamiento, se promovieron aumentos salariales para fortalecer el mercado interno, y se intentó, vanamente, plantear políticas de saneamiento financiero mediante reformas fiscales que ayudaran a respaldar la distribución del ingreso;¹⁴ a la llegada del auge petrolero se creyó

¹³ "Dentro de la nueva orientación populista del Estado mexicano se habían otorgado numerosos subsidios que sólo tuvieron como consecuencia sostener sistemas de producción obsoletos e ineficientes al sostener empresas que de otra forma hubieran sido eliminadas por ineficientes". Véase Reyna Vargas Guzmán "Breve recuento de la economía mexicana", Revista Orden y Caos núm.0. p.6

¹⁴ "El endeudamiento de los años setenta no sólo se explica por la falta de dinamismo del sector privado y el creciente papel de motor de la economía del sector público. El gobierno no pudo o no quiso llevar a cabo una reforma fiscal a fondo, y le resultó más cómodo encarar sus responsabilidades pidiendo prestado en el exterior para seguir administrando y promoviendo el crecimiento económico basado en una industria poco competitiva, exigente de insumos importados pero incapaz de generar las divisas necesarias para conseguirlos". Cfr. Aguilar, Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo. A la sombra de la Revolución Mexicana. p.204. Por otra parte sería oportuno señalar lo que Roger D. Hansen afirma sobre el sistema fiscal en México "...los impuestos son tan ligeros que es poco lo que se obtiene para redistribuir;..." en tanto que "el financiamiento inflacionario de las inversiones del sector público, que ha aplicado el gobierno mexicano, ha

factible la reactivación económica. Sin embargo, la crisis económica mundial de los años setenta y ochenta, el acendrado proteccionismo nacional y la abultada deuda externa, generó a fin de cuentas un aumentó letal de la inflación, y por ende, especulación y fuga de capitales, poniendo en peligro el sistema financiero mexicano que culminaría con la nacionalización de la banca en 1982. El monopolio económico estatal fue colapsado debido a la ineficacia administrativa y la corrupción en el manejo de fondos públicos.

La inoperancia del modelo económico, siendo 1981-82 la manifestación más acentuada de la crisis nacional, propició un viraje radical en la política económica. Por otro lado, los imperativos mundiales globalizadores promovidos desde los países centrales a través de sus organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM), pugnaban abiertamente por medio de prestamos, políticas y programas de reajuste, a reorientar el proyecto económico del Estado mexicano.¹⁵ Dentro del marco de las propuestas dadas

tendido a incrementar la desigualdad en la distribución del ingreso en México".Cfr. Hansen, Roger.D. La política del desarrollo mexicano. p.110

¹⁵ "Los teóricos de la dependencia ya han mostrado cómo los países subdesarrollados no actúan en forma independiente en la coyuntura nacional y en la coyuntura internacional. La coyuntura nacional refleja lo que sucede en la relación de dependencia". Véase Bertha Lerner de Sheinbaum, "1983: La ruptura frente al populismo, el compromiso con la austeridad y la renovación moral", Revista mexicana de sociología, año XLV/Vol.XLV/no.2, abril-junio de 1983, p.552

por los principales centros financieros mundiales, se establecieron lineamientos que limitaran la participación del Estado en la economía e impulsaran la apertura de los mercados al exterior además de promover la liberalización de precios, pero sobre todo la venta de paraestatales y la disminución del gasto social. En esta disyuntiva, la década de los ochenta se significó por la irrupción de una serie de gobiernos mexicanos de corte monetarista o también denominados neoliberales que plantearon "la necesidad de reducir el déficit del sector público mediante modificaciones de la estructura del gasto, en particular una fuerte limitación de los programas de inversión, de los subsidios y otras transferencias y de las remuneraciones reales a la fuerza de trabajo. El objetivo inmediato fue reducir la tasa de inflación y al mismo tiempo llevar la economía a una situación de equilibrio de mercado, a base de ajuste y liberación de precios controlados o subsidiados, progresiva desestatización y desregulación, y acercamiento a un tipo de cambio real que reflejara la relación entre el poder de compra interno de la moneda mexicana y el poder adquisitivo también interno de las monedas de los principales países con los que México comerciaba".¹⁶

¹⁶Véase Víctor L. Urquidí, "Economía de mercado y bienestar social", en Perfil de La Jornada, La Jornada, 4 de junio de 1993, p. XIV.

El escenario nacional e internacional prevaeciente fue propicio para impulsar la reforma del Estado desde las propias estructuras del poder político. De esta forma, el gobierno de Miguel de la Madrid se vió en la tarea de enfrentar la crisis económica heredada del estatismo, empezando con la renegociación de la deuda externa y la implementación de políticas de ajuste con el objeto de reducir el gasto público, así como atraer a los principales grupos económicos nacionales e internacionales a través de una mayor apertura del mercado nacional. En síntesis, lo que su gobierno se había propuesto era introducir la liberalización económica privatizando al sector paraestatal, eliminando gran parte de las políticas proteccionistas empleadas durante el estatismo ante la inminente apertura comercial y, sobretodo, rompiendo con su pasado nacionalista. Sin embargo, el gobierno delamadridista "no pudo realizar los grandes cambios que exigían los imperativos de la reestructuración por dos motivos irrebables: había que preparar el camino y había que madurar las ideas".¹⁷ Las condiciones adversas propias de la transición económica, como los naturales desarreglos originados por la crisis reciente y el enfrentamiento con la organización prevaeciente en

¹⁷ Cfr. Gurza, Lavalle, Adrián. op.cit. p.54.

el sistema político mexicano, parecían ser el principal obstáculo. "(...)No es gratuito que uno de los estudios más completos sobre el sexenio de Miguel de la Madrid se le haya denominado a éste el periodo de transición a la modernidad".¹⁸

Pero a pesar de todo la ruta económica estaba trazada. Las bases iniciadas durante el gobierno de De la Madrid le permitieron a Carlos Salinas de Gortari establecer y respaldar abiertamente una política económica en la que el capital privado, nacional y extranjero, pudiera fortalecerse, dándole continuidad a la reforma del Estado, haciendo énfasis en la reestructuración económica. Para llevarla a cabo, se impulsaron proyectos de reforma trascendentes en los artículos 3, 27, 123 y 130 constitucional siendo de materia agraria las de mayor polémica. En materia económica se logró en definitiva la renegociación de la deuda externa facilitando de esta manera el saneamiento de las finanzas públicas, a cambio de restringir el gasto público destinado a la seguridad social, la educación, vivienda y servicios públicos, además, si en el sexenio anterior se había iniciado el proceso de desincorporatización de paraestatales, durante el salinismo más de tres cuartas partes de este sector

¹⁸ *ibid.*

había sido privatizado, y por ende, se daba cause total a la globalización económica a través del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos y Canadá.

Los resultados obtenidos de la política económica salinista habían sido aparentemente exitosos. El visible logro económico salinista atrajo las miradas del mundo, como un modelo a seguir para los países subdesarrollados, sin embargo al final del sexenio, los contrapesos naturales del neoliberalismo en un país tan heterogéneo cultural, económica y socialmente como México, evidenciaron que la modernización económica había sido meramente ficticia y con un alto costo social. En primer lugar, ante la necesaria recuperación a corto plazo se atrajeron grandes sumas de capital que en su mayor parte eran de carácter especulativo. En segundo, la apertura comercial, que abriría el cause para la competitividad, propició la quiebra de cientos de micro y medianas empresas que al intentar modernizarse, tuvieron que hacerlo mediante créditos en dólares para la adquisición de tecnología ("las empresas nacionales que no se modernizaran quedarían obsoletas"), además la producción nacional se encontraba en una situación sumamente desventajosa, ya que salía más barato importar y vender productos

que fabricarlos, propiciando así, una entrada excesiva de importaciones ante el riesgo de un déficit comercial en la balanza de pagos, y por ende, una devaluación de la moneda.¹⁹ Tercero, el cierre de empresas orilló a millones de trabajadores al desempleo y al comercio informal, y el nivel salarial se vio seriamente afectado. Por otro lado, el agro seguía en condiciones devastadoras ante las grandes cantidades de granos de importación. Cuarto, ante toda costa de atraer capitales y lograr la firma del TLC, el salinismo buscó crear una buena imagen del país, ocultando al México marginal y empobrecido que se haría evidente el primero de enero de 1994 con el estallido de la guerrilla chiapaneca impulsada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), y con la descomposición del sistema político mexicano emanado de la revolución, haciendo notarse con los asesinatos de Luis Donaldo Colosio y José Francisco Ruiz Massieu. Y en quinto lugar, la liberalización económica al requerir de grandes capitales que solo se encontrarían entre los principales círculos socioeconómicos, el Salinismo con sus reformas económicas procuró prestarles mayor atención en detrimento del bienestar del resto de la sociedad.

¹⁹ Véase Margarita García Colín, "Carlos Salinas de Gortari, los pasos del abismo", en *Época*, núm.236, 11 de diciembre de 1995, pp.12-13.

En medio del aparente auge económico del salinismo, a su culminación, el Estado mexicano heredaba un reducido crecimiento económico que propició la quiebra de micro y medianas empresas, añadiéndose a esto, un nuevo aumento considerable de la deuda externa.²⁰ El costo social del salinismo fue sumamente alto. "Los mexicanos más pobres se duplicaron o hasta se triplicaron, constituyendo una gran proporción de la población. (...). De más de 90 millones de mexicanos en 1993, casi la mitad eran 'pobres' o miserables ('extremadamente pobres' es el eufemismo estadístico). (...). Si se puede hablar de 'capitalismo salvaje', México lo experimentó en toda su extensión, aún más que los duros tiempos que se vivieron después de la Revolución. Nunca antes había sido tan profundo el abismo entre ricos y pobres".²¹

La crisis de 1994 borró casi todo el crecimiento logrado durante el salinismo, heredando al gobierno de Ernesto Zedillo problemas que se constituyeron como una verdadera crisis de Estado. El conflicto social expresado evidentemente en la guerrilla chiapaneca y en la descomposición del corporativista sistema político mexicano, con todos

²⁰ La deuda es un préstamo que "el prestamista (inversionista) hace al 'emisor' del instrumento. El inversionista presta 'un valor principal' durante un 'plazo' convenido, y recibe a cambio un rendimiento predeterminado más, al final (o en forma parcial durante la vida del préstamo), la devolución del valor principal". Cfr. Heyman, Timothy. *Inversión en la globalización*, p. 103.

²¹ Véase Arnaldo Córdova, "El legado de Salinas", en Nexos, núm. 234, junio de 1997, p.43

sus privilegios y concesiones, lograron influir drásticamente en el comportamiento de la economía que ya había tomado cauces de alta incertidumbre por el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Así, entre 1994 y 1995 se inició el retiro masivo de recursos financieros, poniendo al país en el borde del colapso económico.

La crisis heredada del salinismo puso al gobierno de Ernesto Zedillo en serios problemas: aumento de la inflación, la constante devaluación del peso, desempleo y pérdida de poder adquisitivo degenerando en la pauperización de gran parte de la sociedad, liberalización de precios en la canasta básica y sobre todo, la carga del rescate financiero nacional y del conflicto social en el estado de Chiapas. Frente a esta crisis recesionista, el gobierno Zedillista decide adoptar una serie de "medidas drásticas, ciertamente dolorosas, para fortalecer las finanzas públicas".²² En esta perspectiva, ante el dilema del déficit comercial se redujeron el número de importaciones, se recortó considerablemente el gasto público y la cantidad de circulante para pagar deuda y reducir la inflación, incrementado a su vez, impuestos y liberalización de precios de productos básicos, y por supuesto, con la

²² Véase Elías Chávez, "Avizora Zedillo un nuevo país, con democracia, crecimiento, ahorro, empleo, justicia, paz, seguridad... y todo lo necesario para la felicidad", en Proceso, núm. 983, 4 de septiembre de 1995, p.13.

reducción del gasto público se redujeron subsidios y gasto social.²³ En consecuencia, el gasto público ahora sería asignado, en su mayor parte, para salvaguardar a toda costa al sistema financiero con la creación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA). En suma, la política económica neoliberal, dictada desde los principales centros económicos del mundo, ha continuado sin importar el costo social que hasta ahora ha generado.

El Estado mexicano ha dejado de ser ese ente subsidiador que había administrado el pacto histórico de la revolución plasmado en la Constitución de 1917. La apertura y globalización de los mercados internacionales y la situación crítica del país durante los ochenta, hicieron del capital un elemento indispensable a corto plazo para la recuperación y estabilidad económica encara a la modernización, lo que ha propiciado, a lo largo de

²³ En este contexto el 31 de octubre de 1995 se firmó la Alianza para la recuperación económica entre el gobierno de Ernesto Zedillo y el sector empresarial. Los principales puntos establecidos fueron: 1. Aumento de precios en productos petrolíferos y petroquímicos conforme a los precios internacionales. 2. Aumento de tarifas a gasolina, diesel y luz eléctrica de un 7 por ciento con un deslizamiento mensual del 1.2 por ciento. 3. Ajustes a las tarifas, en términos reales a su nivel de noviembre de 1995, de CAPUFE, ASA Y FERRONALES. 4. Reducción del gasto corriente "en 4.75 por ciento real en 1996 a través de estrictas medidas de austeridad, disciplina fiscal y de compactación de unidades administrativas, respetando los derechos de los trabajadores al servicio del Estado". 5. Desicorporatización del exiguo sector paraestatal: FERRONALES, CFE, puertos, etc. 6. Reformas a la Sistema de seguridad social y al IMSS. 7. Por lo que se refiere al sistema fiscal, se establecen una serie de incentivos concretos a las empresas para que realicen contrataciones de personal. Estos incentivos suponen el otorgamiento de créditos fiscales para aquellas empresas que generen empleos. 8. Destaca también la eliminación de la piramidación del pago de impuestos, la ampliación de los plazos para el pago de los créditos fiscales e incluso un primer anuncio sobre la introducción de un cambio de la dinámica del funcionamiento del fisco en México, hasta ahora no realizado. Cfr. Alianza para la recuperación económica. Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, Octubre 1995, p.3-10

tres sexenios de corte neoliberal, una mayor apertura de las fronteras nacionales a los mercados del mundo. Hoy, aunque no en su totalidad, es un Estado chico y restringido en sus facultades interventoras, apegándose a un modelo económico en detrimento de una sociedad cada vez más empobrecida, ya que sus efectos contrarios han provocado profundas crisis económicas con altos costos políticos y sociales.

3.3.LA FUNCION SOCIAL DEL ESTADO MEXICANO EN LOS GOBIERNOS DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO Y CARLOS SALINAS DE GORTARI.

La crisis de 1981-82 no sólo evidenció la inoperancia del estatismo, sino también el posible riesgo de una explosión social. No obstante, ante tales expectativas, ésta nunca llegó. El sistema político mexicano aún vigente, a través de sus instancias mediatizadoras, permitió mantener la estabilidad social necesaria ante el pobre panorama.

El escenario nacional e internacional imperante, pues, permitió a la nueva elite definir, a partir de 1982, el rumbo que habría de tomar el Estado mexicano. La irrupción del neoliberalismo en el mundo coincidió con la desconstrucción del Estado de bienestar. En México, el proyecto social emanado

del pacto de la revolución de 1910-1917 propuesto en la retórica oficial sexenio tras sexenio, y sobre todo su enorme aparato corporativista, empezó a ser modificado.

3.3.1.El populismo y la desconstrucción del pacto social.

Ante el inminente cambio, el de la reforma económica del Estado, era evidente que los años del estatismo no habían solucionado los grandes márgenes de desigualdad. Si bien se había asentado un sólido aparato estatal sustentado en organizaciones políticas de corte popular, a principios de la década de 1980, el Estado mexicano heredaba las siguientes cifras: 46 de cada cien carecían de mínimos de bienestar en materia de alimentación, empleo, educación y salud; el número de muertes registradas, a pesar de sistema de seguridad social imperante, era demasiado alto y todavía gran parte de la población no tenía cobertura médica o asistencial, de vivienda y servicios básicos (agua, luz, y drenaje); sí bien se había consolidado una clase media con un buen nivel de ingreso, 35 de cada cien mexicanos tenían ingresos menores al salario mínimo.²⁴ Por otro lado, el campo presentaba su peor

²⁴Cf. Aguilar, Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo. op.cit. pp.268-269.

crisis con altos índices de marginalidad en su población.

El panorama presentado poco influyó entre los círculos del poder político: Miguel de la Madrid en su toma de posesión anunciaba el compromiso del Estado mexicano con la austeridad y la renovación moral, y ratificaba su ruptura con un elemento imprescindible en la demagógica política nacional: el populismo. El nuevo proyecto político marcaba "un retroceso en el camino populista y un fortalecimiento de la conciliación nacional, conciliación que siempre ha implicado restablecer nuevos pactos con sectores privados, frente a la renuncia de una política y una alianza popular".²⁵

La ruptura con el populismo implicó renunciar a la premisa de que el Estado no podía subsidiar todo lo necesario para el beneficio de los desposeídos, ni debía dejarse presionar por viejos estilos de negociación que otorgaran concesiones a su aparato corporativista a costa de las propias finanzas públicas. El Estado mexicano heredado de la revolución, ante el nuevo panorama mundial, virtualmente daba fin al estrecho pacto con las

²⁵ Véase Bertha Lerner de Sheinbaum, "1983: La ruptura frente al populismo, el compromiso con la austeridad y la renovación moral", en *Revista Mexicana de Sociología*, año XLV/Vol. XLV/no.2 abril-junio de 1983.p.553.

masas y a toda su estructura corporativista.²⁶ Pero no solo implicaba renunciar a ese pacto, sino también a abandonar el papel de benefactor del pueblo, "papel que las mismas clases dominadas, ya sean campesinos obreros o clases medias, frecuentemente depositan y hasta exigen como derecho legítimo e instituido del presidente".²⁷

En este sentido, los efectos del nuevo modelo económico comenzaron a reflejarse con el decrecimiento de los salarios, provocando efectos sociales considerables en sectores económicamente vulnerables, como el de los estudiantes que al carecer de los recursos necesarios se vieron en la necesidad de desertar de sus centros de estudio. El gasto público destinado a lo social "a partir de 1982 sufrió una caída en su monto per cápita -en los ochenta cada mexicano recibió menos dinero por cabeza del gasto social del estado: una cuarta parte menos en inversión para la salud, una tercera parte menos en inversión educativa".²⁸ Esto consecuentemente provocó serias reacciones en el interior de algunos círculos de la política nacional, así como dentro de las organizaciones de

²⁶Cfr. Gurza, Lavalle, Adrián. op.cit. p.62-69 que habla con profundidad sobre su visión acerca del proceso de desconstrucción del Estado posrevolucionario.

²⁷Véase Bertha Lerner de Sheinbaum, "1983: La ruptura frente al populismo, el compromiso con la austeridad y la renovación moral", en Revista Mexicana de Sociología. op.cit. p.547.

²⁸ Cfr. Aguilar, Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo. op.cit. p.270.

masas y la sociedad en general. Si bien Miguel de la Madrid no pudo llevar a cabo reformas profundas, si había logrado trastocar la base social y corporativista del Estado mexicano posrevolucionario, preparando entonces el marco propicio para la llegada de Carlos Salinas de Gortari al poder.

3.3.2. Política social y neoliberalismo.

Dentro del contexto del neoliberalismo, el concepto de política social ha cambiado. Sin duda aún prevalece la idea del bienestar social, aunque con nuevas variantes. La política social se puede definir como "un conjunto de normas y principios que tienden a establecer mecanismos capaces de garantizar a la mayoría de la población la elevación de sus índices de bienestar social haciendo menos intensas las grandes diferencias sociales, y a realizar una equitativa y justa distribución de la riqueza. [No obstante un] tema controvertido al respecto es la definición de los alcances de la política social como una obligación del gobierno. Para los neoliberales el Estado debería abandonar su actitud paternalista y tutelar y dejar a los individuos en libertad para decidir sus propios destinos".²⁹

²⁹ Cfr. Ayala, Espino, José. Economía pública, una guía para entender al Estado. p.324.

La irrupción del neoliberalismo trajo consigo la ruptura con la "antigua" concepción nacionalista acerca del compromiso estatal con las masas. El pacto social, consumado en la Constitución de 1917, que comprometía al Estado mexicano hacerse cargo de la educación, la salud, la seguridad social y en general las conquistas laborales y agrarias, empezó a ser reemplazado por una serie de medidas gubernamentales que fueran acordes con el nuevo modelo económico. En otras palabras, se requería extinguir el carácter obligatorio de la función social y trasladarla "al nivel de simple política discrecional de gobierno. En este sentido, los diferentes gobiernos decidirían qué necesidades sociales serían satisfechas y cuáles no, además de los mecanismos para satisfacerlas; no habría más políticas sociales de carácter general".³⁰ Así, dichas medidas se concibieron con el fin de compensar los efectos producidos por el modelo económico que afectarían al grueso de la sociedad, agrupándolas dentro de lo que se denomina como política social o políticas de combate a la pobreza. De esta forma, los gobiernos de corte neoliberal, ante los estragos de sus políticas adoptadas, han intentado abatir, al menos temporalmente, los considerables niveles de desigualdad y pobreza extrema. De ahí, con "el nuevo gobierno iniciado en

³⁰ Cfr. Gurza, Lavalle, Adrián. op.cit. p.74.

1982 se inicia el uso de la nueva concepción compensatoria y se inicia propiamente la 'política social'",³¹ como parte de un cambio ideológico importante para la estructura del Estado mexicano.

3.3.3.El Programa Nacional de Solidaridad.

Dentro del marco de una polémica jornada electoral que otorgaba el triunfo a Carlos Salinas de Gortari, se hacía patente el malestar de la sociedad en general con respecto al rumbo económico decidido, por lo que su llegada al poder fue acompañada con un bajo nivel de legitimación. En esta perspectiva y ante la necesidad de llevar a cabo las reformas necesarias para la liberalización económica del país, Salinas introdujo una política social que fuera estrechamente relacionada con su política económica, en otras palabras, ante la estrechez del gasto público se hacía necesario plantear el problema de su eficiencia; hacer más con menos. Se "trataba entonces de decidir la mejor manera de gastar el dinero público, en función de solucionar eficazmente el problema y suprimir lo más posible la marginalidad (nuevo término menos problemático) de todavía millones de mexicanos estancados en el subdesarrollo".³² Por otra parte,

³¹ Véase, Miguel Bazdresch Parada, "Política social desde abajo, una mirada complementaria", en Valencia, Lomelí, Enrique (coordinador). A dos años, la política social de Ernesto Zedillo. p.165.

³² *ibid.*

habría que encontrarse mecanismos alternos que permitieran al Estado mexicano deslindarse de las concesiones y peticiones que el corporativismo oficial le demandara, por lo que era necesaria la creación de programas sociales "individualizados". De esta forma fue creado el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el cual consistía en otorgar dinero del gobierno a los sectores de la sociedad más pauperizados y marginados con el objeto de estimular la organización popular informal en aras de iniciar proyectos locales para la creación de clínicas, escuelas y obras públicas, tales como agua potable, electrificación, drenaje sanitario, caminos, etc, que propiciaran su mejor desarrollo económico.

Dentro de lo establecido en el PRONASOL, su campo de acción se enfocaba principalmente a tres grupos de la población: indígenas, campesinos de zonas áridas y habitantes de colonias urbanopopulares. Según el programa, sus acciones se orientarían conforme a las prioridades que establecieran cada una de las comunidades. Esto último, a partir de cuatro principios fundamentales: Respeto a las formas de organización de los individuos y sus comunidades; Participación e intervención social permanente que garantice el

logro de los propósitos del programa; por ende, Corresponsabilidad entre los distintos ordenes de gobierno y las comunidades en cuestión, aquí se hace énfasis en el sentido de que se abandonan los esquemas paternalistas y populistas que no resolvieron los problemas de fondo, creando tan solo la idea de que el gobierno lo podía dar todo; por último, Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.³³

El PRONASOL se basa en gran parte en el municipio como el orden de gobierno donde se establece el contacto directo y permanente con las comunidades. "Se apoya al gobierno municipal para que sea una instancia de coordinación y, cuando las características técnicas requieren de procesos financieros o técnicas más complejas, se busca que el gobierno estatal apoye esos proyectos".³⁴

Bajo estas condiciones, el PRONASOL se estructuró en una treintena de programas que a continuación se enuncian. Programas de beneficio social (IMSS-Solidaridad y, Hospital digno); Infraestructura educativa (Escuela digna, Escuelas en solidaridad, Niños en solidaridad, Maestros jubilados y, Apoyo al servicio social); Programas de

³³ Cfr. Los Programas del Programa Nacional de Solidaridad. Instituto Nacional de Solidaridad, pp.9-12.

³⁴ Ibid. p.19.

beneficio social comunitario (Desarrollo urbano, Agua potable, Alcantarillado, Electrificación, Urbanización, Caminos rurales y carreteras, Espacios deportivos , Proyectos ecológicos, Vivienda digna, Regularización de la tenencia de la tierra y, Alimentación y abasto); Programas especiales de asistencia social (Correos y telégrafos, Programa paisano, Solidaridad penitenciaria y, Jornaleros agrícolas migrantes); Programas especiales de apoyo a comunidades indígenas (Brigadas de solidaridad, Desarrollo económico, Bienestar social, Salud, Ayuda alimentaria, Educación, Fomento al patrimonio cultural, Procuración de justicia y, Mujeres indígenas); Programas productivos (Empresas de solidaridad, Apoyo a cafeticultores, Pescadores ribereños, Pequeña minería, Productores forestales, Jornaleros migrantes, Cartera vencida con Banrural y, Solidaridad obrera); y por último, Programas de alcance territorial (Fondos municipales).³⁵

Como se podrá observar, el PRONASOL se constituía como un proyecto ambicioso lejos de los canales tradicionales del corporativismo. Sin embargo, el acentuamiento de los estragos macroeconómicos en el Estado mexicano impidió que el presupuesto mínimo invertido en este programa

³⁵ *ibid.* pp.27-33.

resultara eficaz, pues cada vez era más evidente "que el problema de la pobreza rebasa con creces las posibilidades reales de un solo programa, por más ambicioso y extenso que éste sea".³⁶ Evidentemente, el PRONASOL funcionó "a contrapelo de las tendencias concentradoras del resto de la política económica nacional: se le exigió que atajara la pobreza de muchos millones, mientras el resto de la economía operaba con mucha lentitud hacia abajo, y con demasiada rapidez hacia arriba. *Solidaridad* repartió entonces una buena cantidad de bienes de consumo colectivo entre colonias y comunidades tradicionalmente colocadas al margen, pero nunca fue suficiente para rescatar en definitiva a quienes, individualmente, siguieron ganando poco y mal".³⁷ A fin de cuentas se evidenció que el PRONASOL en realidad sólo funcionó "como una sofisticada agencia financiadora centralmente dirigida(...) [al] apoyo electoral para el partido de gobierno".³⁸

Pero a pesar de todo el PRONASOL asumió el control de la gestión social del Estado, adquiriendo un carácter institucional con la creación de la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), otorgando de esta forma, legitimidad y credibilidad al régimen de Salinas, y mermando a su vez, la resistencia

³⁶ Véase, Mauricio Merino, "(Dis)continuidad del desarrollo social", La Jornada, 8 de diciembre de 1994, p.9

³⁷ *ibid.*

popular en torno a los efectos a futuro que el neoliberalismo podía generar en perjuicio de sus propios intereses. Siendo así, el Estado mexicano de la mano de su presidente dio cauce a una serie de reformas al marco legal que se comprometían, conforme a su proyecto económico, no sólo a impulsar la modernización de la actividad productiva, sino que además impulsaba cambios en las relaciones económicas entre el capital, el trabajo y el campo.

3.3.4. La reforma constitucional al agro.

En materia agraria, el fracaso de la reforma agraria, la creciente dependencia alimentaria, el cacicazgo y el crecimiento del sector industrial a lo largo del siglo XX, hicieron caer a este sector productivo en una larga agonía que se evidenció abiertamente durante el sexenio de Miguel de la Madrid en el que los precios de garantía sufrieron serias caídas, los créditos y la entrega de insumos disminuyeron considerablemente como consecuencia de la creciente desaparición de bancos agrícolas y ejidales, y del inminente desmantelamiento de paraestatales para el abasto de insumos agrícolas como Fertimex, y Conasupo. Ante la antesala del TLC surgió el Programa para el campo (PROCAMPO) para

³⁸ Cfr. Ai Camp, Roderic. La política en México. pp.218-219.

cubrir el vacío de la falta de subsidios aunque, a fin de cuentas, su destino político sería semejante al del PRONASOL. Pero sobre todo, se pretendió crear un sector agrario orientado a la exportación en que confluyeran tanto agricultores privados como ejidales. Por ello, entre 1991 y 1992, Salinas propuso la reforma al artículo 27 constitucional con el objeto de transformar la estructura agraria ejidal. En el documento presentado y aprobado por los Poderes de la Unión, se daba por finalizado el reparto agrario, se otorgaba la propiedad real de la tierra a los campesinos y poder así ejercer legalmente el derecho de rentarla a quien quiera invertir en ella estableciendo procedimientos "para que, a través de asociaciones, el capital privado-nacional y extranjero- invierta en el campo"³⁹. Con ello, se derogaban las características de inembargabilidad e inalienabilidad que delineaban un modelo de propiedad rural que, si bien, impedía la movilidad de la tierra y la aislaba, en el sentido más mercantil, del resto de los factores de producción, conservaba los elementos y derechos propios de la propiedad social; eran bienes comunales, propiedad de todos los habitantes del pueblo, que con la reforma, se constituiría como una

³⁹ Véase Guillermo Correa, "Acción que propiciará el resurgimiento del latifundio: líderes campesinos", en Proceso no.784, 11 de noviembre de 1991, p.6.

forma de propiedad privada. Esta reforma al agro superó las expectativas de quienes pugnaban por la modernización en el campo, sorprendió a los campesinos y preocupó a algunos de sus dirigentes que la calificaron como una medida antirevolucionaria de impulso al neolatifundio.⁴⁰ Además las reformas al artículo 27 de la Constitución alcanzaron mayor repudio "porque no tomaban en cuenta las condiciones de los grupos indígenas que, con estas reformas, corrían el peligro inminente de perder sus tierras. Parece que Salinas nunca estuvo consciente de los intereses que estaba perjudicando, ni siquiera cuando la insurrección indígena [de 1994]estalló".⁴¹

Por el momento, el TLC no ha sido tampoco la solución para la reactivación del campo, ya que ante el prevailecimiento de la gran parte de la antigua situación agraria, se ha continuado con la creciente importación de granos en una desventajosa situación para la producción nacional con respecto a sus socios comerciales. No obstante, ha evidenciado lentamente el desmantelamiento de "los vestigios retóricos de la política agraria que en realidad no

⁴⁰ "Lo que siempre se ha querido es ahorrar económicamente a los ejidatarios, para que no les quede otra que asociarse con el capital, convirtiéndose de esta manera en peones de sus propias tierras, pues quien da el dinero es el que dice qué sembrar, cómo sembrar y a qué horas sembrar. Y el dominio sobre el ejido prácticamente se pierde".ibid. p.13.

⁴¹ Véase Arnaldo Córdova, "El legado de Salinas", en Nexos no.234, junio de 1997, p.47.

benefició a la producción exportadora",⁴² ni al gran grueso de la comunidad campesina, abandonada a su suerte por los gobiernos posrevolucionarios.

3.3.5. La reforma laboral.

Los obreros, antes de 1982 en el marco del corporativismo, recibían salarios y prestaciones que les auguraba un mejor bienestar, tenían acceso a la educación y al sistema de seguridad social, sin embargo, dentro del modelo neoliberal en el que las empresas privadas nacionales y extranjeras asumieron mayores responsabilidades en torno al proceso de globalización, no sólo se propició que los sectores productivos se vieran en la necesidad de ser eficientes en torno a la competitividad. En reiteradas ocasiones, amplios sectores de la burguesía han pugnado por reformas a la Ley Federal del Trabajo que les permitan una mayor libertad en el manejo de la mano de obra, en otras palabras, el retiro de la mayor parte de las conquistas laborales obtenidas a raíz de la revolución mexicana, entre las que se encuentran, la derogación del contrato-ley; libertad de afiliación o no al sindicato; establecimiento de contratos por hora; horas extras

⁴² Véase Ma. Cristina Rosas y Pekka Valtonen, "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: desarrollo social y los dilemas de la agricultura mexicana", en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, año XXXIX, nueva época, núm. 158, octubre-diciembre de 1994, p.33.

obligatorias; reparto de utilidades según al desempeño individual; flexibilidad de turnos, funciones, horarios y lugar de trabajo para el obrero según los intereses del patrón; terminación de las relaciones de trabajo por huelga y desaparición del sindicato por movilizarla; y sanciones por disminución de la producción sin justificación alguna;⁴³ sumándose además, las reformas al sistema de seguridad social y de vivienda, que gradualmente se han ido descapitalizando ante una posible privatización. Esto ha generado un debilitamiento de la lucha sindical, que al verse en la necesidad de negociar sobre bases desventajosas, la pauperización de la sociedad abre la posibilidad de cambios sustanciales en la organización social del Estado mexicano.

3.3.6. Consideraciones finales.

La globalización de los principales mercados mundiales y el viraje ideológico de la elite gobernante sobre el compromiso social del Estado mexicano, se hace evidente en 1982 con el surgimiento de una visión económica no populista basada en la definición austera del gasto público. En este contexto, ante la apertura y la competencia económica con otros países, el Estado mexicano

⁴³ Cfr. González, Gómez, Francisco. op.cit. p.191,214.

promueve su propia reforma afectando las conquistas sociales logradas durante la lucha revolucionaria de 1910, por lo que también rompe con el pacto social establecido en 1910-1917. En consiguiente, al adoptar un modelo de desarrollo dictado por los principales centros económicos mundiales, el Estado mexicano impone una dinámica gubernamental de compensación para "contener las resistencias sociales a la agresividad de la política económica, y dar una imagen de movilidad y expectativa social a partir de una distribución estratégica de los reducidos presupuestos ejercidos por la disciplina del gasto".⁴⁴ En ese contexto, el PRONASOL "fue una iniciativa para llenar el vacío que dejaron la conversión y destrucción de las instituciones de bienestar así como para enfrentar las críticas y demandas del movimiento social no corporativizado".⁴⁵

Sin embargo, cómo se señaló anteriormente, ni PRONASOL, ni su contraparte en el sector agrario PROCAMPO, funcionaron como promotoras de desarrollo, ni lograron combatir eficazmente la pobreza extrema propiciada por el modelo neoliberal. Sus presupuestos solo se constituyeron como instrumentos neopopulistas de carácter asistencialista con el propósito de asegurar lealtades electorales, vislumbrándose así como un programa social sin

⁴⁴ Véase Marco Rascón, "El gabinete y el partido salinista", La jornada, 6 de diciembre de 1994, p.18

ataduras institucionales con el corporativismo, y constituyéndose como un mecanismo de control neocorporativista del trabajo informal, relegando de esta forma a sindicatos y organizaciones obreras y agrarias oficiales.

El trastocamiento de la estructura corporativista del Estado mexicano, los obreros y las clases medias pauperizadas hundidas en el desempleo y la marginación, y el sector campesino ancestralmente abandonado por el Estado mexicano, han provocado el debilitamiento de sus canales oficiales de participación. El Estado mexicano se ha visto incapaz para dar respuestas tangibles a las demandas planteadas por estos grupos, pero también se ha dado la labor de seguir desestructurándolos en pos de debilitar la movilización popular. Las tensiones sociales se han visto reflejadas en el caos social, la delincuencia y las guerrillas regionales. Por otra parte, si bien la reforma del Estado trajo consigo la liberalización económica, también es cierto que ha propiciado y acelerado, para pesar del partido gobernante, la posibilidad de una auténtica reforma política en materia democrática. Esto ha sido evidente dentro de los círculos políticos de importancia nacional que desde la década de 1980 se han manifestado en repudio al

⁴⁵ *ibid.*

proyecto neoliberal, lo que no sólo hace posible vislumbrar un cambio en la política actual, sino además, la posibilidad a la apertura de una autentica democracia ante el resquebrajamiento del sistema político mexicano heredado de los gobiernos de la posrevolución.

CAPITULO CUARTO

LA FUNCION SOCIAL DEL ESTADO MEXICANO EN EL GOBIERNO DE ERNESTO ZEDILLO 1995-2000.

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo, en reiteradas ocasiones se ha manifestado la preocupación por el combate a la pobreza y los impactos de la crisis económica sobre los grupos sociales más desprotegidos, pero "por el tratamiento que ha hecho de la crisis parece que ésta fuera fruto de una catástrofe natural y no producto de un cúmulo de decisiones en las que el mismo gobierno está implicado".¹

La política social del zedillismo se ha regido dentro de los mismos parámetros marcados en los últimos dos sexenios que le antecedieron, es decir, bajo mecanismos de control neopopulistas y neocorporativista con carácter meramente asistencialista y compensatorio ante los desequilibrios naturales de una economía neoliberal subdesarrollada, añadiendo además el proceso de privatización de gran parte de las funciones que el Estado debería cumplir.

¹ Véase José Alonso. "Comentarios al segundo informe presidencial", en Valencia, Lomelí, Enrique. (coordinador). A dos años. La política social de Ernesto Zedillo, p.34.

Sin duda la función social del Estado mexicano ya no es alentada ni por el pacto social surgido de la revolución de 1910-1917, ni mucho menos del tan hablado interés nacional, sino más bien con el objeto en sí, de mantener la gobernabilidad al instaurar la paz social, limitando la acción del Estado a intervenir ante las situaciones de crisis originadas por las contradicciones internas del supuesto modelo de desarrollo.²

En esta perspectiva, el gobierno zedillista ha tomado la estafeta de su antecesor, aunque sin la carga ideológica y propagandística de *Solidaridad*, debido en gran parte al desprestigio adquirido del salinismo al final del sexenio. En consecuencia, el discurso oficial ha matizado el nombre de los programas sociales mediante campañas publicitarias en los medios de comunicación, intentando ganar la credibilidad antes tenida.

4.1. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000: PROPÓSITOS Y REALIDADES.

A la llegada de Ernesto Zedillo al poder, las cifras oficiales en materia de desarrollo social, según el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND), mostraban que el problema social de atención urgente

² Véase Jaime Preciado Coronado. "Reforma del Estado y política social: A dos años del gobierno Zedillo". *ibid.* p.52.

era, y sigue siendo, la pobreza. A pesar de que el índice de analfabetismo se había abatido del 70 al 10 por ciento aproximadamente en seis décadas, evidenciando la ampliación significativa de la infraestructura para la educación, el país seguía teniendo un nivel bajo de escolaridad y de aprovechamiento. "Más de seis millones de mexicanos de quince años en adelante son analfabetos. La población con los índices más altos de rezago educativo se encuentran en áreas y situaciones que dificultan su acceso al servicio, su permanencia a lo largo del ciclo escolar y su conclusión. Hay más de dos millones de niños de seis a catorce años que no asisten a la escuela. La eficiencia terminal nacional en primaria es de 62 por ciento".³ Por otro lado, si bien la esperanza de vida había aumentado de 72 años en 1994, "el acceso regular a los servicios no es todavía una realidad para diez millones de mexicanos, quienes se encuentran al margen de los requerimientos básicos de salubridad e higiene. Además, prevalecen importantes desigualdades regionales en los principales indicadores de salud. (...). Después de cincuenta años de haberse instaurado la seguridad social, los derechohabientes sólo representan 56 por ciento de la población total; amplios grupos de la población que podrían cubrir su costo no encuentran

³ Cfr. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. SHCP, p.76.

cabida en ella porque el diseño original del sistema se orientó, casi exclusivamente, a la población asalariada".⁴

El sector rural, particularmente indígena y que concentra tres cuartas partes de la población, vive en la pobreza más aguda, lo que potencializa su posible emigración a los centros urbanos más desarrollados. "En la creación de infraestructura, en 25 años la disponibilidad de agua potable pasó de 61 a 84 por ciento, drenaje de 42 a 77 por ciento y electricidad de 59 a 91 por ciento del total de viviendas. No obstante, prevalece un déficit nacional de 4.6 millones de viviendas, entre necesidades de construcción y mejoramiento. Lo anterior, sumado a los cambios que experimentó la pirámide poblacional, provocará una mayor demanda por espacios habitacionales y servicios conexos".⁵

Por último, la cuestión del empleo se presentaba de forma crítica. Persistía en el ámbito laboral una gran cantidad de trabajadores sin empleo estable y sin protección de derechos laborales, siendo los del sector rural los más afectados. En consecuencia, la tasa de desempleo no había sido disminuida y evidenciaba que "los beneficios del crecimiento

⁴ ibid.p.76-77

⁵ ibid.

logrado en las últimas décadas se han distribuido desigualmente. Baste señalar que en 1992, el veinte por ciento de la población de más altos ingresos concentraba 54 por ciento del ingreso nacional, mientras que el veinte por ciento más pobre recibía sólo cuatro por ciento".⁶

Frente al problema ancestral y acentuado, en los últimos sexenios, de la pobreza y la desigualdad, el PND 1995-2000 establece como objetivos y metas, otorgar de manera íntegra e igualitaria las oportunidades de desarrollo social, con la ampliación y mejoría de la calidad de instancias y programas en materia de salud, educación, seguridad social y vivienda. Para ello, se promoverían reformas al sistema nacional de salud y se fortalecerían los órganos promotores de la vivienda y la seguridad social; se impulsaría el desarrollo homogéneo e íntegral en todas las regiones del país de manera descentralizada, pretendiendo la creación de empleos y consolidar la competitividad, logrando así, una mejor distribución de la población, y por ende, del ingreso; se privilegiaría la atención a los grupos más desprotegidos económica y socialmente, a través de programas específicos; se apoyaría a campesinos, ejidatarios y pequeños propietarios, mediante una

⁶ Ibid.

reforma agraria que ofrezca seguridad jurídica y ya no entendida como sinónimo de reparto agrario, sino más bien como un vehículo para consolidar la organización y la modernización de la producción y apoyos crediticios; y por último, al promover la descentralización de las políticas de desarrollo social, se transferirían mayores recursos y, por tanto, mayores responsabilidades a los órdenes de gobierno, estatal y municipal, en colaboración con la participación activa de la sociedad organizada.⁷

En el contexto mencionado, entre cifras reales o no, comparables con otros estudios sobre desigualdad y pobreza, los objetivos y metas propuestas en el PND 1995-2000, a pesar de evidenciar buenas intenciones, hasta el momento sólo se han constituido como parte de un mero documento oficial con planteamientos retóricos hechos con el fin de cumplir el protocolo constitucional. En efecto, el "diagnóstico que antecede al PND pone en evidencia la magnitud de los retos que enfrenta la nación. Cuadro por demás reiterativo una y otra vez en la retórica discursiva de los diferentes gobiernos, sean estos calificados de 'populistas' o 'neoliberales'. Desafortunadamente,..., en esta ocasión tampoco se ofrecen salidas convincentes a la

⁷ ibid. pp.83-126.

crisis actual ni los ajustes al modelo que demandaron los damnificados de las políticas estabilizadoras y de ajuste estructural. En ese sentido, el PND es una pieza digna de museo".⁸ En esta perspectiva, el plan sólo logra acertar al reiterar el sacrificio al que se verá sometido el bienestar social, por lo que, ante los embates mundiales de la economía de mercado, el gobierno zedillista se ha tenido que dirigir dentro del marco del pragmatismo atendiendo a los ajustes macroeconómicos, y aunque, actualmente se ha logrado recuperar momentánea y parcialmente la situación del país, su plena incursión en la globalización lo ha hecho más vulnerable a los desequilibrios propios del neoliberalismo, pero sobre todo, a los estragos que ya se han estado manifestado en la economía mundial. El gobierno zedillista, atento a estos percances, se ha preocupado más por ajustar las cuentas del gobierno, lo que quiere decir que si bien la economía puede dar números alentadores en la balanza comercial y en la tasa inflacionaria, no quiere decir que de esa forma se logre resolver, a corto plazo, los problemas de fondo tanto en materia económica como en lo social. Al menos, tanto el problema del campo, del empleo, del salario, la distribución del ingreso, y la seguridad social

⁸ Véase Marcos Chávez M. "Expediente cumplido", El Financiero. 2 de junio de 1995. p.6.

siguen intactos o peor aún, más agudizados a pesar de la implementación de los programas correspondientes, en sí más enfocados a reformas de forma que a soluciones de fondo. En síntesis, los objetivos y metas del PND 1995-2000 solo se han constituido como apuestas perdidas para el desarrollo ante las realidades prevaecientes en el Estado mexicano.

4.2. ESTADO Y CORPORATIVISMO EN EL PRESENTE.

El corporativismo del partido de la revolución que sustentó al Estado mexicano ha ido en franca decadencia. Este funcionó cuando la élite en el poder podía hacerle concesiones a través de los dirigentes obreros leales al régimen. Esto generó la acendrada práctica populista del paternalismo, una dependencia política, económica y social que todavía la sociedad mexicana no ha podido olvidar. A la irrupción del neoliberalismo como proyecto modernizador, las concesiones al corporativismo dejaron de existir y, aunque no faltaron voces disidentes de líderes sindicales en contra de la reforma del Estado, tampoco faltaron aquellos que siguieron fieles al régimen, en pos de alguna cuota de poder. El desgaste del corporativismo no puede ocultarse: crisis de representatividad, acentuada con la muerte del "eterno" líder de la CTM, Fidel

Velázquez Sánchez, y sobretodo, desorganización, desgajamiento y falta de propuestas viables para el cambio productivo. Ante esta incertidumbre, el gobierno "busca aprovechar el repunte económico para acelerar la 'modernización' del sector laboral y adecuarlos a las exigencias del proceso globalizador. Así los trabajadores de la educación enfrentan el intento por desmembrar al SNTE despojándolo de su representatividad nacional; los ferrocarrileros, la privatización que podría dejar en la calle a cerca de 30 mil trabajadores; los petroleros, la venta de las petroquímicas y el paulatino desmantelamiento de Pemex; los trabajadores de la industria automotriz, golpes a la contratación colectiva y la andanada patronal disfrazada de 'paros técnicos' que concluyen con el despido de miles de obreros...la incertidumbre provoca roces al interior de los sindicatos y enfrentamiento con las autoridades del trabajo, lo que produce inestabilidad política y laboral".⁹

Por otro lado, el movimiento campesino se encuentra en franca decadencia bajo el membrete de la CNC. El fin del reparto agrario, que sin proyecto alguno fue ejecutado por años, y las reformas al artículo 27 constitucional han acelerado en comparación con el

⁹ Véase "Escenarios para 1997. V. Escenario 3: Funciona la ortodoxia". en Carta de Política Mexicana, núm.137. 5 de julio de 1996. pp.5-6.

movimiento obrero, la inoperabilidad y el desmembramiento de dicha organización campesina.

La crisis del corporativismo ha permitido al neoliberalismo mexicano implementar su particular visión sobre política social, más de carácter compensatorio que de justicia y bienestar social. Pero si bien la crisis del corporativismo ha dejado de rendir los frutos del pasado, también es cierto que electoralmente ha dejado de favorecer al PRI. Las derrotas electorales del PRI y la disminución de su votación desde 1988 es muestra evidente de ello, lo que sin duda también favorece al desarrollo democrático del Estado mexicano.

4.3. EMPLEO Y SALARIO.

El gobierno zedillista, a lo largo del sexenio, ha pregonado en diversas ocasiones que la prioridad fundamental de su gobierno es la creación de empleos. Esto puede ser reflejado en cualquiera de los documentos oficiales en la materia; por mencionar algunos de dominio público, el propio PND y la Alianza para la recuperación económica (APRE).¹⁰ Sin embargo, para alcanzar tales metas, indudablemente se requiere de que la economía

¹⁰ Cabría mencionar los comentarios que, desde el inicio del gobierno zedillista, se han hecho en torno a la cuestión del empleo: "El fomento al empleo es una tarea prioritaria.... y lograrlo no es monopolio de las autoridades gubernamentales, ya que se requiere del concurso de la imaginación (sic) de la proposición, de la inventiva de empresarios, sindicatos y toda la sociedad". Véase "Desempleo de 30%: sindicatos y patronos: no es uniforme: Oñate". La Jornada, 8 de abril de 1995. p.20.

nacional mantenga un índice de recuperación considerable y nunca a la baja, y sobre todo de mayores inversiones extranjeras dentro del suelo nacional. Desafortunadamente, si bien se han invertido capitales en el país, en su mayor parte son de carácter especulativo, dirigidos principalmente a los mercados bursátiles, llamados también, mercados del dinero. Pero, por otra parte, también es cierto que gran parte de la inversión directa se ha destinado a la compra de empresas ya existentes, lo que permite deducir, que no toda inversión genera más empleos. Por tanto, la capacidad para generarlos ha sido insuficiente ante la falta de capitales para la producción.

Por otro lado, la apertura indiscriminada del mercado nacional al mundo, tan sólo ha beneficiado al sector empresarial más fuerte en perjuicio de la micro y mediana empresa que al no contar con los recursos suficientes de tecnología y comercialización, han tenido que verse en la necesidad de apenas subsistir o desaparecer. Todo esto ha influido directamente tanto en la creación de empleos, como en el nivel de salarios y, por ende, en la distribución de la riqueza.

Sin duda, los periodos de crisis hacen más que evidente las repercusiones de la actual política económica, más atenta al cuidado de los movimientos macroeconómicos, cuyos beneficios no se hacen sentir a corto plazo, lo que permite acrecentar la desigualdad, y por ende, la pobreza extrema.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) la población económicamente activa, en 1995 era de un 32.24 por ciento en el sector formal, 33.6 por ciento en el sector informal, 17.75 por ciento eran subempleados y el 16.4 por ciento era de desempleados; según las proyecciones a futuro, para 1999 habría algo más de un 18 por ciento en este último rubro.¹¹ En esta perspectiva, la Alianza para la recuperación económica de 1995-1996 (APRE) establecía que el gobierno otorgaría estímulos fiscales a aquellas empresas que lograran generar empleos durante 1996,¹² sin embargo gran parte de estos eran de carácter temporal, que como compensación para el combate a la pobreza y el desempleo resultaban efectivos, más no se eliminaban los problemas de fondo, debido en parte, a los

¹¹ Véase "México: Población Económicamente Activa. 1995 (%)". tomado de La Jornada. 1º de octubre de 1995. p.52.

¹² Cfr. Alianza para la recuperación económica. Presidencia de la República. Dirección General de Comunicación Social. octubre de 1995. p.4.

privilegios otorgados al sector económico formal para estimular la creación de empleos sin remuneración fija y sin derechos laborales plenos, en detrimento del empleo remunerado y organizado.

El control de salarios y del poder adquisitivo ha sido determinante en la política económica del Estado mexicano del siglo XX, sin embargo, ha adquirido mayor importancia con la irrupción de los gobiernos neoliberales a raíz de la creación, en 1987, del Pacto de Solidaridad Económica (PSE), posteriormente llamado Pacto Económico de Crecimiento y Estabilidad (PECE), y actualmente, Alianza para la recuperación económica (APRE). El objeto principal del PECE era controlar precios y aumentar salarios, pero, paradójicamente a largo plazo esto no fue así. Para 1996 el poder adquisitivo se había reducido alrededor del 50 por ciento con respecto al nivel que tenía en 1987. En este periodo, "la canasta de productos básicos se encareció en 663.30 por ciento, mientras los salarios aumentaron 375 por ciento, (...)incluso en periodos de crisis o en años de crecimiento, el poder de compra no se recuperó. Así, de diciembre de 1987 a septiembre de 1996 el salario ha continuado

su desplome, sin tener ni un solo año de repunte".¹³ En este contexto, cabe resaltar las características de la mayoría de los nuevos empleos generados en el presente sexenio, así como su nivel de salario, según un estudio de la Universidad Obrera de México que abarca de 1994 a 1996. En dicho periodo "encontraron trabajo sólo 888 mil personas de una demanda de 1,756,000 nuevos empleos. El 83% de estos empleos son de menos de la jornada completa (30% menos de 15 horas) y 12% son empleos sin remuneración fija; el 83% reciben 1 salario mínimo y sólo el 5% recibe más de dos mínimos".¹⁴

Hasta ahora, a pesar de los resultados obtenidos que repercuten en el nivel de vida del grueso de la población, las ventajas obtenidas por el sector empresarial han permitido mantener año con año los acuerdos de cúpula con el gobierno en turno y el sector laboral oficial. En contraparte, el gobierno ha impulsado medidas para compensar la desigualdad y la pobreza.

¹³ Véase "Cayó 50% el poder adquisitivo de los salarios desde los pactos". La Jornada. 21 de octubre de 1996.p.51.

¹⁴ Véase Alberto Arroyo. "Economía mexicana en 1996: ¿una nueva etapa postcrisis?". en Valencia. Lomeli, Enrique. (coordinador). A dos años. La política social de Ernesto Zedillo. pp.86-87.

4.4. EDUCACIÓN, VIVIENDA, SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL.

LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO.

La Educación no ha sido prioritaria en el sistema neoliberal mexicano. En las últimas dos décadas, el Estado ha emprendido acciones en contra del sistema educativo por medio de reducciones en la asignación presupuestal y en el golpeteo constante a los salarios de la planta docente. Durante el gobierno de Ernesto Zedillo, mientras la banca ha recibido un gran apoyo financiero, a la educación se le ha destinado un poco menos de 4 por ciento. Por otra parte, se han modificado los accesos a la educación superior a través de un examen único, el cual, determina el ingreso del estudiante a carreras y planteles, que en muchas ocasiones, no son los previamente deseados, ocasionando así una posible deserción. Esto al parecer, al Estado le resulta conveniente, ya que al incrementarse la oferta de mano de obra, se incrementan las posibilidades de fomentar empleos poco renumerables, es decir, al haber "trabajadores con más educación implican salarios más altos; por ello, las estrategias de contratar personal con poca educación de acuerdo a criterios eficientistas pragmáticos que forman parte del modelo económico neoliberal, hacen que la educación no sólo no sea prioritaria sino

contraproducente".¹⁵ De esta forma se le ha estado cerrando el acceso a la educación superior a millones de jóvenes mexicanos y perpetuando así a la educación pública a un inminente sometimiento con la educación privada.

Por otro lado, el gobierno instauró el Programa de Desarrollo Educativo, basado en la Ley General de Educación de 1993, el cual contiene una serie acciones dirigidas en coparticipación con la sociedad, estableciendo consejos de participación social en todas las escuelas de nivel básico de cada municipio y entidad federativa, así como un consejo nacional con facultades para opinar en asuntos pedagógicos, planes y programas de estudio. Sin embargo a la distancia nada de esto ha sido aplicado, o bien en los contados casos su funcionamiento ha dejado mucho que desear.¹⁶

La vivienda, la salud y la seguridad social han sufrido considerables transformaciones. Durante el salinismo, a través del PRONASOL se había dado inicio a descentralizar estos servicios en colaboración con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el

¹⁵ Véase Enrique Calderón. "Educación en el sistema neoliberal". La Jornada. 24 de mayo de 1997. p.7.

¹⁶ Véase Pablo Latapí Sarre. "Por un informe al revés". en Proceso núm. 1141. 13 de septiembre de 1998. pp.43. 45.

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), órganos principales para el cumplimiento de estas tareas del Estado.

En materia de vivienda, las políticas han sufrido modificaciones de carácter financiero, operativo y, además, de selección poblacional, las cuales responden a las directrices de la política económica vigente, y que sin duda, tienen mucho que ver con el debilitamiento del corporativismo, ya que básicamente, la política de vivienda se dirigía a grupos sindicalizados.

La crisis económica de los años ochenta puso de manifiesto el deterioro y la necesaria adecuación del esquema financiero de la política de vivienda ante su creciente descapitalización. Con la llegada del proyecto modernizador, ante el embate inflacionario y la austeridad, se limitaron los recursos de los órganos de vivienda y se planteó la modificación del sistema crediticio; se promovieron transformaciones atípicas dentro de éstos órganos, como la posibilidad de incorporarse como beneficiario en forma individual e independiente, mermando así la presencia sindical; se eliminaron las funciones de órgano constructor quedando solo las de carácter financiero, apoyando la línea de

crédito de compra a terceros. Precisamente, esta última se ha fortalecido en la medida en que el gobierno ha dejado de priorizar a los sectores corporativizados y con ingresos estables, por lo que la nueva política de vivienda implementada pretendía alcanzar a grupos sociales independientes y marginados. En este contexto, se fortaleció al Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) para atender a la población no asalariada y de pocos ingresos, propiciando pues, la descentralización de recursos de la política de vivienda en torno al INFONAVIT, además del FOVISSTE.¹⁷

Sobre estas pautas, la política de vivienda vigente ha seguido implementando la asignación de créditos individualizados y el sistema de subasta para la promoción de la construcción. Sin embargo, la corrupción y las deficiencias administrativas han seguido marcando las pautas de los organismos de vivienda, haciendo que el centralismo y la poca asignación de recursos prevalezcan, por otro lado, la incursión de la banca privada para cofinanciar el desarrollo de vivienda ha repercutido en forma desfavorable, pues las crisis subsecuentes de la economía nacional han hecho que los adeudos

¹⁷ Véase Rosalía López Paniagua, "La reforma del Estado y las políticas de vivienda popular en México", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XXXIX, nueva época, núm. 158, octubre-diciembre de 1994, pp.118-120.

hipotecarios adquiridos, se vuelvan insolventes. Esto ha propiciado el empuje hacia arriba del perfil socioeconómico de los beneficiarios, poniendo en entredicho la atención a las demandas de vivienda popular que paulatinamente se han incrementado ante el crecimiento poblacional y urbano.¹⁸

En materia de salud y seguridad social, durante el primer tercio del sexenio, Ernesto Zedillo anunció la descentralización de los servicios de salud para que cada entidad federativa contara con un sistema propio de salud capaz de responder a las necesidades particulares de cada región. Las reformas permitirían además, ante el posible incremento en la demanda de servicios de salud pública en situaciones de crisis económica, el acceso a los servicios de seguridad social a toda la población abierta, es decir, a todos aquellos que no contarán con el servicio por carecer de empleo fijo y salario reenumerado. Todo esto dentro de un nivel eficientista dotado de los insumos necesarios para el fomento y la prevención de la salud.¹⁹

En esta perspectiva, se puso en marcha el Programa de Reforma del Sector Salud (PRSS), el cual

¹⁸ Véase W.A.Martin. "De la patria, la morada y otras cuitas. Acerca de la política habitacional del segundo año de gobierno de Ernesto Zedillo". en Valencia. Lomeli, Enrique (coordinador). A dos años. La política social de Ernesto Zedillo. p.230.

¹⁹ Véase "Reforma de raíz al Sistema Nacional de Salud". La Jornada. 8 de abril de 1995. p.11.

establece medidas que buscan resolver el problema de ampliación de la cobertura de atención de las instituciones de seguridad social, facilitando la afiliación de la población no asalariada, además de impulsar y concluir el proceso de descentralización. La novedad de este programa consiste en impulsar la "redistribución de la población entre las instituciones, donde la SSA (Secretaría de Salubridad y Asistencia) tenderá a localizar sus esfuerzos en el medio rural y urbano marginado, y la seguridad social ampliará su cobertura para la población urbana de ingresos medios, capaz de realizar un pago anticipado por servicios. Pero, puesto que la estrategia sólo podría ser tendencial en un mediano plazo y lograrse en el largo plazo",²⁰ por el momento, la reforma se concentraría en la ampliación y descentralización antes mencionadas.

Sin embargo, a pesar de que la descentralización de los servicios de salud traería una serie de beneficios, también dejaba sin resolver varios problemas de fondo, tales como la "falta de compromiso en la coordinación con otras instituciones, poca voluntad política a nivel federal para transferir realmente facultades y recursos, peligro de que el proceso descentralizador

²⁰ Véase Myriam Cardozo Brum, "La salud y la reformulación de la política para su descentralización", en Valencia, Lomclí, Enrique (coordinador). A dos años. La política social de Ernesto Zedillo. p.217.

no fuera gradual tal como se había propuesto, regionalización defectuosa, confusa delimitación de competencias y limitada capacidad municipal para continuar con el proceso. Casi todos los asuntos requerían para su resolución de soluciones político-administrativas ajenas al ámbito estatal".²¹ En síntesis, seguía permaneciendo una gran dependencia económica y política hacia el Estado, y consecuentemente un desigual e inexistente avance en el proceso de descentralización entre las entidades federales con mayores o menores recursos.²²

Pero lo que resulta más trascendente, son las reformas a la Ley del Seguro Social, las cuales se apegan a los lineamientos establecidos en el PRSS (incorporación de la población a los servicios, descentralización y mayores presupuestos a las entidades federativas, etc), pero que en particular, se constituyen como estrategias dirigidas a desmantelar el esquema social colectivo del servicio, por otro de corte más individualizado con el fin de establecer un marco propicio para la búsqueda de rendimientos financieros. En efecto, "se generalizó la modalidad de cuentas individuales capitalizables por vía privada, desapareciendo la

²¹ ibid. p.219.

²² ibid. pp.220-223.

solidaridad intergeneracional del sistema aún vigente, y se dispuso la autonomía contable y financiera de cada uno de los ramos de aseguramiento. Las consecuencias problemáticas de la reforma parecen configurar un juego de suma cero, donde el gobierno y el sector financiero ganan, mientras la mayoría de los asegurados y derechohabientes, en especial aquellos en los niveles de menor ingreso y más desprotegidos, corren un alto riesgo de perder".²³ En este contexto, la orientación de la reforma zedillista ha sido básicamente de orden económico, encaminada a desatenderse poco a poco de la seguridad social y, tal vez, a resolver los desaciertos originados por el neoliberalismo mexicano. Precisamente, este caso, ante la falta de ahorro interno, se ha hecho más notorio el traspaso del sistema de pensiones a fondos individuales manejados por la banca privada bajo el nombre de Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), las cuales han generado mucha polémica por la dinámica en la que son manejadas.²⁴ Sin embargo, el Estado ha mantenido, hasta el

²³ Véase Lourdes Fournier García y Pedro H. Moreno Salazar. "Los problemas de la reforma zedillista de la seguridad social", en Valencia. Lomelí, Enrique. (coordinador). A dos años. La política social de Ernesto Zedillo, pp.201-202.

²⁴ El manejo de las AFORE consiste en que cada trabajador, hasta los 65 años. logre acumular "los fondos necesarios para cubrir por completo los pagos de pensión que requiera una vez retirado. lo cual es muy difícil de lograr, incluso considerando que cotice al sistema sin interrupción hasta llegar a la edad de retiro". Es decir, no sólo se requiere de mantener ininterrumpidamente la actividad laboral (no estar desempleado), sino también contar con un buen nivel de salario constante durante la mayor parte de la vida laboral, para poder ser auténticamente beneficiado por este nuevo tipo de servicio. *ibid.* pp.205.

momento, su participación dentro del manejo de los fondos de pensiones con la existencia de un fondo común.

Con las estrategias hasta el momento implementadas, los sistemas de salud y de seguridad social se han ido transformando relativamente, mediante el mantenimiento mínimo de los programas a causa de la crisis económica imperante, propiciando que el presupuesto asignado se vea reducido.

4.5.EL CAMPO.

A lo largo de este trabajo, se ha hecho reiterativa la afirmación de la existencia de dos "campos" en el agro mexicano. El primero, caracterizado por las mejores tierras para cultivo y, por ende, con apoyo gubernamental para la producción y exportación. El segundo, caracterizado por ser la interpretación directa de la revolución mexicana y que se encuentra en las zonas rurales campesinas, comunales e indígenas del país, y que nunca recibió un verdadero apoyo para su desarrollo económico. Los exiguos recursos que pudieron obtener, además de insuficientes, quedaban atrapados en las redes de una burocracia y de un aparato corporativista que terminaban por ahogar la iniciativa y el esfuerzo de ejidatarios, comuneros y

propietarios de cultivos de temporal.²⁵ En esta situación, existían dos alternativas, la primera consistente en la autosuficiencia y el autoconsumo, y la segunda que fue y ha sido, a la fecha, la más optada; el abandono del campo y la inmigración a las ciudades. En conclusión, la revolución del agro fue asimilada por la élite gobernante, tan sólo como un instrumento para calmar las tensiones sociales en el campo, siendo en el mayor de los casos, un reparto agrario indiscriminado y sin programas de fondo para un auténtico desarrollo rural.

A la irrupción del neoliberalismo, se empezó a plantear la necesidad de reformar el campo para su incursión a la modernización económica. Sin duda, su profunda y longeva crisis era el motivo evidente y principal para pensar en su reestructuración. En este contexto, "se emprendieron desde 1992 reformas fundamentales a la Constitución que marcaron fin al reparto agrario, pero preservaron los límites a la propiedad para impedir su acumulación improductiva. Se creó la Procuraduría Agraria para brindar asesoría y apoyo a los sujetos de derecho agrario; se concedió a los núcleos agrarios la propiedad de la tierra para su libre manejo; se otorgó a los ejidatarios y comuneros la posibilidad de cambiar el

²⁵ Véase Jorge Alcocer, "Fracaso y salvamento del ejido", en Proceso núm. 784, 11 de noviembre de 1991, pp.32-34.

uso del suelo y la libre asociación; y se integró el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE)".²⁶ Este último, en particular, pretende apoyar la tarea de certificación de tierras. Las instituciones participantes (Procuraduría Agraria, CNC, asambleas ejidales, etc) proporcionan a los ejidatarios la asistencia jurídica, técnica y administrativa para hacerla posible. El resultado del PROCEDE se traduce "en certificados parcelarios que consagran el derecho de cada ejidatario a su parcela y expresan gráficamente su tamaño y colindancias; en certificado sobre las tierras de uso común que marcan la participación de cada ejidatario sobre la superficie del conjunto ejidal y en títulos de solares que reconocen la propiedad de la tierra destinada al hogar de los ejidatarios y vecindados. La incorporación al Procede es voluntaria, gratuita y con estricto apego a las decisiones campesinas".²⁷

En conformidad con lo anterior, según estadísticas obtenidas del propio PROCEDE hasta 1996, del cien por ciento de ejidos existentes en el país (27,218 ejidos), el 72 por ciento (19,487 ejidos) había solicitado la regularización, y de estos ya el 48 por ciento (13,021 ejidos) había

²⁶ Cfr. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. SHCP, p.110.

²⁷ Véase "Avances en la regulación de la tenencia de la tierra". Procede, tomado de La Jornada, 8 de enero de 1997, p.18

culminado el proceso de regularización, lo que equivaldría a 3.4 millones de certificados y títulos que han beneficiado a 1.4 millones de ejidatarios, posesionarios y avecindados. Dichos documentos amparan los derechos de 27.7 millones de hectáreas.²⁸

Este proceso de regularización en el fondo ha servido para que posteriormente el Estado pueda realizar remuneraciones financieras, según el tipo de uso del suelo. Como se ha mencionado anteriormente, algunos grupos de campesinos no han aceptado la propuesta del gobierno. Cabe resaltar que curiosamente este tipo de certificación no ha sido del todo lograda en el estado de Chiapas. Siendo la segunda entidad de más extensión ejidal, solo superada por Veracruz, hasta 1996 menos del 40 por ciento de la propiedad ejidal existente en su territorio estaba incorporada al PROCEDE, y de esta, menos del 20 por ciento ya había sido certificada.²⁹ Y es que a la fecha persisten serios conflictos por la posesión de la tierra, acendrándose más con la presencia del EZLN. El gobierno ha reconocido "a regañadientes" la todavía existencia de rezagos agrarios, sin embargo, eso no significa que se de marcha atrás a la llamada contrareforma agraria.

²⁸ ibid.

²⁹ ibid.

Por otra parte, las reformas impulsadas desde la élite gobernante no han significado una auténtica modernización dentro del agro. Siguen persistiendo grandes contrastes: "unas cuantas zonas altamente tecnificadas, con producción eficiente, orientadas mayormente a la exportación; y otras de enorme abandono -la mayoría del país- cuyo panorama se ensombrece ante las sequías prolongadas que está experimentando el 70% del territorio nacional".³⁰ En este contexto, el TLC no ha generado los resultados esperados. En primer lugar, la producción mexicana se mantiene a la zaga con respecto a la importación de productos semejantes. En segundo, los subsidios que eran los ejes de la economía agrícola han desaparecido para los pequeños agricultores y solo se privilegia a productores grandes; PROCAMPO y la Alianza para el campo no han sido suficientes para la actual capacidad del agro. En esta perspectiva, se requiere de financiamientos accesibles con criterios de crédito razonables para así poder ingresar a los mercados de exportación, la virtual desaparición de instancias como CONASUPO, BANRURAL y el debilitamiento de la central campesina CNC, no hacen sino evidenciar la agudización de la pobreza y el deterioro social en el campo.

³⁰ Véase "Escenarios para 1997. III. Escenario I: Profundización del deterioro", en Carta de Política Mexicana, núm. 135, 6 de mayo de 1996, p.20.

Ante este panorama no es de extrañar la importación de toneladas de granos y mucho menos la gran desventaja en que se encuentra la agricultura mexicana con respecto a sus socios comerciales. En este sentido, el campo es el gran perdedor del TLC ante la falta de verdadero apoyo gubernamental.

4.6. LA POBREZA EXTREMA Y LAS POLÍTICAS DE COMPENSACIÓN: EL PROGRAMA PARA SUPERAR LA POBREZA Y EL PROGRAMA DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN.

Sin duda el gobierno de Ernesto Zedillo heredó grandes daños económicos que se evidenciaron a *posteriori* del salinismo. El colapso financiero y el inminente estallido social en algunas regiones del país dieron causa a las altas tasas de interés de 1994-1995 que confiscaron patrimonios y empujaron a miles de empresas a la quiebra, propiciando el desplome del desempleo y la pérdida del poder adquisitivo. En esta perspectiva, en lo que va del sexenio, se han adoptado medidas que ayuden de momento al ámbito económico. No obstante, esto se ha hecho a costa de la reducción salarial, la elevación y creación de impuestos y la liberación de precios. La llamada recuperación económica se ha evidenciado en la macroeconomía y, por lo tanto, sólo se beneficia a los grandes poseedores del capital. La

economía en su conjunto sigue siendo frágil y hasta ahora ofrece un panorama desesperanzador.

Y es que en realidad, se ha preferido quedar bien con los imperativos impuestos desde los principales centros económicos, el FMI y el BM. De esta forma, el presidente Zedillo no ha dado marcha atrás a sus políticas que ha calificado de necesarias y que de no seguirlas el país estaría peor, no obstante, fuera de los altos funcionarios del gobierno y de un compacto grupo de financieros y grandes empresarios, poco son los convencidos de las bondades del rumbo económico para el grueso de la población. De hecho la propia élite ha reconocido que los beneficios serán a largo plazo. "En este caso, la estrategia es ganar la sobrevivencia física de los habitantes que han sido los más golpeados por el modelo de la crisis; es decir, lo que está en el centro de los intereses de la presidencia de la República es mostrar que no obstante el sacrificio implicado en llevar adelante las estrategias de mercado, los perjudicados pueden esperar que no se van a morir de hambre".³¹

En este contexto, se han tomado dos vertientes, inscritas dentro de la estrategia de desarrollo social señalada en el PND 1995-2000.

³¹Véase Jaime Preciado Coronado. "Reforma del Estado y política social: A dos años del gobierno Zedillo". en Valencia. Lometí. Enrique. (coordinador). A dos años. La política social de Ernesto Zedillo. p.52.

En primer lugar, la referente a crear las condiciones para el ejercicio efectivo de los derechos sociales, es decir, la de "las políticas de acceso universal vinculadas con el ejercicio pleno de los derechos constitucionales de los mexicanos, especialmente en materia de educación, salud, seguridad social y vivienda";³² y en segundo lugar, la referente a incrementar las oportunidades de bienestar de la población en condiciones de mayor desventaja económica y social, es decir, "la de superación de la pobreza extrema, la cual está dirigida a los grupos sociales cuyas condiciones de vida les impiden acceder a los beneficios del desarrollo".³³

Así, en el primer caso, los programas sociales sectoriales de educación, vivienda, salud y seguridad social más que ofrecer expectativas a las masas, ofrecen reformas que deslindan la función social del Estado a un sector privado ávido de ingresos, haciendo más selectivo el ingreso a los servicios básicos y al bienestar social. "El adelgazamiento de una política de contenido social por parte del gobierno se basa en supuestos ajustes y recortes presupuestales que tienden a sanear las

³²Cfr. Programa para Superar la Pobreza 1995-2000. <http://www.sedcsol.gob.mx/>

³³ *ibid.*

finanzas públicas y a eliminar todo subsidio que 'deforme' la política de libre mercado".³⁴

En el segundo caso, han surgido paliativos compensatorios para mitigar la pobreza extrema (en tendiéndose como la población en pobreza extrema, que en 1998 se calculan alrededor de 26 millones de habitantes, "aquella que no cuenta con los recursos suficientes para acceder a los bienes contenidos en una canasta básica que permita el desempeño adecuado de sus actividades"³⁵) como lo es el Programa para Superar la Pobreza 1995-2000, el cual "se inspira en un principio de equidad mediante la reorientación del gasto público y los subsidios hacia los grupos de pobreza extrema, sin que esto implique que el Estado disminuya su esfuerzo para ofrecer oportunidades a otros sectores de la población que enfrentan carencias y rezagos igualmente importantes, pero de menor magnitud a los que distinguen a la pobreza extrema. Del mismo modo, asume la estrategia de desarrollo sustentable establecida en el PND como una variable necesaria para propiciar el aumento de la producción y la productividad bajo esquemas de aprovechamiento racional de los recursos naturales y el respeto del

³⁴ Véase Jaime Preciado Coronado, "Reforma del Estado y política social: A dos años del gobierno Zedillo", en Valencia, Lomeli, Enrique, (coordinador). A dos años. La política social de Ernesto Zedillo. p.51-52.

³⁵ Cfr. Programa para Superar la Pobreza 1995-2000. <http://www.scdsol.gob.mx/>

medio ambiente".³⁶ Sus estrategias a seguir son: primero, construir una política de superación de la pobreza de alcance nacional que integre tanto al sector público y privado, como de los propios beneficiarios, permitiendo incrementar en forma real la calidad de vida de la población y no sólo el cumplimiento de metas sectoriales aisladas; segundo, consolidar el proceso de descentralización mediante la institucionalización de las aportaciones que la Federación transfiere a los estados y los municipios para infraestructura social básica, dotando de mayor autonomía a los ayuntamientos; tercero, orientación especial hacia las regiones de atención inmediata, definiendo en coordinación con los gobiernos estatales 91 regiones prioritarias que se localizan en 14 estados del país y comprenden 702 municipios. Cabe señalar la presencia de acuerdos institucionales entre los ámbitos federal, estatal y municipal para llevar a cabo los esfuerzos encaminados a la solución del problema; cuarto, corresponsabilidad ciudadana y participación social; quinto, asignación equitativa, selectiva y temporal de subsidios con el objeto de transformar realmente las causas y las expresiones de la pobreza y; sexto, promoción del desarrollo sustentable

³⁶ Ibid.

mediante el fomento de una cultura de preservación y racionamiento de los recursos naturales.³⁷

El programa pretende vincular las tareas del gobierno en torno a sus tres políticas fundamentales: Desarrollo de las Capacidades de las Personas y las Familias (alimentación, salud y educación); Construcción de Infraestructura Básica Municipal y Servicios a la Vivienda y; Creación de oportunidades de empleo e ingreso. Cabe resaltar que se reconoce que la magnitud del problema de la pobreza extrema requiere de una solución de largo plazo, por lo que se requiere de la continuidad institucional del Estado y, sobre todo, que ésta adquiera carácter prioritario dentro de la agenda nacional.³⁸

Dentro de las políticas que se plantean dentro del programa, se establecen acuerdos interinstitucionales con los diferentes sectores competentes y sus programas. Por ejemplo en materia de salud, las acciones se vinculan con las metas de los programas del sector salud como son Promoción y Fomento de Salud, Salud Infantil y Escolar, Salud Reproductiva, Municipio Saludable, el programa IMSS-Solidaridad, entre otros. En materia de empleo, las acciones se vinculan con la continuación del

³⁷ *ibid.*

³⁸ *ibid.*

Programa de Empleo Temporal y los programas de Empresas Sociales y Cajas de Ahorro.³⁹

Sin embargo, dentro de la política de Desarrollo de las Capacidades de las Personas y las Familias, resalta la mención del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) donde el gobierno de Ernesto Zedillo ha concentrado mayormente sus esfuerzos dado el perfil social al cual va enfocado.

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) se puso en marcha el 8 de agosto de 1997. Fue creado y dirigido para las familias más pobres, centrándose pues, en las regiones de mayor marginalidad, tanto rurales como urbanas, y cuya finalidad es que se pueda adquirir alimentos básicos, servicios de salud y becas escolares, por lo tanto, sus acciones son básicamente canalizadas en tres ámbitos: alimentación, salud y educación. Para finales de 1997, 404 mil familias de 10 769 localidades en 456 municipios estaban incorporados al programa y 300 mil recibían ya la totalidad de los beneficios planteados. PROGRESA se ha extendido gradualmente a lo largo del país y en la actualidad opera en los 31 estados de la Federación otorgando beneficios a casi 2.3 millones de familias en más de

³⁹ *ibid.*

50 mil localidades rurales marginadas ubicadas en 2 mil municipios de un total de 2 428.⁴⁰

Cobertura anual de PROGRESA

Entidad	1997			1998			1999		
	Municipios	Localidades	Familias beneficiarias	Municipios	Localidades	Familias beneficiarias	Municipios	Localidades	Familias beneficiarias
Aguaascalientes							11	99	1,440
Baja California				3	40	1,578	4	140	3,500
Baja California Sur				3	23	1,249	5	64	1,807
Campeche	8	137	6,610	10	404	25,611	11	455	29,485
Coahuila	13	247	11,909	24	440	19,995	28	464	20,721
Colima				10	87	3,827	10	99	4,149
Chiapas				108	3,575	184,497	109	5,077	243,273
Chihuahua	17	554	7,486	19	895	15,605	42	961	17,495
Durango				32	600	15,045	39	1,066	27,172
Guanajuato	23	546	10,144	46	2,376	90,060	46	2,773	107,370
Guerrero	37	1,021	61,277	76	3,020	172,973	76	3,479	176,949
Hidalgo	49	1,458	50,065	76	2,331	99,802	76	2,749	110,369
Jalisco				105	1,626	34,572	122	2,561	42,404
México				64	1,931	142,640	66	2,254	155,224
Michoacán	34	727	12,756	71	5,531	106,409	113	3,797	140,748
Morelos				33	274	14,383	33	376	19,432
Nayarit				20	603	34,296	20	740	38,020
Nuevo León	1	13	475	24	583	14,873	30	778	16,477
Oaxaca	60	836	62,000	293	2,897	138,622	396	3,138	176,255
Puebla	91	1,610	68,979	191	2,732	164,545	208	3,663	213,882
Querétaro	11	487	9,805	18	876	34,373	18	1,014	39,195
Quintana Roo				6	262	14,276	6	286	20,999
San Luis Potosí	33	1,462	40,439	58	2,580	94,668	58	3,255	107,876
Sinaloa				18	1,580	60,145	18	1,967	66,487
Sonora				21	515	24,437	36	646	27,665
Tabasco				17	1,003	59,760	17	1,136	66,634
Tamaulipas				35	997	33,458	35	1,149	35,691
Tlaxcala				24	162	9,289	29	227	11,828
Veracruz	79	1,671	62,316	184	4,164	194,539	185	4,871	243,614
Yucatán				99	545	59,118	99	665	63,612
Zacatecas				55	1,256	45,481	56	1,830	68,818
Total	456	10,769	404,241	1,743	40,906	1,909,946	2,002	51,769	2,298,596

FUENTE: PROGRESA Familias beneficiarias al cierre de cada año
e/ Cifras estimadas

⁴⁰ Cfr. Programa de Educación, Salud y Alimentación. <http://www.scdesol.gob.mx/>

En el ámbito alimenticio, PROGRESA proporciona "un suplemento alimenticio con micronutrientes fundamentales para una adecuada alimentación, a niños y niñas menores de 5 años y a mujeres embarazadas o que dan de lactar a sus niños",⁴¹ además de una "ayuda económica mensual cuyo monto asciende a 125 pesos durante el segundo semestre de 1999, con el propósito de que todos los miembros del hogar tengan una alimentación adecuada".⁴² En este sentido, según los cálculos del programa, para los 2.3 millones de familias beneficiarias se han entregado en promedio por mes 6.1 millones de sobres de suplementos alimenticios para niños y niñas menores de 5 años, así como 3.2 millones de sobres de suplemento alimenticio para mujeres embarazadas y en lactancia.⁴³

En materia de salud, las familias beneficiarias reciben atención gratuita con énfasis en aspectos preventivos y del cuidado de la salud. En 1998 se otorgaron 4.7 millones de consultas, estimándose que en 1999 ascendieran a 14.2 millones. Por otra parte, "se impartieron 400 mil cursos de capacitación en materia de salud, nutrición e higiene, a las titulares de las familias

⁴¹ ibid.

⁴² ibid.

⁴³ ibid.

beneficiarias; en 1999 se estima proporcionar 1.2 millones de estos cursos".⁴⁴

En el ámbito educativo, PROGRESA pretende fomentar la educación y el mejoramiento del aprovechamiento de los niños y niñas mediante becas que se proporcionan entre tercero de primaria y tercero de secundaria y su monto es conforme al grado escolar que se curse (recalcando que las becas para niñas en el nivel secundaria reciben una asignación ligeramente mayor), buscando incentivar que quienes las reciban terminen su educación primaria y secundaria. En el ciclo escolar 1998-1999 se otorgaron becas a 1.7 millones de niños y niñas, estimándose para el ciclo 1999-2000 un número de becarios aproximado a 2.2 millones de niños y niñas.⁴⁵

Por último cabe resaltar que PROGRESA manifiesta dar una ayuda estructural y no asistencial, evitando además que se le califique de paternalista al afirmar que "alienta y apoya más nunca sustituye ni suplanta los esfuerzos de los padres de familia para lograr la superación de sus hijos",⁴⁶ por lo que se requiere el involucramiento

⁴⁴ *ibid.*

⁴⁵ "Los montos de mensuales actuales de las becas van de 80 pesos en tercero de primaria a 165 pesos en sexto de primaria. En secundaria llegan a ser de 305 pesos para las niñas en tercer grado de secundaria. En promedio, una familia con niños becarios recibe 375 pesos al mes". *ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

corresponsable de las familias antes de proporcionar los beneficios que aporta. Los apoyos monetarios son directamente entregados a las madres de las familias beneficiarias y se ajustan según a la inflación vigente. Sin embargo, a pesar de las cantidades especificadas, cada día se va incrementando el número de personas que son arrojadas a niveles de pobreza, haciendo insuficiente el programa.

En conclusión, se han desatendido las obligaciones estatales que atienden las necesidades vitales del grueso de la sociedad como consecuencia de la implementación de un modelo económico que de entrada parecía no ser compatible con el proyecto de nación prescrito en la Constitución. La reforma del Estado se muestra como un fenómeno social y económico que vino a modificar la estructura del Estado de bienestar para el primer mundo, y del pacto social de 1910-1917 para el Estado mexicano. Así, la élite en el poder pugnó por la separación entre economía y política, privilegiando al poder económico por encima de lo social. Para ello, paulatinamente ha ido desconstruyendo el aparato corporativista en el cual se había legitimado; ya no otorgaría más cuotas de poder, concesiones y privilegios, dejaba a un lado el populismo y el paternalismo. A cambio compensaría con la

aplicación de la política social como beneficencia pública para tratar de corregir las imperfecciones de la economía de mercado. Pero mientras persista la demanda de viviendas, la falta de salud, la desnutrición y acceso a la educación, el bienestar social se vendrá deteriorando a niveles sin precedente, incrementando irremediabilmente los índices de pobreza extrema, y por ende, el campo propicio para crear condiciones para estallidos de descontento social; Chiapas es más que una evidencia.

CONCLUSIONES.

A lo largo de este trabajo fuimos analizando el comportamiento de la función social del Estado mexicano del siglo XX; su origen, su desarrollo y sus consecuencias. Hemos corroborado que esta cualidad estatal no parte desde un punto de vista funcional secundario, es decir, no se trata de una obligación del Estado venida a partir de decisiones particulares de la política económica de los gobernantes en turno, sino que parte de preceptos tan validos como las garantías individuales y sociales. En efecto, las conquistas históricas obtenidas a través de la lucha revolucionaria no son, como pudiera pensarse, solamente de carácter local, concernientes a la historia mexicana y pertenecientes a un grupo en el poder bajo el emblema de un partido político surgido de las élites revolucionarias. El legado de la revolución mexicana debería ser trascendental dentro de la historia progresista del capitalismo mundial, por su halo social y de reivindicación a los derechos de los situados en lo bajo de la escala socioeconómica; no es casualidad histórica que éstos se encuentren dentro de un marco de justicia y legalidad como lo es la Constitución.

Sin embargo nos atreveríamos a afirmar que no se ha interpretado correctamente el legado social de la revolución mexicana. Evidentemente las posturas en torno a la revolución mexicana son diversas e incluso antagónicas. Si bien ha habido quienes la han atacado y quiénes la han defendido a ultranza, pero sobre todo, quienes la han adulado y elaboran frases elocuentes sin realmente sentirse identificados con ella, quiénes tergiversan sus fines políticos, económicos y sociales para desorientar y justificar sus decisiones de gobierno; en síntesis, ha habido quienes se han autodenominado revolucionarios más por lo que dicen y no por lo que hacen. Y es que desafortunadamente, nuestro legado revolucionario, según el gobernante en turno, ha sido tomado más como bandera política que como ideología y proyecto de nación que marque nuestra propia ruta de desarrollo.¹ En este contexto es en donde se legitima el grupo en el poder para justificar ahora el abandono de las obligaciones, compromisos y fines sociales del Estado mexicano. Rompen con el populismo y con el pacto social

¹ "El proyecto político de un presidente desmiente por su praxis efectiva el prejuicio de que en el México moderno hay una esquizofrenia política en el sentido de que una cosa dicen los políticos y hacen otra radicalmente distinta. El proyecto de un presidente tiene cierta realidad, es guía o avanzada de acción. El sistema político mexicano se ha conservado precisamente porque a través de sus proyectos políticos los presidentes han planteado ciertas soluciones a los problemas explosivos del país, y han formulado políticas que corrigen estos problemas y esto permite un cierto ajuste sexenal y restablecimiento relativo de la armonía social". Véase Bertha Lerner de Sheinbaum, "1983: La ruptura frente al populismo, el compromiso con la austeridad y la renovación moral", en Revista Mexicana de Sociología, año XLV/Vol. XLV/núm. 2, abril-junio de 1983. p. 575.

heredado de la revolución por ser las causas principales de los fracasos económicos, aunque desde sus posiciones, se siga haciendo alusión año tras año a la historia revolucionaria de la nación. Y es que quizá esto sea a causa de la lejanía del tiempo. Sin duda, el Estado mexicano de principios de siglo no es el mismo hoy. Por ende se suele afirmar que "la política y su relación con la ideología han cambiado, de tal modo que la ideología va cediendo paso a la fraseología. Es un fenómeno común que mucho después de los grandes movimientos sociales en que se despierta una gran fe, como es el caso de la Revolución mexicana, se produce un lento y gradual aletargamiento de la ideología que puede llevar hasta a un vacío ideológico".² Esto nos conlleva a serios contrapesos, porque sin bien dentro del actual panorama social la vieja estela de la revolución aún funciona como instrumento ideológico de dominación para infundir credibilidad social y congruencia al proyecto económico en casos de crisis, tampoco resulta nada falso afirmar que el vacío ideológico, que irremediablemente se va generando con el tiempo, "es por otra parte un fenómeno alarmante, pues un sistema político que se sostiene exclusivamente por la violencia o coerción descansa en bases endebles; no es así cuando además

² ibid.

tiene un soporte ideológico".³ Será por eso que tal vez hoy vivamos ese asfixiante caos social en el Estado mexicano.

Es por ello, que a diferencia del neoliberalismo implementado desde arriba, el legado de la revolución mexicana se define a partir de un pacto social que fue tomando forma entre 1910 y 1917, por tanto no es dogma ni modelo económico, sino la consolidación histórica de la función social del Estado. El pacto social del Estado mexicano-sociedad da la funcionalidad específica para garantizar la validez de los derechos individuales y sociales no negociables, y responder a las demandas prioritarias del grueso de la sociedad. Evidentemente a la irrupción del neoliberalismo se ha querido calificar al legado revolucionario como obsoleto cuando la serie de desaciertos de los gobiernos posrevolucionarios, que provocaron severas crisis sociales y económicas a finales de los sesentas y durante la década de los setentas, obedecieron a los excesos del modelo económico implementado y la manipulación populista. El Estado mexicano, si bien bajo el estigma del nacionalismo, implementó un modelo económico intervencionista, proteccionista y subsidiador, no puso nunca en

³ Ibid. pp. 575-576.

marcha el proyecto de nación que la revolución mexicana había planteado. Siempre hubo prioridad al desarrollo capitalista de los grupos burgueses nacionales y extranjeros que poco beneficiaron al grueso de la sociedad, la cual en el mayor de los casos se mantuvo inerte gracias al discurso de la revolución mexicana y la mediatización de la lucha popular, vía concesiones y beneficios al corporativismo, que eficazmente permitió a la clase política llevar a cabo sus propósitos.

Hoy los paradigmas económicos que ha implementado el Estado mexicano obedecen conforme a los intereses de las naciones poderosas; a la reestructuración de los patrones de acumulación de capital⁴ y la desconstrucción del Estado de bienestar como consecuencia de la presencia de una crisis más de carácter estructural que de carácter cíclico, profundamente arraigada y que afectó "a sectores económicos fundamentales, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo".⁵ En este contexto, nuestra élite venida

⁴ Considero oportuno mencionar un fragmento de un artículo de la revista Mundo Ejecutivo, el cual, desde la perspectiva del capital, hace alarde de las ventajas del nuevo modelo como nuevo patrón de acumulación: "La integración económica ha determinado la realización de cambios estructurales de los países, especialmente la adopción de regímenes liberales de comercio e inversión, así como la desreglamentación de la actividad económica interna y una serie de privatizaciones, entre otras razones, para dar libre curso a las fuerzas del mercado y permitir la mejor distribución de los recursos, a fin de lograr su óptima productividad". Véase León Opalín y Rogelio Varela, "Globalización: La economía de fin de milenio", en Mundo Ejecutivo, enero de 1999, p.107.

⁵ Cfr. Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo transformar al Estado? p.21.

a partir de 1982 supone una nueva concepción del deber ser del Estado a partir de "estructuras propias de compromiso social, es decir, de su nuevo pacto social fundante; en otros términos, se está hablando de la reestructuración de lo público en las dos manifestaciones en que puede ser apreciada: la administración pública (responsabilidades constitucionales) y los niveles de bienestar social (compromisos sociales fundamentales)".⁶ Se pretende pues, no sólo eliminar el carácter obligatorio de la salvaguarda económica de los sectores estratégicos e intereses nacionales por parte del Estado, quitarle su obesidad, sino también los derechos sociales de la Constitución transformándolos en política discrecional y asistencialista en casos de crisis económica a favor de la unidad nacional con el gran capital privado. "En suma, se pretende reestructurar lo público propio del Estado posrevolucionario, basado en un pacto social característico de un Estado con orígenes populares, y darle una nueva configuración que responda a un Estado eminentemente comprometido con el gran capital, basado en un pacto social donde lo público adquiere un carácter asistencialista".⁷

⁶ Cfr. Gurza, Lavalle, Adrián. La reestructuración de lo público. El caso Conasupo. p.74.

⁷ *ibid.* p.75.

Indudablemente, hoy más que antes, el Estado mexicano se encuentra en un proceso de carácter inevitable y que de ninguna manera puede negarse; la reforma del Estado, la implantación del neoliberalismo como paradigma preponderante para la globalización económica de los mercados. Pero irremediamente también, por desfortuna nuestra, una nación tercermundista como el Estado mexicano se ve impulsada a actuar conforme al desarrollo del capitalismo dominante y no a forjar su propia ruta. No se duda de los posibles beneficios que el Estado mexicano pueda generar en el contexto del neoliberalismo, pero ¿por qué no a partir de la adecuación de nuestras propias características políticas, económicas, sociales y regionales?⁸ Hasta ahora hemos visto que la liberalización económica, dirigida a partir de los principales organismos centrales de poder económico, solo ha implicado pagar "los costos de ajustarse a los nuevos paradigmas y requerimientos de la globalización y del triunfo de las economías occidentales".⁹ Han

⁸ "Es evidente que México no puede ni debe permanecer aislado de la dinámica de la economía mundial; pero no compartimos la orientación teórica del libre comercio como la única, y mucho menos la mejor, forma de hacerlo. La dinámica de la economía y el comercio mundial es una realidad que hay que tener en cuenta en cualquier esfuerzo de elaborar un proyecto de país y una estrategia económica, es indispensable para plantear programas viables y realistas. No se debe ser pasivo ante la realidad mundial y dejar que el mercado defina lo que el país será en el futuro. Las fuerzas del mercado y la realidad internacional son las que tenemos que tomar en cuenta, pero para actuar en ellas, para buscar cómo aprovecharlas con creatividad, y no para someternos pasivamente a sus dictados. El libre comercio no es simplemente abrimos al comercio mundial, es renunciar a ser sujetos activos de nuestro futuro y dejar todo al mercado". Véase Alberto Arroyo "Economía mexicana en 1996 ¿una nueva etapa postcrisis?" en Valencia, Lomeli, Enrique (coordinador). A dos años. La política social de Ernesto Zedillo. pp.60-61.

⁹ Véase Héctor Aguilar Camín, "México: Los últimos diez años", en Nexos núm.252, diciembre de 1998.p.64.

sido más los costos que los beneficios cosechados. Las administraciones de corte neoliberal de Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, han empobrecido la población y la desigualdad ha crecido al grado de retroceder incluso frente a otras naciones latinoamericanas,¹⁰ se ha aplicado una estrategia que supuestamente nos iba a permitir crecimiento y estabilidad, pero en realidad los resultados han dejado mucho que desear. "Desde cualquier punto de vista México es más desigual a lo que era en 1981. (...) En los últimos 15 años, (...), el grupo político que ha estado al frente del gobierno 'ha pagado al extranjero por intereses de la deuda externa una cantidad cercana a los 155 mil millones de dólares cuando el total de la deuda externa era en 1981 de 75 mil millones de dólares', (...) el total de la deuda representaba hace 15 años 39 por ciento del producto nacional bruto (PNB) y en diciembre de 1996 ya ascendió a 60 por ciento del producto nacional".¹¹ Esto nos ha llevado a un empobrecimiento de la economía y se ha hecho evidente entre la sociedad. "En siete años de los últimos 15 el crecimiento del PIB por persona 'fue inferior o muy inferior' al de 1981, en dos años 'fue similar' y sólo en seis años fue superior:

¹⁰ El PIB de Brasil, Colombia, Argentina, Chile y Perú, ha crecido entre dos y cuatro veces más que el PIB de

'no sólo ha caído el producto por persona, se ha empobrecido la población y la desigualdad ha crecido'. (...) [El] 10 por ciento más rico de la población tenía acceso a un tercio de la riqueza total y ahora controla el 40 por ciento. En el otro extremo, 10 por ciento de la población más pobre tenía solamente 1.7 por ciento de la riqueza y ahora accede al 1.6 por ciento".¹²

Esto ha propiciado un serio dilema, no sólo en la estructura del sistema político mexicano, sino también en el trastocamiento de los derechos sociales que la revolución logró plasmar en la Constitución de 1917. El neoliberalismo, implantado desde la élite gubernamental, ha pretendido potenciar a la sociedad en su conjunto incrementando el libre juego de la competencia en el mercado a través de la propiedad privada, la no intervención del Estado mediante su reducción y participación en la actividad económica y la cancelación de las conquistas sociales establecidas en la Carta Magna. Sin embargo se ha evidenciado que no existe panacea alguna y que, posiblemente, la herencia del modelo imperante sea una crisis económica difícil de superar en las décadas venideras que sólo comprometa

México en los últimos 15 años. Véase "Tello: en 15 años crecieron la pobreza y la desigualdad", La Jornada, 23 de octubre de 1997, p.21

¹²ibid.

la calidad de vida y las oportunidades de bienestar, y más aun, la pérdida de derechos tan valiosos como los establecidos en los artículos 3º, 27 y 123 constitucionales. Hasta ahora, la situación actual ha beneficiado solamente a los principales grupos económicos nacionales y extranjeros con la venta de paraestatales, rescates cuantiosos a la banca privada por parte del gobierno, y, sobre todo, la posible desincorporatización y concesionamiento de zonas estratégicas que tanto le costaron a la sociedad mexicana; por lo mientras, se postergan las demandas sociales de una sociedad cada vez más empobrecida.

La crisis económica que atraviesa el Estado mexicano ha profundizado los rezagos sociales y cancelado oportunidades de desarrollo para el grueso de la sociedad. Esta situación ya ha hecho mella incluso entre uno de los mismos impulsores del neoliberalismo; Miguel de la Madrid Hurtado, el cual en recientes fechas afirmó:

"En mi opinión, no bastan los mecanismos macroeconómicos para lograr un crecimiento sostenido. Se requieren también políticas de fomento selectivo hacia los sectores prioritarios que más lo ameritan. Destaco, por su incidencia amplia en el empleo, el sector agropecuario y la mediana y pequeña industrias. (...)No

¹² Ibid.

pretendo, ni mucho menos, volver a las políticas de promoción del pasado, a base de un proteccionismo excesivo o a base también de subsidios ilimitados. Eso no lo puede soportar el país y no podemos volver para atrás. Pero sí necesitamos diseñar políticas de fomento selectivo y poder empujar los sectores que más nos interesan. (...) No podemos confiar totalmente en las fuerzas del mercado para promover nuestro desarrollo, ni por sectores ni en su aspecto social. Se necesita una inteligente intervención del Estado para complementar la acción del mercado y para, inclusive, hacer que éste sea realmente eficaz. (...) No basta un mercado libre para lograr las metas de desarrollo. El mercado libre es bueno para producir. Y hay tareas que el mercado no cumple... entre ellas, las políticas de desarrollo social, las políticas de planeación a largo plazo. El mercado sirve mucho para el corto plazo, pero no nos ayuda a avizorar el largo plazo, [pero] tampoco hay que creer que la intervención del Estado sirve para todo o que siempre trae consecuencias benéficas. Una política de intervención de Estado inadecuada causa también problemas al país. (...) Es cuestión de buscar los equilibrios adecuados. [Hoy] hay un claro deterioro de los índices de bienestar social... muchos de los fenómenos de delincuencia vienen de ese demérito en las condiciones sociales... el problema de la rebelión chiapaneca, el problema del EPR, son problemas que tienen su raíz en los problemas económicos y sociales. Y la forma de combatirlos a fondo es con políticas de desarrollo... cualquier sociedad que descuida sus aspectos sociales está en riesgo... Es un riesgo permanente. Por eso hay que poner toda la atención en satisfacer razonablemente los problemas sociales. Pero esto no será posible si no logramos recuperar el crecimiento económico".¹³

En consecuencia cabe preguntarse, cuál es en México el panorama de la función social que se puede

¹³ Véase Carlos Acosta Córdova, "Mea culpa tecnocrática: El origen de la guerrilla, en el abandono social; no basta el equilibrio macro: MMH", en Proceso, núm. 1141, 13 de septiembre de 1998, pp.16-14.

proponer a raíz de la reforma del Estado, ya que cualesquiera que sean las razones de la reestructuración del capitalismo, su condición de país dependiente y subdesarrollado lo obliga a situarse en una situación polémica por las características particulares en las que se sustenta su sistema de dominación que actúa necesariamente como factor determinante en su desarrollo económico. El descrédito de la autopromoción política disfrazada de programas sociales de combate a la pobreza extrema, obliga no solo a replantear las premisas de la función social del Estado, sino también la definición de las prioridades de gobierno, la adopción de un eficiente sistema fiscal, un auténtico impulso a la descentralización y al papel activo de la sociedad.

- **Derechos sociales y control sobre el capital privado para el beneficio y desarrollo social de la clase obrera y campesina.** En el México posrevolucionario se promulgaron leyes que librarán una situación desventajosa: la inserción del país en la economía mundial sólo como un proveedor de materias primas y por ende, el fomento industrial con la participación directa del Estado. Sin embargo los excesos propiciados por los gobiernos en torno al modelo de

desarrollo, propiciaron el colapso estructural de la economía mexicana. Hoy se promueve con justa razón la reducción del tamaño del Estado, pero no debe ser a costa de la mutilación de la Constitución. La privatización es benéfica, pero no en exceso, ya que conforme el poder económico del capital adquiere mayores libertades e incrementa su campo de acción, también lo hace en lo político; por consiguiente a mayor poder económico, mayor poder de injerencia y decisión en las decisiones del Estado, por tanto la voz del poder económico será decisión e incluso, tomará carácter de opinión colectiva y popular con respecto al Estado.¹⁴ Por ello, se debe seguir apoyando el control del Estado sobre los sectores estratégicos y fortalecer la legislación progresista en beneficio del grueso de la sociedad; que los campesinos conforme a sus características, tengan acceso a derechos como los que establece la Ley Federal del Trabajo. Retomar la función social del Estado a partir de la consolidación de derechos sociales exigibles porque "ahora primero creamos la pobreza a través de las medidas económicas y luego tratamos de remediarla a través de la política social".¹⁵ A

¹⁴ Chanes, Nieto, José. Administración y Política. pp.148-151.

¹⁵ Véase "Ibarra: se profundiza la pobreza; empeora el reparto del ingreso", en La Jornada, 21 de octubre de 1996.p.49.

ésta última se le debe perfeccionar y no eliminar. Por otra parte es necesaria una reforma fiscal, postergada desde los años sesenta, que permita una mayor recaudación de los sectores económicos más favorecidos. Además, si se impulsa el libre mercado, y la intervención del Estado dentro del gran capital no es necesaria, entonces se debe intervenir y promover no solo el empleo, sino también el desarrollo obrero y campesino¹⁶ (los indicadores de carencia de capacidad de desarrollo por pobreza es de 8% en las zonas urbanas del país y 45% en las zonas rurales),¹⁷ a través de la promoción, creación y fortalecimiento de cooperativas para la creación de un auténtico sector de capital social, como lo establece la Constitución.¹⁸ Estas se determinarán conforme a formas, costumbres, y medios de cada región. En suma, la instauración de una economía con fines sociales que busque el equilibrio mercado-

¹⁶ Considero hacer mención de una opinión de Carlos Tello sobre el tema del desarrollo obrero y campesino: "La clave de una política social alternativa está en el fomento a la agricultura, la industria y las actividades productivas que generan empleos y el desmantelamiento de la política de pactos corporativos autoritarios y verticales para permitir que los aumentos de la productividad se reflejen en incremento del poder adquisitivo de los trabajadores'.... Sin ello no terminará 'esta indización perversa' que beneficia a los dueños del capital y contiene los salarios'. No sólo se requiere una adecuada orientación de la inversión en gasto social, sino inversión productiva 'orientada al mercado interno'". Véase "Tello: en 15 años crecieron la pobreza y la desigualdad", en La Jornada, 23 de octubre de 1997.p.21.

¹⁷ Véase "Marginación. Los focos rojos", en Reforma, 25 de octubre de 1998, p.13 A.

¹⁸ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 25, señala que existe un sector social integrado por "... ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios". Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1998, p.19.

beneficio social que incluya a la población marginada, es decir, combinar justicia económica con crecimiento social que permita una más equitativa distribución de la riqueza.

- **Participación de la sociedad en la acción del Estado.** El Estado intervencionista, paternal y populista nos ha heredado una sociedad pasiva y distante de los problemas nacionales, consecuencia también del autoritarismo implantado por los regímenes de la revolución. Sin embargo, la falta de colaboración de la sociedad va más allá del estudio del Estado mexicano del presente siglo debido a connotaciones de tipo cultural a lo largo de la historia de México. Hoy es posible aseverar que el grueso de la sociedad todavía espera inerte a que el Estado le resuelva todos sus problemas, sin ponerse a pensar que es necesaria su activa participación en las políticas gubernamentales del Estado. En este contexto, es necesario impulsar una verdadera cultura de la participación y el compromiso ciudadano,¹⁹ dentro de los programas de gobierno, para reducir la brecha entre gobierno y sociedad. La cultura de la participación tiene como eje rector la convicción de que la sociedad puede y debe asumir una mayor responsabilidad para

¹⁹. Véase el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995- 2000 en lo referente a la participación y atención ciudadana. pp. 38 y 39.

enfrentar los retos y las necesidades de la gestión pública, además de contribuir a hacer más efectiva la acción gubernamental. Esto a largo plazo propiciará que la población misma se comprometa y se acostumbre a participar. Sin embargo, la participación de la sociedad no sólo debe ser una mera acción de recolección de opiniones, quejas y sugerencias, sino un completo involucramiento en las acciones que establezcan los programas de gobierno. La participación de la sociedad debe entenderse como un proceso sistemático en el que interactúan los ciudadanos para proponer con acciones solidarias responsables, soluciones a las demandas de cada población según las necesidades particulares de cada región. Por su parte el Estado desde la administración municipal tiene el compromiso de brindar los servicios específicos y mantener a los ciudadanos informados sobre las acciones que se realicen ya que de esta manera se podrá legitimar la acción gubernamental en beneficio del desarrollo social. Así ante una sociedad cada vez más participativa, consiente y que exige la satisfacción de sus necesidades, el Estado se ve forzado a través de sus instituciones y ordenes de gobierno a cambiar sus políticas de acción, estableciendo programas que determinen y

establezcan la participación de la sociedad. De otra forma, al no contemplar la creciente influencia de la sociedad en la acción política, las instituciones no podrán adaptarse eficientemente a las nuevas circunstancias y daría lugar al crecimiento de la incertidumbre social conllevando a serias crisis de legitimidad que desembocarían en la separación y falta de identidad entre la sociedad y las instituciones gubernamentales. La sociedad mexicana deberá aprender a desenvolverse dentro de un ámbito económico, social y político diferente. Su intervención en asuntos de gobierno, será decisiva en la toma de decisiones.

- **La revolución mexicana. Legitimidad y compromiso social.** El Estado mexicano no nació en 1982, tampoco en 1910-1917, pero se sustenta en una Constitución que sintetiza las luchas socio-liberales que se desarrollaron desde la época independista, pasando por las luchas del siglo XIX que originaron y definieron el pensamiento liberal juarista, y por último, la revolución de 1910-1917 como respuesta a la implantación de un capitalismo salvaje y excluyente que sólo fue accesible a una pequeña oligarquía que no permitió el juego democrático ni la entrada de nuevos grupos que la

renovaran, imposibilitándolos de participar a la par en el desarrollo industrial que ofrecía el porfirismo, y que por tanto, se vio orillada a exigir replanteamientos en las políticas de la época. Por otro lado, el reclamo social de las clases populares, el despojo, la humillación y la miseria que padecían, pudieron encontrar su cenit con el levantamiento armado impulsado desde la burguesía encabezada por Madero, a pesar de las diferencias de clase y por tanto, de posturas ideológicas. En este contexto, la Revolución mexicana alcanza un valor *sui generis* por el carácter social y popular que adquirió. Derrocó a un régimen que nunca los tomó en cuenta, en ese sentido, más que demandar democracia como la burguesía maderista, los sectores progresistas, obreros y campesinos pedían derechos laborales y agrarios que los protegieran de las injusticias del capitalismo. Sin embargo, a casi un siglo de haberse iniciado la revolución mexicana, es evidente que muchos de sus ideales no fueron cumplidos. Se apoyó la organización popular, pero siempre a costa de mediatizar sus causas y amedrentarlas en torno al partido de la revolución. Esto hace necesario revisar con fines no excluyentes, al sistema político mexicano, con el fin de que el proyecto de nación establecido en

la Constitución realmente beneficie al grueso de la sociedad. Hoy en el contexto del neoliberalismo es necesario el apego estricto a los artículos 3°, 27 y 123 constitucional, esos que costaron tantas vidas y que, inexplicablemente, hoy son obsoletos para la actual élite en el poder, para evitar no sólo el beneficio unilateral del gran capital, sino también la intromisión de conacionales que simpaticen con intereses ajenos al Estado mexicano.

El origen del Estado mexicano esta sustentado política y jurídicamente en la Constitución de 1917, por lo tanto es inherente su compromiso social y económico para con la sociedad. En consecuencia "las autoridades están obligadas a implantar y perfeccionar una sociedad democrática en lo político, económico y social; a defender la soberanía política y asegurar la económica y la cultural; a prever que sus potencialidades humanas y recursos naturales se orienten a un desarrollo justo y equilibrado; a preservar... el interés de la sociedad frente al individual... a asegurar a cada persona condiciones para el ejercicio de sus libertades y para el disfrute de bienes materiales; a respetar las decisiones de los ciudadanos; a robustecer el régimen federal y el municipio libre,

a regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y de la urbana; proteger especialmente a los grupos campesinos y a los trabajadores; a propiciar la salud y el disfrute de una vivienda digna y decorosa... a garantizar el derecho a la información".²⁰ No obstante, sin pertenecerle a nadie, sin ser dogma o modelo económico, el pacto social puede adaptarse a nuevos planteamientos y necesidades que a lo largo del desarrollo histórico del país se presenten. Por ello el Estado mexicano debe salvaguardar en un justo equilibrio lo económico y social a través de su política gubernamental. El neoliberalismo mexicano, si bien pretende un Estado de mínima intervención en la economía, no justifica así el abandono de sus finalidades y funciones sociales.

²⁰ Cfr. Chanes, Nieto, José. op.cit. pp.17-18.

BIBLIOGRAFIA Y DOCUMENTOS CITADOS

Aguilar, Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo. A la sombra de la Revolución Mexicana. Cal y Arena, México, 1991.

Ai Camp, Roderic. La política en México. Siglo XXI, México, 1995.

Alonso, José, "Comentarios al segundo informe presidencial", en Valencia, Lomelí, Enrique (coordinador). A dos años. La política social de Ernesto Zedillo. Red Observatorio Social, México, 1997.

Arroyo, Alberto, "Economía mexicana en 1996: ¿una nueva etapa postcrisis?", en Valencia, Lomelí, Enrique (coordinador). A dos años. La política social de Ernesto Zedillo. Red Observatorio Social, México, 1997.

Ayala, Espino, José. Economía pública. UNAM, Facultad de Economía, México, 1997.

Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo. Origen y fundamentos del poder político. Colección Enlace, Editorial Grijalbo, México, 1985.

Cardozo, Brum, Myriam, "La salud y la reformulación de la política para su descentralización", en Valencia, Lomelí, Enrique (coordinador). A dos años. La política social de Ernesto Zedillo. Red Observatorio Social, México, 1997.

Carré de Malberg, R. Teoría general del Estado. FCE, México, 1988.

Chanes, Nieto, José. Administración y política. Universidad de Guanajuato, Facultad de Derecho, México, 1997.

Córdova, Arnaldo. La formación del poder político en México. Ediciones ERA, México, 1997.

De la Peña, Sergio. Trabajadores y sociedad en el siglo XX Vol.4. De la colección: La clase obrera en la historia de México, Siglo XXI, México.

Fournier, García, Lourdes y Moreno, Salazar, Pedro H. "Los problemas de la reforma zedillista de la seguridad social", en Valencia, Lomelí, Enrique (coordinador). A dos años. La política social de Ernesto Zedillo. Red Observatorio Social, México, 1997.

Gallo, Miguel Ángel. La Sátira Política Mexicana. Ediciones Quinto Sol, México, 1987.

García, Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, México, 1984.

González, Gómez, Francisco. Historia de México 2. Del Porfirismo al Neoliberalismo. Ediciones Quinto Sol, México, 1995.

Gurza, Lavalle, Adrián. La reestructuración de lo público. El caso Conasupo. UNAM, ENEP Acatlán, México, 1994.

Gutelman, Michel. Capitalismo y Reforma Agraria en México. Colección Problemas de México, Ediciones ERA, México, 1979.

Hansen, Roger D. La política del desarrollo mexicano. Siglo XXI, México, 1993.

Heyman, Timothy. Inversión en la globalización. ITAM, México, 1998.

Jiménez, Guzmán, Rodolfo. Política, un modo de abordarla. UNAM, ENEP Acatlán, México, 1995.

Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo transformar al Estado?. FCE, México, 1993.

Maquiavelo, Nicolás. El Príncipe. Editorial Porrúa, México, 1991.

Martín, W.A. "De la patria, la morada y otras cuitas. Acerca de la política habitacional del segundo año de gobierno de Ernesto Zedillo", en Valencia, Lomeli, Enrique (coordinador). A dos años. La política social de Ernesto Zedillo. Red Observatorio Social, México, 1997.

Martínez, Silva, Mario (coordinador). Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1990.

Meyer, Eugenia (coordinadora). ...Y nos fuimos a la Revolución. DDF, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 1987.

Meyer, Lorenzo, "El primer tramo del camino", en Cossio, Villegas, Daniel (coordinador). Historia general de México 2. El Colegio de México, México, 1988.

Meyer, Lorenzo, "La encrucijada", en Cossio, Villegas, Daniel (coordinador). Historia general de México 2. El Colegio de México, México, 1988.

Montesquieu, Charles de. El espíritu de las leyes. Editorial Porrúa, México, 1989.

Ortiz, Julio César. Poder Político y Orden Social. Editorial Pac, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1986.

Paz, Octavio. El Laberinto de la soledad. FCE, México, 1990.

Preciado, Coronado, Jaime, "Reforma del Estado y política social: A dos años del gobierno Zedillo", en Valencia, Lomelí, Enrique (coordinador). A dos años. La política social de Ernesto Zedillo. Red Observatorio Social, México, 1997.

Rives, Sánchez, Roberto. Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México, 1921-1940. INAP, México.

Salazar, Bueno, Moisés. Política de financiamiento de la Seguridad Social en México. Tesis de licenciatura para obtener el título en Economía, UNAM, México, 1981.

Sayeg, Helú, Jorge. El Constitucionalismo social mexicano 1917-1974. Cultura y Ciencia Política A.C., México, 1975.

Serra, Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1982.

Scott, Foreman. La época del economista. FCE, México, 1970.

Solis, Leopoldo. La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas. Siglo XXI, México, 1990.

Revistas y Periódicos.

Acosta, Córdova, Carlos, "Mea culpa tecnocrática: El origen de la guerrilla, en el abandono social; no basta el equilibrio macro: MMH", en Proceso, núm. 1141, México, 13 de septiembre de 1998.

Aguilar, Camín, Héctor, "México: Los últimos diez años", en Nexos núm.252, México, diciembre de 1998.

Alcocer, Jorge, "Fracaso y salvamento del ejido", en Proceso, núm. 784, México, 11 de noviembre de 1991.

"Avances en la regulación de la tenencia de la tierra", en Procede-La Jornada, México, 8 de enero de 1997.

Boltvinik, Julio, "México y el modelo neoliberal", en La Jornada, México, 20 de enero de 1995.

Calderón, Enrique, "Educación en el sistema neoliberal", en La Jornada, México, 24 de mayo de 1997.

"Cayó 50% el poder adquisitivo de los salarios desde los pactos", en La Jornada, México, 21 de octubre de 1996.

Chávez, Elías, "Avizora Zedillo un nuevo país, con democracia, crecimiento, ahorro, empleo, justicia, paz, seguridad... y todo lo necesario para la felicidad", en Proceso, núm. 983, México, 4 de septiembre de 1995.

Chávez, Marcos, "Expediente cumplido", en El Financiero, México, 2 de junio de 1995.

Córdova, Arnaldo, "El legado de Salinas", en Nexos, núm. 234, México, junio de 1997.

Correa, Guillermo, "Acción que propiciará el resurgimiento del latifundio: líderes campesinos", en Proceso, núm. 784, México, 11 de noviembre de 1991.

Corro, Salvador y Correa, Guillermo, "Campo y campesinos, banderas de algunos presidentes y

blancos para otros", en Proceso, núm. 784, México, 11 de noviembre de 1991.

"Desempleo de 30%: sindicatos y patrones; no es uniforme: Oñate", en La Jornada, México, 8 de abril de 1995.

"Escenarios para 1997.III. Escenario 1: Profundización del deterioro", en Carta de Política Mexicana, núm. 135, México, 5 de mayo de 1996.

"Escenarios para 1997.V. Escenario 3: Funciona la ortodoxia", en Carta de Política Mexicana, núm. 137, México, 5 de julio de 1996.

García, Colín, Margarita, "Carlos Salinas de Gortari, los pasos del abismo", en Época, núm. 236, México, 11 de diciembre de 1995.

"Ibarra: se profundiza la pobreza; empeora el reparto del ingreso", en La Jornada, México, 21 de octubre de 1996.

Latapí, Sarre, Pablo, "Por un informe al revés", en Proceso, núm. 1141, México, 13 de septiembre de 1998.

Lerner de Sheinbaum, Bertha, "1983: La ruptura frente al populismo, el compromiso con la austeridad y la renovación moral", en Revista Mexicana de Sociología, año XLV, volumen XLV, núm. 2, México, abril-junio, 1983.

López, Paniagua, Rosalía, "La reforma del Estado y las políticas de vivienda popular en México", en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, año XXXIX, Nueva época, núm. 158, México, octubre-diciembre, 1994.

"Marginación. Los focos rojos", en Reforma, México, 25 de octubre de 1998.

"México: Población Económicamente Activa, 1995 (%)", en La Jornada, México, 1 de octubre de 1995.

Merino, Mauricio, "(Dis)continuidad del desarrollo social", en La Jornada, México, 8 de diciembre de 1994.

Opalín, León y Varela, Rogelio, "Globalización: La economía de fin de milenio", en Mundo Ejecutivo, México, enero de 1999.

Rascón, Marco, "El gabinete y el partido salinista", en La Jornada, México, 6 de diciembre de 1994.

"Reforma de raíz al Sistema Nacional de Salud: Zedillo", en La Jornada, México, 8 de abril de 1995.

Rosas, Ma. Cristina y Valtonen, Pekka, "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: desarrollo social y los dilemas de la agricultura mexicana", en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, año XXXIX, Nueva época, núm. 158, México, octubre-diciembre, 1994.

"Tello: en 15 años crecieron la pobreza y la desigualdad", en La Jornada, México, 23 de octubre de 1997.

Urquidí, Víctor L, "Economía de mercado y bienestar social", en Perfil de La Jornada, La Jornada, México, 4 de junio de 1993.

Vargas, Guzmán, Reyna, "Breve recuento de la economía mexicana", en Revista Orden y Caos, núm. 0, México, octubre-noviembre, 1997.

Documentos.

Alianza para la recuperación económica, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, México, octubre, 1995.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México, 1998.

Los Programas del Programa Nacional de Solidaridad, Instituto Nacional de Solidaridad, México, 1993.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, SHCP, México, 1995.

Política Social, Secretaria de Gobernación, FCE, México, 1988.

Programa de Modernización de la Administración Pública, SHCP, México, 1995.

Programa para Superar la Pobreza 1995-2000, <http://www.sedesol.gob.mx/>

Programa de Educación, Salud y Alimentación, <http://www.sedesol.gob.mx/>