

2  
28j



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

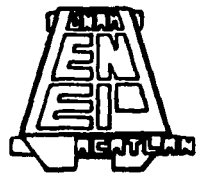
# FALLA DE ORIGEN

SOLIDARIDAD UN PROGRAMA DE  
DESARROLLO INTEGRAL 1988 - 1994

## T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA  
P R E S E N T A :  
RAUL ALCANTARA MENDOZA

ASESOR: LIC. LUIS MEJIA PIÑA



ACATLAN, ESTADO DE MEXICO 1995





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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

**"Digno eres, Señor y Dios nuestro, de recibir  
la gloria, el honor y el poder, por que tú  
creaste todas las cosas, y por tu voluntad  
existen y fueron creadas".**  
*Apocalipsis 4, 10*

**Amparito y Alberto,  
por todo su amor, apoyo y consejos**

**Alma Rosa, Dora Olivia y Alberto,  
los cuatro un equipo**

**Lic. Gerardo Huerta Mendoza,  
por su ayuda y confianza, mi eterna gratitud**

**Tere,  
por lo que representas en mi vida,  
fuente inagotable de inspiración**

**Bernabé, Carlos, Daniel, Delfino,  
por la gran amistad que nos une nacida en Acatlán**

**Juan Manuel Montañez y José Juan Sánchez  
por su aportación y consejos a este trabajo**

**Luis Mejía  
por su asesoría y constante motivación**

**A la ENEP Acatlán  
mi casa universitaria que jamás olvidaré**

**A la Asociación de Egresados en Ciencia Política y Administración Pública  
a su esfuerzo desinteresado por ayudar a las diferentes generaciones**

## I N D I C E

Introducción	2
<b>CAPITULO I Marco conceptual</b>	7
<b>CAPITULO II Solidaridad dentro del contexto de la Reforma del Estado</b>	22
II.1. Crisis del Estado de Bienestar	22
II.2. El Estado de Bienestar en México	26
II.3. La Reforma del Estado y la Reforma Social	34
II.4. Del Estado de Bienestar a la nueva reforma social: Solidaridad.	52
<b>CAPITULO III Una política pública de contingencia</b>	57
III.1. La década de los ochenta, el surgimiento del cambio	57
III.2. Las instituciones frente a una sociedad cambiante	62
III.3. Las políticas públicas y la participación social	65
III.4. Los programas alternos a las instituciones, el caso de Pronasol.	68
<b>CAPITULO IV Una estrategia de gobernabilidad</b>	71
IV.1. La relación Estado-sociedad	73
IV.2. El partido oficial y las tareas de gobierno	81
IV.3. La creación de consensos	89
IV.4. Rearticulación de los actores sociales	96
IV.5. Pronasol: Las paradojas de la gobernabilidad	103
<b>Conclusiones</b>	108
<b>Anexos</b>	116
<b>Bibliografía</b>	121

# **INTRODUCCION**

Las condiciones políticas y económicas de los países desarrollados les ha permitido mantener elevados beneficios sociales, que hasta la fecha, no se compara con los de los países en vías de desarrollo. Estos beneficios fueron producto, a partir del período de entreguerras, por una parte, de las demandas que la sociedad civil había logrado insertar como derechos sociales en el seno del Estado, en la que se concibe al mismo como un factor regulador e impulsor de la economía; se propone que el Estado mantenga la demanda, es decir, que garantice a la población a que obtenga ingresos suficientes para el consumo, este hecho motivaría a la industria a una mayor producción y, en consecuencia, a la generación de más empleos.

Los medios para mantener la demanda han sido bastantes y de una amplia variedad.

La conjugación de ambos factores, -las demandas de la sociedad y la nueva relación del Estado con ésta-, generó lo que se ha llamado el Estado de Bienestar.

Sin embargo, a finales de la década de los sesenta, se cuestiona el papel del Estado como regulador de la economía y de los desequilibrios sociales. Con esa base, los países industrializados, inician una serie de transformaciones en el espacio de la actividad estatal con el propósito de lograr un Estado con menos injerencia en las actividades económicas. Este, de acuerdo con las teorías que lo cuestionaron, se había convertido en una carga que impedía el desarrollo del libre mercado e inhibía las capacidades individuales de sus ciudadanos.

La transformación del papel del Estado se debía básicamente a que había crecido desmedidamente, originando un déficit fiscal sin precedentes, situación que lo obligaba a incrementar sus impuestos o adquirir recursos por medio de la deuda, afectando el entorno económico<sup>1</sup>. Por supuesto, hubo otro tipo de variables que incidieron en esta situación, quizá más importantes, además de que no en

---

<sup>1</sup>Ver Alan Wolfe. Los límites de la legitimidad. Ed. S.XXI.

todos esos países se manifestó al mismo tiempo ni con la misma magnitud. Sin embargo, todos llegaron al mismo resultado: replantear la función del Estado.

Las medidas que se tomaron para modificarlo, se orientaron fundamentalmente a la disminución del gasto mediante la venta de empresas, la disminución de servicios no prioritarios y la reordenación de sus estructuras administrativas para hacerlas más ligeras presupuestalmente. No obstante, en ninguno de esos países se anularon los derechos sociales del Estado de Bienestar.

Los logros alcanzados en materia de bienestar social en los países del capitalismo avanzado, no han tenido un desarrollo similar en los países en proceso de desarrollo, en particular en Latinoamérica. Por el contrario, en estos se ha incrementado el número de habitantes que no satisfacen sus necesidades más elementales.

En México, las condiciones políticas y económicas de su desarrollo lo han conducido por senderos similares. Actualmente se reforma el Estado por las mismas causas que se plantearon en los países industrializados en la década de los setenta, sin embargo, también se reforma debido a que el modelo para atender a los grupos sociales ubicados en la pobreza y en la pobreza extrema, se agotó.

A partir del sexenio del presidente De la Madrid, una gran parte del presupuesto de egresos de la federación se destinaba al pago de la deuda y, en consecuencia, el gasto social fue mínimo<sup>2</sup>. Esta situación se tradujo en un replanteamiento del ejercicio del presupuesto que significó el ajuste de la administración pública.

Durante esos seis años se vendieron empresas paraestatales, disminuyó el personal de la administración pública y el gasto social no creció. Asimismo, hubo una gran inflación y el salario se deterioró, con la consecuente disminución del poder adquisitivo. Al iniciar el sexenio de Salinas de Gortari, las cifras de los indicadores

---

<sup>2</sup>Ver Díaz Vázquez, Martín. "El papel del gasto público en el bienestar social de México, 1992-1990". Tesis de Licenciatura. ENEP-Acatlán. México, 1991.

económicos y sociales, ya daban señales de que había un deterioro en esos rubros, se hicieron realidad para el Estado.

En este período se buscó desde el inicio, una legitimidad y legalidad que los dos sexenios anteriores habían perdido y que el salinista, venía empapada de una no credibilidad consecuencia de los resultados electorales de 1988. Es en esta coyuntura como surge el Programa Nacional de Solidaridad para buscar de forma Institucional un progreso de bienestar de la población con más alto índice de necesidades básicas, pero sobre todo mejorar las condiciones de vida de las comunidades más pobres del país, respondiendo de manera directa, efectiva e inmediata a sus múltiples necesidades.

La importancia y contenido económico y político del programa de asistencia social del salinismo y sus efectos en la movilización social y política de la sociedad, son los ejes motivadores para que en el presente documento se analicen sus aspectos más esenciales.

Es así como éste trabajo de tesis aborda aspectos importantes de influencia del PRONASOL en la sociedad marginada del país.

En el primer capítulo, se pretende revisar conceptos y definiciones sobre el Estado de Bienestar, la Reforma del Estado, las Políticas Públicas, Gobernabilidad para la comprensión más exacta de los aspectos que aborda Solidaridad.

En el segundo capítulo se analizará al Programa Nacional de Solidaridad dentro del contexto de la Reforma del Estado, para lo cual se hará una revisión del Estado de Bienestar, su crisis y desmantelamiento. El Estado de Bienestar en México, así como la Reforma del Estado y la Reforma Social que como consecuencia dá el paso del Estado de Bienestar a la Nueva Reforma Social.

En el tercer capítulo se aborda a Solidaridad como una Política Pública de contingencia. Analizaremos como las necesidades de la población y la canalización de sus demandas por parte del Estado exige una transformación de las instituciones, pero también el surgimiento de programas alternos a las mismas.



**Por último, en el cuarto capítulo se realizará el estudio del Programa Nacional de Solidaridad como una estrategia de gobernabilidad. Para llegar a este plano revisaremos la relación del Estado y Sociedad; la importancia del partido oficial y las tareas del gobierno, la rearticulación de los actores sociales, así como la simbiótica entre el Programa y las paradojas de la gobernabilidad.**

**La finalidad de este trabajo de tesis es simplemente un enfoque de como abordar un análisis del Programa Nacional de Solidaridad, sus diferentes líneas de influencia y sobre todo el impacto que tuvo en la población objetivo, reiterando que dicho análisis así como las conclusiones que de éste emanen serán apegados al estudio y concientización de manera clara y objetiva.**

**CAPITULO I**  
**Marco Conceptual**

El propósito de este capítulo no es hacer una exhaustiva revisión de los diversos conceptos y análisis que los teóricos han efectuado. Se pretende lograr una mayor precisión y entendimiento en el análisis político, lo que permitirá acercarse a las apreciaciones conceptuales que uno estudia y que resultan valiosos auxiliares en la orientación de la investigación. No contar con este marco presenta dificultades para entender el sentido y el objetivo del trabajo, desafortunadamente para las ciencias sociales en ocasiones las investigaciones suelen orientarse bajo un sesgo ideológico, siendo así como en la lectura de textos con contenido político encontramos diferentes apreciaciones y significados de cada término cuya raíz etimológica está adherida a valores doctrinarios. Resulta entonces de gran valor cognositivo ofrecer al lector un perfil conceptual de aquellos elementos relevantes sobre los que descansa esta tesis de investigación, tratando de ser lo más objetivo posible.

Este marco conceptual se centra en cuatro principales elementos, que son: Reforma del Estado, Políticas Públicas, Gobernabilidad y Orden Político.

### ***Estado***

Para definir este concepto nos encontramos con diferentes corrientes que realizan una aproximación, con base en la manifestación de los grupos sociales que de él dependen. Es así como entendemos de que el Estado se integra de un territorio, de una población y de un gobierno.

Otro enfoque lo plantea Rodolfo Jimenez Guzmán<sup>1</sup> en la cual "el Estado se presenta como el resultado de la existencia de clases sociales contradictorias, con arreglo a la propiedad o no a los medios de la producción, y a la forma en que esta última se distribuye socialmente"; también nos menciona que para algunos

<sup>1</sup>Rodolfo Jimenez Guzmán. "Política un modo de abordarla". ENEP Acatlán. 1a impresión 1990.

marxistas lo conciben "como un epifenómeno, es decir, como un mero anexo producido y sobre determinado por la base o la estructura", y por último nos menciona que "es definido como un factor de cohesión de las formaciones sociales en su conjunto".

### ***Reforma del Estado***

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, indica que entre sus muchas acepciones, reforma significa volver a formar, rehacer, asimismo se refiere a quitar, aminorar, reducir o rebajar en el número o cantidad. En principio, desde la óptica del pensamiento social podemos percibir la reforma en dos sentidos: por una parte se crean nuevas relaciones del gobierno con la sociedad; por la otra se reduce el gobierno.

La reforma se genera a nivel de gobierno en virtud de que de él emanan todas las propuestas. Por supuesto, la sociedad no es algo estático e inamovible, también se transforma. Sin embargo, el cambio comunmente no tiene una clara dirección, es decir no hay voluntad razonada acerca de una idea de gobierno. Por eso hablar de Reforma del Estado, es ambicioso. Es importante dejar clara esta aseveración, no obstante, utilizaré otras conceptos sobre la Reforma del Estado.

Para puntualizar, hagamos uso de dos concepciones sobre lo que se podría llamar Reforma del Estado. La primera se refiere a los fines que persigue una reforma, la cual es sustentada por Alberto Aziz, quien la entiende como " El proceso de reacomodo del Estado; como poder y como aparato, para la resolución de dos factores básicos: las carencias de gobernabilidad de un régimen político que comenzó a ser obsoleto y, readecuar el desarrollo económico de las nuevas condiciones internacionales, despues del agotamiento del

modelo sustituto proteccionista".<sup>2</sup> Asimismo para el autor, la reforma consiste en una redefinición de las reducciones básicas entre el Estado y el capital; el Estado y corporativismo y Estado con la sociedad civil.

La segunda concepción construida por Aguilar Villanueva<sup>3</sup>, se refiere a los niveles en que opera. Para el autor, la Reforma del Estado, tiene tres niveles interdependientes: a) el nivel del proceso del gobierno o de gestión pública; b) el nivel del régimen político o de la política misma; y c) el nivel de la Constitución Política del Estado.

El primer proceso de gobierno se refiere a los cambios en las formas e instrumentos de gobernar. En este, se ubica el redimensionamiento del Estado, la reducción de su tamaño, la disminución de su número de empresas y programas, empleados, leyes, gastos y también el nivel de las modificaciones en su proceso de toma de decisiones e implantación de políticas. Además se encuentran las decisiones gubernamentales, cuya operación contra todo el sector privado o compartida con los diferentes grupos sociales, bajo el principio de la cooperación y la corresponsabilidad. En este nivel, de acuerdo con el autor, podemos ubicar el Programa Nacional de Solidaridad.

En el segundo nivel del régimen, se encuentran las reformas a la relación política entre sociedad y Estado; en particular, las formas de elegir a los titulares de los poderes del Estado, y las formas como se componen y ejercen los poderes públicos. También las formas de interrelación entre los poderes y niveles del Estado.

Por último, los cambios en las leyes fundamentales del Estado, relativas al ámbito y ejercicio de las libertades políticas y económicas de los ciudadanos, y el ámbito y ejercicio de los poderes regulatorios y de intervención del Estado.

---

<sup>2</sup>Alberto Aziz Nassif. Reformar al Estado, Modernizar sin Modernidad. et. al. "Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México". 1ª edición, Universidad de Guadalajara, Porrúa, México 1991. p. 75

<sup>3</sup>Luis Aguilar Villanueva. Cuestión Gubernamental y Reforma del Estado. "Cambio Político y Gobernabilidad". 1ª edición, México 1992. Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. p. 144-145

## **Estado de Bienestar**

Para una conceptualización del Estado de Bienestar<sup>4</sup>, puede entenderse bajo las siguientes categorías:

- a) **Categoría económica:** como causa y efecto de la economía mixta, con todas sus complejas consecuencias.
- b) **Categoría política:** como reforzamiento y consolidación de prácticas parlamentarias que conforman la vida política, así como procesos electorales propios de la democracia liberal.
- c) **Categoría social:** Como establecimiento de instituciones en materia de seguridad social (en ramas de salud, vivienda, educación, empleo, pensiones y otras).
- d) **Categoría filosófica-ideológica:** como alegato en favor de un individualismo cuya ferocidad se intenta mitigar con el idealismo clásico.

En este sentido, el concepto de Estado de Bienestar no tiene un sentido único. Representa tanto el bienestar social y a sus instituciones, así como la intervención económica del Estado.<sup>5</sup>

Su definición depende de la posición económica o social que se sostenga. Un autor define al Estado de Bienestar como "...la verdadera estructura política-administrativa que refleja el restablecimiento de un equilibrio político que satisface las demandas y aspiraciones participativas del liderazgo obrero, al mismo tiempo que manifiesta la capacidad de captar el conflicto y la presencia de

<sup>4</sup>Sol Arguedes. *El Estado Benefactor. ¿Fenómeno cíclico?*. México, Ed. Mundo, 1990, p.21.

<sup>5</sup>José Juan Sánchez González. "La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar al surgimiento del Estado Neoliberal". Tesis para obtener el grado de Maestro en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

las luchas obreras para darles forma y la canalización que requiere la salvación del capitalismo avanzado".<sup>6</sup>

Mientras que en la posición funcionalista destaca el ámbito de la intervención social, en la cual debe buscarse la causas generales del Estado interventor de nuestro tiempo, ya que la intervención económica como ámbito en el que hay que investigar las causas del Estado de Bienestar (exigencias del desarrollo capitalista), aunque se registren diferencias según la relevancia que se conceda al aspecto social.

### ***Políticas Públicas***

El concepto de política pública es definido por diferentes estudiosos de la ciencia política y la administración pública, como una disciplina de las ciencias sociales, que usa la razón y la evidencia para aclarar, valorar y apoyar soluciones a problemas públicos.<sup>7</sup> En este sentido, las políticas públicas surgen de la necesidad de canalizar conflictos y demandas establecidas por la acción colectiva.

Sin embargo la polivalencia del término política pública, se manifiesta en la definición de Dimock: "La política pública es la reconciliación y la cristalización de los puntos de vista y los deseos de muchas personas y grupos en el cuerpo social"<sup>8</sup>.

A la política pública se le identifica a través de los actos y no acto de una autoridad pública frente a un problema. Puede ser una reconstrucción racional o no, que actúa en algún sector de la sociedad o espacio geográfico. Esto significa una gran variedad de

<sup>6</sup>Sol Arguedas. Op cit. p. 21.

<sup>7</sup>Cfr. Duncan MacRag, Jr. *The Social Funtion of Social Science*. (New Haven: Yale Iniversity Press, 1976), pp. 279-280

<sup>8</sup>Citado por Guerrero, Omar . *La Administración Pública del Estado Capitalista*. Edit. Fontamara, Segunda Edición, 1988. pp.47

acciones hechas por el gobierno: organización, regulación, distribución, etc.

Debemos reconocer que existen diferentes puntos de vista en torno a la definición de las políticas públicas; el mismo concepto de política cuenta con diferentes acepciones:

- 1) como normas y programas gubernamentales,
- 2) Política Pública sin adjetivo calificativo de pública se usa en ocasiones como sinónimo de decisión gubernamental,
- 3) Policy se usa también para distinguir las decisiones que se toman sobre las metas.<sup>9</sup>

También se puede ver como un enfoque sistémico: *output*, como resultado final o como producto, o incluso política como *outcome*, es decir como impacto real sobre la realidad.

De esta forma, se le puede definir como un modelo teórico aplicable a la explicación de la evolución de los hechos, así mismo puede ser considerado como un proceso en donde se revisa una consecuencia de hechos y divisiones que implican un cierto avance en la modificación de la realidad.<sup>10</sup>

Las políticas públicas pueden ser definidas como un tipo de análisis que intenta mostrar todo un universo de exploraciones hacia nuevas formas de gestión pública; como lo describe Omar Guerrero al definir a la política como un campo de problemas propiamente gubernamentales, cuya característica, es el desarrollo de lo que se puede denominar una "tecnología del gobierno".<sup>11</sup>

<sup>9</sup>J.C. Plano et al. *The Dictionary of political Analysis*, Santa Barbara California, 1983, pp. 120

<sup>10</sup>Cfr. Subirats, Joan. *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. INAP, Madrid, 1989, pp40-41

<sup>11</sup>Guerrero Omar, *Curso de teoría de la Administración Pública*, F.C.P.y S., UNAM, primer semestre, mimeo. 1991



En ella convergen distintas teorías, métodos y técnicas que permiten sintetizar el conocimiento, la acción y la decisión gubernamental. Este proceso sin duda es un buen camino para plantear y mejorar el funcionamiento en las prestaciones de la administración pública, ya que no solo refuerza, sino que además detecta las ineficiencias de la misma actuación pública.<sup>12</sup>

La política pública conjuga los intereses y los conflictos de clase en un proceso político, que permite a las organizaciones, negociar o contender en un juego institucional.<sup>13</sup>

En este sentido, el análisis de políticas contribuye a la elaboración de decisiones públicas más eficaces, que sin cuentos y con sustancia, sean capaces de ir abordando oportuna y sistemáticamente desoladores problemas y defectos públicos".<sup>14</sup>

Se entiende por políticas públicas como las responsabilidades asumidas por el gobierno. Estas responsabilidades pueden ser analizadas desde una perspectiva de sistemas<sup>15</sup>. Donde los insumos son recibidos por el sistema político en forma de demandas. Y a través de las instituciones y sus estructuras transforman las demandas en decisiones. Esto implica una relación entre las demandas que se hacen al sistema y a las etapas de la formulación de la política.<sup>16</sup>

Dentro de la evolución del Estado, las políticas públicas surgen en dos grandes momentos, que son determinantes en su desarrollo: el primero, que se identifica dentro de la gran tradición político-administrativa, donde se le exige al gobierno racionalidad, eficacia,

<sup>12</sup>Subirats, Joan. Op. cit. pp. 44

<sup>13</sup>Guerrero, Omar, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, Op cit, pp.49

<sup>14</sup>Aguilar Villanueva, Luis F. *El estudio de las Políticas Públicas*, Edit Miguel Angel Porrúa, pp. 10

<sup>15</sup>R. Dye, Thomas. *Política, Economics and Public*. Rand McNally & Company, Chicago Illinois.

<sup>16</sup>Presthus, Robert. *Public administration* (The Ronald Press Co., 975), pp.14

eficiencia en sus decisiones y organizaciones y el segundo momento, en donde el análisis de políticas públicas se identifica con las críticas al Estado social interventor.<sup>17</sup>

### ***Características de las Políticas Públicas.***

Las características de las políticas públicas se pueden enumerar en diez puntos:

1. Contenido
2. Programa
3. Orientación normativa
4. Factor de coerción
5. Competencia social
6. Objetivo
7. Mejora de la toma de decisiones
8. Deben ser evaluadas continuamente
9. Buscan medios para estimular la creatividad en la innovación en el diseño de estrategias de acción
10. Retroalimentación para una política.

Las políticas públicas, se componen de un contenido, que puede ser un programa, con una orientación normativa, que puede influir como factor de coerción, son de competencia social, ya que cuentan con un objetivo, el cual mejora la toma de decisiones, a través de diferentes tipos de evaluación, con el objeto de encontrar los medios para estimular la creatividad y la innovación en el diseño de estrategias de acción.

---

<sup>17</sup>Aguilar Villanueva, Luis F. " Política Pública y Gobierno del Estado " Revista del Colegio. pp. 244-245

### ***Elementos para la formulación de una Política Pública***

Se puede describir una política pública según José Luis Méndez, como una ciencia social aplicada en tres sentidos: 1) en la identificación de la necesidad hacia la cual la política pública es dirigida, 2) en la investigación, con énfasis en los resultados de las ciencias gubernamentales y 3) en la evaluación de los programas públicos.<sup>18</sup>

En este sentido, la propuesta de análisis para la formulación de una política pública, debe contener los siguientes pasos: percepción y definición del problema, identificar los intereses afectados, medir el grado de organización y evaluar el acceso a los canales representativos.<sup>19</sup>

Una política pública contiene 6 elementos básicos: 1) el problema, 2) el diagnóstico, 3) la solución, 4) la estrategia, 5) los recursos y 6) la ejecución.

Así la política pública tiene como origen un problema percibido o presentado como público, que es diagnosticado, ubicando sus causas y algunas de las medidas que lo puedan resolver o mitigar. Este diagnóstico está detrás de dos de los otros elementos de las políticas públicas: la solución y la estrategia.

De esta manera tales políticas implican uno o varios objetivos globales, que se consideran o se presentan como la solución al problema y una estrategia o programa de acción dirigida alcanzar dichos "objetivos" generales. Esta estrategia está constituida por un

---

<sup>18</sup>E. Lane, Robert. "Social Science Research and Public". Policy studies journal (Autumn 1972), pp.103-106

<sup>19</sup>Subirats, Op cit. pp. 42

paquete de acciones relacionadas y generalmente con cierto orden temporal. Las políticas también implican la distribución de ciertos "recursos", con el fin de ejecutar las acciones propuestas por la estrategia.<sup>20</sup>

### ***Los Enfoques de la Política Pública***

se consideran cuatro grandes enfoques de las políticas públicas son los que se han reconocido con cierto valor paradigmático; 1) El modelo racional, 2) Incrementalista. 3) El llamado "mezcla de distintos tipos de exploración" (mixed scanning) y 4) El modelo organizacional.

Los modelos ayudan a entender las causas y consecuencias de los actos de gobierno en la medida que establecen un marco teórico de referencia para saber quienes, como y por que surgen las políticas. En este sentido, los modelos conceptuales son las redes por las que el analista hace pasar por todo el material con el fin de explicar una acción o decisión particular.

#### ***El Modelo Racional***

El modelo racional, es un enfoque clásico de decisiones cuya propuesta es mejorar la toma de decisiones a partir de un análisis comprensivo y cuantitativo de los factores que afectan la decisión dentro de un medio ambiente restrictivo, se hace énfasis en el procedimiento para llegar a mejores contenidos en las políticas. Debe aclararse que para decidir se contemplan y computan todas las opciones y se determinan así sus consecuencias.

---

<sup>20</sup>Mendez, José Luis. *Elementos Teóricos para un análisis más integral de las políticas públicas.* (con referencia a algunas investigaciones concretas) Colmex, mimeo. 1992. Mendez señala que una política pública debe contener cuando menos seis elementos: 1) el problema, 2) el diagnóstico, 4) La estrategia, 5) los recursos y 6) la ejecución.

A partir de este modelo los analistas intentan entender los sucesos como acciones más o menos deliberadas de gobiernos nacionales unitarios. Para estos analistas, el objetivo de una explicación es mostrar cómo una nación o un gobierno pudo haber escogido la acción en cuestión, dado el problema estratégico que enfrentaba.

El modelo de política racional, ve el uso de la política como el resultado y desarrollo de una elección racional (rational choice).<sup>21</sup>

Significa simplemente demostrar cómo pudo haber escogido esa acción de manera racional. El gobierno escoge la acción que maximiza las metas y objetivos estratégicos. Las "soluciones" a problemas estratégicos son las categorías fundamentales que permiten al analista percibir el hecho que requiere aplicación.

### ***El modelo incremental***

El modelo incremental considera de que no se puede contar con información perfecta, ya que existe un elevado grado de incertidumbre y se tiene una capacidad limitada para la toma de decisiones. El modelo describe el proceso político y considera que los productos del análisis de políticas ayudan al tomador de decisiones más a fortalecer su posición negociadora en el complejo juego de fuerzas políticas que como elemento de toma de decisiones, el grado de viabilidad política de propuestas es determinante para la adopción de políticas que, como resultantes de la negociación, son incrementales a las ya existentes.

### ***Modelo "exploración combinada" (Mixed Scanning)***

---

<sup>21</sup>Aguilar Villanueva, Luis F. *La Hechura de las Políticas*. Estudio Introductorio, pp. 37.

El modelo "mixed scanning" pretende ser un enfoque intermedio que subsane o supla las deficiencias de óptica del "racionalista" y del "incrementalista", pero utiliza a conveniencia de cada una de sus proposiciones o tesis, es una mezcla de distintas formas de exploración, consiste en un monitoreo general del sistema para localizar áreas críticas y un análisis detallado de las áreas que lo ameritan.

A este enfoque se le ha denominado también como "administración, planeación o toma de decisiones estratégicas", debido a que para ser avanzar a organizaciones individuales en su conjunto dentro del medio ambiente que la rodea, el administrador proactivo debe sintetizar recursos incrementales y racionalistas en la toma de decisiones.<sup>22</sup>

La exploración combinada es tanto una descripción de la estrategia que utilizan de hecho los actores en una gran variedad de políticas, como la estrategia que deberían seguir los actores reales.

La estrategia de exploración combinada incluye elementos de los dos enfoques a utilizar. Desde el punto de vista abstracto, la exploración combinada ofrece una forma de proceder particular en la recolección de la información, una estrategia de asignación de recursos y, directrices para vincular la recolección de información y la asignación de recursos. La estrategia combina un análisis detallado (racionalista) de algunos sectores que, a diferencia del análisis exhaustivo de toda la región, resultan interesantes o necesarios, junto a una revisión "selectiva" de los demás sectores. La inversión relativa en las dos clases de exploración - detallada y selectiva - así como el proceso mismo de exploración depende de que tan costoso sería ignorar, por ejemplo un huracán, o de qué tan costoso sería emprender sondeos adicionales y cuanto tiempo consumirían.

---

<sup>22</sup>Cfr. Robles Tapia, Gonzalo. "La Evaluación de alternativas en el Análisis de Políticas Públicas" Mimeo 1992.

La exploración podría dividirse en más de dos niveles. podría haber varios niveles de exploración de acuerdo al grado de detalle y de cobertura requerido, pero en realidad es mucho más efectivo incluir un nivel que abarque todo el universo de observación y un nivel de gran detalle.

### ***El Modelo Organizacional***

Caracteriza la conducta gubernamental como la acción escogida por un decisor racional unitario con capacidad de control central, completamente informado, y maximizador de valores. deja ver el hecho de que un "gobierno" consiste en un conglomerado de organizaciones semif feudales, débilmente enlazadas, cada una con su propia vida. Sin embargo los gobiernos perciben los problemas a través de los censores de sus organizaciones. Para definir sus alternativas de acción y calcular sus consecuencias, los gobiernos dependen de la información que procesan las organizaciones.

Los gobiernos actúan a través de las rutinas operativas de las organizaciones. Se puede, por tanto entender la conducta gubernamental según un segundo modelo conceptual: menos como elecciones deliberadas de líderes y más como producto de grandes organizaciones que funcionan conforme a determinados patrones de comportamiento.

Cada organización se ocupa de un conjunto especial de problemas y actúa de manera cuasi-independiente, pero son pocos los problemas importantes que caen exclusivamente en el ámbito de competencia de una única organización. Los directivos pueden inducir pero no controlar el comportamiento de las organizaciones. Para poder realizar rutinas complejas, es necesario coordinar la conducta de muchos individuos. La coordinación requiere procedimientos operativos estandarizados, reglas de acción.

Un gobierno consta en un momento dado de varias organizaciones, cada una con un conjunto establecido de procedimientos y programas estandarizados de acción.

Para tratar un asunto en alguna circunstancia particular, el comportamiento de las organizaciones, está determinado por rutinas establecidas con anterioridad a la cuestión.

### ***Gobernabilidad***

El concepto de gobernabilidad es un término de reciente uso y aplicación en las ciencias políticas, incluso en el Diccionario de Política de Bobbio, Mateucci y Pasquino, aparece un intento de definición hasta la séptima edición. Es en los años 70, con los problemas de legitimidad y consenso al interior de los gobiernos, cuando por primera vez se recurre al uso lingüístico del mismo.

La peculiaridad del término de gobernabilidad es que para su definición, escribe Gianfranco Pasquino<sup>23</sup> debemos partir del término opuesto, es decir, es a partir del entendimiento de la ingobernabilidad como podremos entender este término político. La ingobernabilidad está marcada por implicaciones pesimistas que aluden a una crisis de gobierno, marca un momento de ruptura en el funcionamiento o en el ciclo natural de un sistema.

Por sus posibles características, podemos hablar de tres géneros de ingobernabilidad:

- 1) **Crisis fiscal del Estado.** La tesis de James O'Connor establece que la ingobernabilidad es el producto de una sobre carga de demandas a las que el Estado responde con la expansión de sus servicios y de su intervención directa propiamente dicha, pero que inevitablemente termina por provocar una crisis de componentes fiscales.

<sup>23</sup>Gianfranco Pasquino, en Bobbio et al. Diccionario de Política. p. 703



II) **Ingobernabilidad Política.** Su característica son los problemas de autonomía del gobierno para ejercer sus tareas, debido a la complejidad, cohesión y legitimidad a las instituciones. Para Huntington la gobernabilidad de una democracia depende de la relación entre autoridad de las instituciones de gobierno y las fuerzas de las instituciones de oposición.

III) **Crisis de racionalidad.** Su expresión se presenta por dos sentidos diferentes: crisis de entrada y crisis de salida; la primera tiene forma de crisis de legitimidad, cuando el sistema generador de los mínimos consensuales no alcanza mantener la lealtad de las masas; la segunda tiene forma de crisis de racionalidad, cuando el sistema administrativo no logra hacer compatibles o manejar los mecanismos de control que le exige el sistema.

Las tareas de gobernabilidad son hoy día parte impostergable de la agenda de gobierno, con ellas se pretende hacer frente a la crisis sistemática que latente o tensiva, amenaza la unidad nacional y su continuidad. La propuesta para entender la gobernabilidad es concebirla como el conjunto de condiciones sistemáticas que hacen posible tareas de gobierno, sustentadas en el consenso y la legitimidad activa o pasivo de los gobernados hacia sus instituciones y gobernantes.

**CAPITULO II**  
**Solidaridad dentro del contexto**  
**de la Reforma del Estado**

En este capítulo se analiza al Estado de Bienestar, así como su crisis y posterior desmantelamiento. Ello con el propósito de establecer la importancia de esta etapa de bienestar social en México, para estar en posibilidad de revisar la reforma del Estado y el Programa Nacional de Solidaridad.

### **2.1. Crisis del Estado de Bienestar**

No obstante, el grado de efectividad política del Estado de Bienestar, todo ello ha sido suficiente para sostener el ritmo de la enorme onda expansiva del capitalismo de la postguerra, que da muestra de agotamiento a partir de la segunda mitad de la década de los sesenta y que estalló abiertamente en la crisis de 1974-1975.<sup>1</sup> Se asegura que en este período de intervención estatal es el Estado de Bienestar, el responsable de un nuevo fenómeno económico en etapas de crisis: La estanflación.

La estanflación (inflación con recesión) es una característica intrínseca de la economía mixta y tiene sus raíces en la naturaleza básica del Estado de Bienestar. Se atribuye dicho fenómeno al hecho de que ahora tenemos una sociedad humana en donde el desempleo y el receso industrial, no permite tener repercusiones en la baja de precios y salarios.

Una de las principales causas de los ataques al Estado de Bienestar lo constituye la llamada naturaleza improductiva de los gastos estatales, ya que las erogaciones del Estado representan una reducción del plusvalor disponible para el capital privado. Resulta interesante que en esta posición crítica ante el Estado de Bienestar, convergen algunos marxistas con el pensamiento monetarista.

Por ejemplo Bullock y Yaffe, señalan que los gastos sociales del Estado son improductivos ya que contribuyen sólo de una forma muy reducida a la formación de valor en la fuerza del trabajo. Según ellos, el Estado de Bienestar provoca una disminución en la masa de plusvalor que, en el mejor de los casos simplemente consigue el estallido de la crisis. Estos

<sup>1</sup>Martín Cabo de Martín. *La crisis del Estado Social*. España. PPU, 1986, pp. 19

autores sugieren que el Estado de Bienestar es el resultado de las conquistas laborales, de la clase obrera y su función consiste en legitimar al estado capitalista.<sup>2</sup>

En esta misma perspectiva Claus Offe, afirma que la estrategia Keynesiana y el Estado de Bienestar, son responsables de la estancación y de la falta de respuestas por parte de los empresarios a los estímulos indicativos del Estado, limitándose a generar expectativas de ganancias automáticas.

Sin embargo, Keynesianismo y Estado de Bienestar no son los responsables de la crisis actual, aún si se acepta que han venido a acentuar y profundizar la dimensión de la crisis, en la misma etapa de prosperidad del capitalismo de la posguerra.<sup>3</sup>

Diseñado para resolver un Estado de crisis en la economía, el paradigma Keynesiano fue desarrollándose a lo largo de una etapa desarrollo, cuyos orígenes se localizan en la función reestructuradora de la crisis de 1929 y de la segunda guerra mundial, así como el encauzamiento que se dio a las contradicciones macroeconómicas que dieron origen a dichos fenómenos.

"Cuando la onda expansionista llegó a su fin, la nueva etapa de crisis puso de manifiesto los límites del intervencionismo estatal fue la crisis la causante de la bancarrota del Keynesianismo. Y no éste el que minó la rentabilidad del capital, aún si al final terminó por intensificar esta tendencia".<sup>4</sup>

En resumen, la crisis del Estado de Bienestar se encuentra en la propia naturaleza de la gran crisis del capitalismo mundial. Es decir, cuando la economía mundial creció y se expandió, el Estado Benefactor tuvo un desarrollo impresionante, pero al llegar la gran recesión económica mundial este comenzó a desmantelarse paulatinamente.

---

<sup>2</sup> Guillermo Farfán. *Op. cit.* p. 46

<sup>3</sup> José Juan Sánchez González. *Op. cit.* p. 28.

<sup>4</sup> Guillermo Farfán. *Op. Cit.* p. 46.

### ***Desmantelamiento del Estado de Bienestar***

Hemos visto como hasta la segunda mitad de los años sesenta en los países desarrollados el Estado de Bienestar se encontraba todavía en expansión. Los gastos sociales en los países del mercado común aumentaron en promedio, de 19.3% del Producto Nacional Bruto en 1970 a un 24.3% en 1975.<sup>5</sup>

Durante ese lapso, estuvo asegurada la mayor parte de los riesgos de la vida laboral enfermedades, vejez, muerte, invalidez, daños físicos o psicológicos, accidentes de trabajo, desempleo y gastos familiares entre otros. Sin embargo, la crisis de la economía mundial en 1974, marcó el fin de la expansión del Estado de Bienestar.

El dilema que enfrenta el Estado de Bienestar fue reestructuración y/o desmantelamiento o más precisamente, la reestructuración del Estado de Bienestar mediante el desmantelamiento de las prestaciones sociales.<sup>6</sup> Esta segunda alternativa, fue la que siguieron la mayoría de las naciones donde el Estado de Bienestar había tenido un relativo auge.

En realidad las prestaciones sociales no fueron revocadas fácilmente, porque estas constituyen luchas histórico-sociales y no una generosa concesión por parte de un Estado iluminado. El ámbito de las prestaciones sociales no se encuentran solamente en las reformas conquistadas ya institucionalizadas: estas conquistas son socialmente sostenidas por la organización del movimiento obrero que van a la vanguardia en el sistema de prestaciones sociales.

En este sentido, es posible distinguir cuatro aspectos fundamentales en el desmantelamiento del Estado de Bienestar, que son los siguientes:

- 1.- El Estado Benefactor presupone la ocupación y el trabajo como elementos base, es decir, vive del trabajo productivo. En el momento en que la crisis del Estado de Bienestar afecta al sistema de trabajo productivo, se produce desempleo y por tanto, se reduce

<sup>5</sup> Elmer Altaver. "Reestructuración o desmantelamiento del Estado Social", En *Estudios Políticos*, Centro de Estudios Políticos, México, UNAM, 1988, nueva época, vol. 5, julio-diciembre, número 3-4, p. 42.

<sup>6</sup> *Ibid.* p. 42.

la acumulación del capital. Así el Estado de Bienestar no sólo se ve bloqueado materialmente en su capacidad de funcionamiento, sino que se le amenaza directamente.

2.- Durante la crisis, surge la impresión de que se han vuelto inútiles los elementos corporativos del Estado de Bienestar, como consecuencia del efecto del desempleo. "En lugar de los gastos de consumo, deben prometerse políticamente gastos de inversión, lo que significa una reducción de la cuota de salario individual y, por la vía del desmantelamiento del Estado Social, también una reducción de la cuota social".<sup>7</sup>

3.- Durante la crisis de acumulación, las prestaciones sociales que legitiman al sistema deben ceder paso a la función de acumulación de capital, en tanto que éstas son una responsabilidad estatal.

4.- Durante la fase de prosperidad del capitalismo en el Keynesianismo, se propició un intensivo proceso de acumulación del capital, del cual el equilibrio fue un compromiso social a través de concesiones parciales del Estado de Bienestar.

Pareciera que el desmantelamiento del Estado de Bienestar ha propiciado su extinción, provocada por las nuevas tendencias de globalización mundial. Sin embargo, esta afirmación debe tomarse con cautela y analizarse en forma más profunda. Ya que hasta el momento, los gobiernos conservadores que se oponen a la intervención del Estado se detienen ante un acuerdo explícito con el electorado; las conquistas de la clase trabajadora deben ser respetadas y mantenidas como prerequisites para el sostenimiento de las formas democráticas.<sup>8</sup>

En suma, el Estado de Bienestar en el mundo fue desmantelado en el componente de su política keynesiana, pero al mismo tiempo, se inició el proceso de la reestructuración de sus instituciones bienestaristas. Veamos el caso de México.

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 43

<sup>8</sup> Guillermo Farfán. *Op. cit.* p. 49

## 2.2. El Estado de Bienestar en México

Una vez que ha sido estudiado el Estado de Bienestar, es posible analizar el caso de México. Destaca entre otras cosas, que en la década de los setenta se da el mayor auge del bienestar social y surgen instituciones fundamentales en la estrategia del Estado Benefactor, mientras que en la década de los ochenta se consolida el proceso de su crisis y desmantelamiento, el cual se refleja en la disminución real del gasto público.

Existen antecedentes históricos de la presencia del Estado para dotar de servicios públicos (salud, educación, bienestar, cultura, entre otros), ante la nula y reducida participación de la iniciativa privada en estos renglones. Sólo una entidad como el Estado puede intervenir para proporcionar bienestar social a la población.<sup>9</sup> Funciones de carácter social son asumidas por el Estado mucho antes incluso de la formación del Estado moderno, lo cual demuestra la capacidad de éste para atender las necesidades prioritarias de la población. La intervención del Estado en el bienestar social, tiene fundamentos históricos y surge de necesidades y demandas específicas.

### *Antecedentes históricos*

No obstante, el desarrollo de una base industrial creada en el porfiriato, las verdaderas transformaciones sociales y políticas evolucionaron después de la Revolución. Son los procesos que constituyen los orígenes del milagro mexicano, su madurez sólo se produce después de 1940.<sup>10</sup>

Durante la década de los treinta se logró la estabilidad política que luego fue institucionalizada en un solo partido de gobierno (PNR-PMR-PRI). Después, las instituciones financieras públicas como el Banco de México y Nacional Financiera se convirtieron en medios de apoyo e intervención a gran escala del gobierno en el desarrollo económico nacional.

En el período (1940-1950), estas instituciones emprendieron al

<sup>9</sup> Omar Guerrero. *El Estado y la Administración Pública en México*, INAP, 1989.

<sup>10</sup> Peter Ward. *Políticas de bienestar social en México 1970-1989*. México, Nueva Imagen, 1989.

desarrollo de las instituciones básicas, mientras que en una etapa posterior se dirigieron hacia la inversión de infraestructura, por ejemplo: energía eléctrica y ferrocarriles. Otras intervenciones del Estado contribuyeron a estimular la emigración de los campos a las ciudades; es decir, lo indispensable era dar mano de obra barata. Los cambios en la formación social y psicológica de la élite, así como las nuevas oportunidades socioeconómicas favorecían el desarrollo nacional.

En la agricultura, las tasas de producción crecieron rápidamente al principio, para después reducirse a un promedio de 4.3% entre 1950 y 1960 y de 2% durante la segunda mitad de los sesenta.

Para 1970 había claros indicios de que la producción estaba en crisis, la respuesta del Estado fue ineficaz ya que gran parte de la ayuda técnica relacionada con la "revolución verde" favorecía a las unidades más grandes y más comercializadas.

Así, el efecto general del desarrollo agrícola entre 1950 y 1970 consistió en reducir las oportunidades y la viabilidad del pequeño campesino. Entre los años de 1959 y 1969, el nivel de los que carecían de tierras pasó de 2.3 millones a 3.3 millones y la proporción de la fuerza laboral empleada en la agricultura declinó de 65% en 1940 a 3% en 1970. Asimismo, parte del PIB declinó del 23% en 1950 a 16% en 1960 y 11% en 1970.<sup>11</sup> El panorama de la agricultura era sombrío y con un bajo nivel de desarrollo.

Por lo que respecta, al desarrollo industrial es el área económica donde fue más notorio el *milagro mexicano*. La industrialización como vía para substituir paulatinamente las importaciones permitió complementar la inversión en actividades que producían artículos y exportación. El Estado intervino para aumentar la competitividad de México en el extranjero, devaluando el peso en 1949 y 1954, manteniendo de esta forma bajos salarios y por tanto sus aumentos. La productividad era baja y el papel de intervención estatal seguía creciendo.

Este auge en el período del desarrollo económico tuvo vastas repercusiones, tanto sobre la población total como en su distribución del

---

<sup>11</sup> *Ibid.* p. 38-39.



ingreso. La población aumentó rápidamente, pasando de 19.6 millones en 1940 a 81 millones en 1990. Asimismo, México se convirtió básicamente en un país urbano. La proporción de la población nacional que vivía en áreas urbanas (definidas con más de diez mil personas) pasó de 22% en 1940 a 42.4% en 1970 y a comienzos de los ochenta estaba cerca de 55%.

No obstante, "el rápido desarrollo económico logrado entre 1940 y 1970 ni el enorme aumento de la producción petrolera a fines de los sesenta ha modificado considerablemente los niveles de desigualdad del ingreso, aunque ambos procesos hayan generado grandes cambios en la naturaleza de la actividad económica".<sup>12</sup>

### ***Gasto público y bienestar social en México (1971-1982)***

Es indudable que la sociedad mexicana en el período 1971-1982 vivió un proceso en el cual el Estado aspiraba a convertirse en el conductor y rector del desarrollo económico y social de la nación. La evolución de las instituciones principales de Bienestar Social han estado ligados claramente al doble carácter del Estado Benefactor: como regulador y estabilizador capitalista.<sup>13</sup>

Durante los años de gobierno echeverrista, se verificó un avance sustancial de la participación del Estado dentro de la economía, hasta el punto de convertir a este, por lo menos como aspiración presidencial en el motor del desarrollo del capitalismo mexicano.

Como porcentaje del PIB, el gasto público creció del 26.8% en 1971, al 39.6% en 1976. De este incremento, educación, salud y seguridad y seguridad social (*Desarrollo Social*) absorbieron el 23% del gasto sectorial durante el período, convirtiéndose en su conjunto en el renglón más importante del gasto público, inmediatamente después del gasto en fomento industrial que acaparó el 33.5% del total. En promedio, el gasto público en Desarrollo Social durante el gobierno de Echeverría, como

<sup>12</sup> *Ibidem.*

<sup>13</sup> Guillermo Farfán, "Gasto Público y Bienestar Social en México, 1983-1986". En *17 ángulos de un sexenio*, Germán Pérez y Samuel León -compiladores-, México, UNAM-Plaza Vélazquez, pp. 71-113.

porcentaje del PIB fue de 7.8%.<sup>14</sup>

En lo relativo al rubro de inversión pública en bienestar social (obras de servicio urbano y rural, construcción de escuelas, hospitales y otros) destaca un aspecto importante: en 1971 absorbe el 21.7% del total, para crecer hasta el 25.8% en 1973. Aunque a partir de este año comienza a descender aceleradamente hasta el 14.5% en 1976, sin lograr recuperar los niveles anteriores de los años siguientes.

En el período del gobierno de José López Portillo se modifica en lo substancial el carácter expansionista del gasto público. No obstante, que en un principio el gasto público ejercido, como porcentaje del PIB, mantiene tasas comparables con las más elevadas durante el sexenio echeverrista: 36.3% en 1977, 37.1% en 1978 y 38.1% en 1979. A partir de 1980 va a crecer vertiginosamente hasta alcanzar la cifra récord del 58.5% en 1982.<sup>15</sup>

Pero a diferencia del período 1971-1976, el gasto sectorial en Desarrollo Social comienza a manifestar un declinamiento progresivo que expresa, en todo caso, el estancamiento de las políticas bienestaristas iniciadas en la década de los setenta. Del 22.1% en 1977 el gasto sectorial en Desarrollo Social descenderá hasta el 13.8% en 1982. Esta tendencia refleja un estancamiento del Estado de Bienestar mexicano y se observa con mayor claridad en la política de Inversión Pública en Bienestar Social que se mantiene en niveles similares a los más bajos del sexenio de Miguel de la Madrid: 15.2% en el período 1977-1982, en relación al 14.5% en 1976, el porcentaje más reducido de los años del régimen echeverrista.

Durante los años de 1971 a 1982 surgen diversas instituciones de Bienestar Social que van a convertirse durante ese período en el centro de la estabilización social y en alguna medida, refrendan el compromiso entre el Estado mexicano y el movimiento obrero oficial.

La creación del INFONAVIT, será el suceso más sobresaliente del sexenio echeverrista, no sólo por el impacto en el gasto público, sino

---

<sup>14</sup> *Ibid.* p. 76.

<sup>15</sup> *Ibidem.*

como parámetro para medir la evolución del Estado y el movimiento obrero. Asimismo, la aparición de otras instituciones como el FOVISSSTE, el FONACOT y las ampliaciones presupuestales a CONASUPO, fortalecen estas medidas bienestaristas.

En el sexenio de López Portillo, también destacan otros programas federales como COPLAMAR, el SAM e incluso el proyecto de "Mínimos de Bienestar" que en su conjunto, representan parte del gasto en bienestar social. Ello representa el intento gubernamental más ambicioso para extender los alcances del Estado de Bienestar hacia sectores más amplios de las clases populares.

Sin embargo, es importante destacar, el estancamiento relativo al gasto público en Desarrollo Social y a la reducción de las tasas de inversión en Bienestar Social, no todas las instituciones sufrieron con la misma intensidad sus efectos. Las tres instituciones que proporcionan servicios de salud: Secretaría de Salud (SA), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); sólo la primera acusó reducciones significativas, mientras que las instituciones de seguridad social, mucho más directamente ligadas a las necesidades urbanas y de la clase obrera se mantuvieron intactas, obviamente acosta del deterioro de los servicios de asistencia pública.<sup>16</sup> Lo cual constituye un ejemplo de la presencia del movimiento obrero de la gestión del Estado de Bienestar.

En resumen, "el modelo de desarrollo implementado no se limitó a utilizar el gasto público como un instrumento para acelerar el crecimiento económico sino que, en lo particular, configuró una política de Bienestar Social que desempeñó un papel fundamental para la estabilización del conflicto social por la vía política del compromiso y de la generación directa de beneficios para la dirigencia sindical, tanto en términos de la gestión administrativa como en lo referente a la consolidación de su legitimación para con la clases obrera".<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Daniel López Acuña. *La salud desigual en México*. México, Siglo XXI, 1984, p. 247.

<sup>17</sup> Guillermo Farfán. op. cit. p. 80.

**Gasto Público y bienestar social en México (1983-1988)**

La crisis financiera y la renegociación de la deuda externa; la contracción económica del Estado expresado en los ajustes presupuestales; el inicio del proceso de privatización de empresas públicas y en particular, la crisis del Estado de Bienestar parecería ser el producto de la austeridad coyuntural impuesta por la recesión económica. Sin embargo, la evolución de las políticas sociales del gobierno de Miguel de la Madrid no se va a caracterizar por la sola reducción de las acciones del Estado (retracción estatal), sino que envuelve una modificación sustancial del rol histórico del Estado. Desde la perspectiva de la nueva racionalidad estatal, el gobierno decide emprender una reforma que identifica los efectos de la crisis estructural con sus causas para convertir el problema, en un asunto de administración eficaz.<sup>18</sup>

La puesta en marcha de una nueva estrategia en el marco de la crisis, afecta significativamente el nivel de actividad del Estado en el terreno de la política fiscal y especialmente los volúmenes del gasto público en desarrollo social. No sólo la tesis del desmantelamiento del Estado Benefactor, permite comprobar el viraje de la política del Bienestar Social de la actividad estatal. "El rasgo fundamental del pensamiento monetarista se podrá apreciar, más bien, en la tendencia actual del Estado mexicano a desplazar su responsabilidad social hacia el resto de la sociedad, afectando el grueso de la estructura bienestarista".<sup>19</sup>

De esta manera, atendiendo el gasto sectorial resulta que el gasto social se ha incrementado de un 12.4% en 1983, el 24.5% en 1984, hasta llegar al 26.4 en 1985; cuando de hecho, si consideramos el gasto público total ejercido, dichos porcentajes se mantienen a niveles muy semejantes a los de 1982 (los más bajos de los sexenios anteriores), esto es, el 13.2% en 1984 y 13.3% en 1985.

Asimismo, el gasto público relacionado con el Desarrollo Social y el PIB, señalan los siguientes: en los tres primeros años de la administración de Miguel de la Madrid, el promedio del gasto social con relación al PIB ha girado en torno al 6%, en contraste con los dos sexenios anteriores en

---

<sup>18</sup> *Ibid.* p. 82.

<sup>19</sup> *Ibid.* p. 83.

que dicho gasto fue, en promedio el 7.8% para 1971-1976 y el de 7.6% para el período 1977-1982.

Por lo que respecta a la Inversión Pública Federal en Desarrollo ha mostrado cierto restablecimiento al pasar de 8.4% y 7.9% en 1982 y 1983 respectivamente, a un 9% en 1984 y un 1% en 1985; lo que significa una particular prioridad gubernamental y un estancamiento de las políticas bienestaristas.

Por ejemplo, las instituciones de bienestar han tenido recortes presupuestales y su propósito, por parte del gobierno, es convertirlas en instituciones autofinanciables: en el IMSS el proceso se ha iniciado, mientras que en el ISSSTE ya desde 1982 puede considerarse una institución autofinanciable.

### ***Auge y desmantelamiento del Estado de Bienestar en México***

Aunque ya se hicieron algunas precisiones sobre el origen del Estado de Bienestar en México, es necesario analizar en forma sucinta el auge del mismo y a partir de ahí, su desmantelamiento.

Los orígenes del Estado de Bienestar en México provienen de la etapa cardenista. En este período se construye la gestación del Estado de Bienestar, principalmente por dos razones: por un lado, centralizando e integrando las nuevas estructuras organizativas de las clases populares dentro del Estado y otorgando a la clase obrera, un lugar excepcional en las redes del poder; por otro lado, modificando definitivamente la concepción ideológica y política de las tareas del estado mexicano en el proceso de industrialización.<sup>20</sup>

"Durante esta etapa se reproducen otros importantes acontecimientos del Estado de Bienestar: el reconocimiento de la presencia de los trabajadores del Estado con la fundación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores ISSSTE en 1960; la realización de

<sup>20</sup> Victor M. Soria y Guillermo Farfán. "El deterioro del Bienestar y de la salud en México". En Testimonios de la crisis y saldos del sexenio -1982-1988-. Esthela G. García -coord.-, México, Siglo XXI-UAM, 199, pp. 139-177.

grandes avances de la política educativa y de vivienda; y lo que sintetiza todo lo anterior, la modificación sustantiva de las prioridades en el gasto público, que elevaron el gasto relativo al bienestar social a un nivel que sólo tenía como precedente los años cardenistas y que sólo podría ser superado en los mejores años de la década de los setenta".<sup>21</sup>

Resulta indudable que todo el éxito del desarrollo económico de la década de los setenta se sustentó en la dinámica de la inversión privada, representada por el gran capital nacional y extranjero y sólo este fenómeno, en conjunción con la elevación de la productividad y su efecto sobre los salarios reales, permite explicar el avance del Estado de Bienestar e incluso la creciente actividad de un Estado que aplicó durante este período una política económica que, por sí misma, difícilmente hubiera logrado los resultados alcanzados.

Sin embargo, es necesario recordar que el Estado mexicano va a incorporar durante este período elementos de política estatal más cercanos al Keynesianismo, lo que lleva a ocupar un papel central en el funcionamiento de la sociedad y de la economía, también va a desarrollar otras contradicciones estructurales que a la larga conducen a la crisis del Estado de Bienestar.

Aun a pesar de los grandes logros alcanzados por el Estado de Bienestar, en la etapa del *milagro mexicano*, éste no fue capaz de suprimir las grandes desigualdades sociales, aunque se contaba con una elevación de los salarios reales, el ámbito de la masificación del consumo descansaba sobre el crecimiento de las clases sociales y en aquellos estratos de la clase trabajadora ligados a los sectores más dinámicos de la economía, paralelamente se consolidaba otra esfera industrial más tradicional y sostenida sobre relaciones salariales basadas en la sobreexplotación del trabajo.<sup>22</sup>

Adicionalmente, existen dos factores que generaron la crisis anterior del Estado Benefactor. En primer lugar, el abandono de los principios Keynesianos por parte de los sectores socialdemócratas de la clase gobernante; en segundo, el carácter selectivista de nuestras

---

<sup>21</sup> *Ibid.* p. 143.

<sup>22</sup> *Ibid.* p. 145.

instituciones de bienestar que ha permitido llevar adelante su reestructuración sin una resistencia significativa del movimiento obrero oficial.

Asimismo, "el desplazamiento de la prioridad del pleno empleo para dar lugar a la política de combate a la inflación y de pago a ultranza del servicio de la deuda ha provocado una reestructuración general del papel del Estado dentro de la sociedad mexicana, y en este proceso, por supuesto, no ha podido quedar exento del Estado de Bienestar".<sup>23</sup>

### **2.3 La reforma del Estado y la reforma social**

El estudio de la reforma del Estado, requiere de una propuesta única-integral que permita aproximarse a una visión más completa de este proceso histórico. Analizar un componente de la reforma del estado en forma aislada, determina los alcances y resultados del análisis que se emprenda, por ejemplo, si se estudia los aspectos económicos de la reforma del estado, el estudio tendrá características "económicas". Lo mismo sucedería en lo político y en lo social de la reforma, ya que se determinarían previamente los alcances del análisis.

Como una metodología mínima<sup>24</sup> para estudiar este proceso histórico, sugerimos analizar a la reforma del Estado en México, en el régimen de Carlos Salinas de Gortari, con sus cinco componentes que la integran:

- 1) Reforma económica
- 2) Reforma política
- 3) Reforma social
- 4) Reforma administrativa
- 5) Reforma ideológica

En ese sentido, la reforma del estado emprendida por la administración salinista no puede circunscribirse sólo a un aspecto de la reforma (económico, político, social, administrativo e ideológico) sino que el

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 148

<sup>24</sup> José Juan Sánchez González. *La reforma del estado y su impacto en el aparato público. Una aproximación crítica*. Mimeo, 1993.

avance de la reforma económica condicional el avance, desarrollo, consolidación o retroceso de las otras reformas.

Con motivo del Primer Informe de Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, éste formuló la Reforma del Estado como estrategia de su administración para ampliar nuestra vida democrática, recuperar el crecimiento sin inflación, elevar el bienestar de la población y modificar las relaciones entre el Estado, la sociedad y el ciudadano.<sup>25</sup> Su anuncio provocó un ambiente de discusión y crítica en torno al concepto mismo, su naturaleza, alcances y condiciones para transformar el papel del Estado Propietario en Estado Justo o Solidario.

En realidad, la crisis en los años de 1968 (movimiento estudiantil), 1972 (devaluación), 1976 (devaluación) y 1982 (nacionalización de la banca), produjeron un cambio gradual en la naturaleza del Estado mexicano. En esa medida, dos pilares del sistema político mexicano comenzaron a cambiar rápida y profundamente. Por un lado, el económico al modificar las relaciones entre el estado y determinadas ramas de la producción y el capital. El otro político, la relación entre los empresarios, los trabajadores y el capital. El otro social, la relación entre los empresarios, los trabajadores y el estado, por tanto el pacto corporativo había llegado a un cambio.<sup>26</sup>

Cuatro tendencias mundiales que han influido significativamente en la Reforma del Estado:

1.- La reestructuración mundial de la economía: una nueva división internacional del trabajo; nuevas relaciones y equilibrios entre las naciones y entre las clases y sectores sociales del país; el desarrollo de nuevas ramas y equilibrios en las economías industrializadas; la introducción de nuevas tecnologías y nuevas normas laborales; la "flexibilidad" en el uso de la fuerza del trabajo.

2.- El desmantelamiento o reestructuración del Welfare State: El Estado de Bienestar se repliega, mientras avanza en el mundo la

<sup>25</sup> Carlos Salinas de Gortari. "Reformando al Estado". Nexos, México, no. 148, abril de 1990, pág.

27.

<sup>26</sup> Adolfo Gilly. "El régimen mexicano en su dilema". Nexos, México, no. 146, febrero 1990, pág.

33.



privatización (reestructuración de la cobertura estatal), en servicios sociales, salud, educación y vivienda.

3.- La integración regional de las economías nacionales y la interpretación de culturas y costumbres: Provocado por la mayor internacionalización de la fuerza de trabajo del mercado y de la industria de la información.

4.- La crisis de los regímenes políticos posrevolucionarios de partido de estado o único: Algunos países bajo las presiones de la reestructuración mundial de la economía y de los mercados ejercen sobre dichos regímenes, la modificación de los "pactos sociales", que ponen en crisis de obsolescencia a los partidos de estado o partido único.

Estos factores han influido de manera determinante en la necesidad de llevar a cabo una reforma del estado en México, con características muy particulares y que son producto de un nuevo proceso de globalización económica y social a nivel mundial. Este proceso ha comenzado a modificar y reformar aspectos fundamentales en la vida de la nación, que incide en el nuevo papel del Estado.

Por ello, para el entonces presidente Salinas: "En México, sólo un Estado más representativo de su sociedad, abierto a la competencia y eficaz en sus obligaciones sociales sustantiva, podría asumir los formidables desafíos que enfrentamos ahora en materia de alimentación, salud, empleo, educación, vivienda, seguridad pública, medio ambiente y servicios básicos. Ese Estado moderno, sobre todo, podría consolidar la unidad a la escala necesaria para defender más los intereses nacionales en el contexto de la globalización económica y la nueva configuración mundial".<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Carlos Salinas de Gortari. Op. cit. pág. 30.

### **Reforma económica**

En lo económico, se inició un acelerado proceso de modernización que incluyó tanto al sector público como al privado.<sup>28</sup> Se sanearon las finanzas públicas de manera que en 1992 el presupuesto del gobierno federal es superavitario por primera vez en la historia moderna del país, con un valor equivalente al 0.8% del PIB. Se renegoció la deuda pública externa y se ha logrado bajar su saldo neto del 48.3% del PIB en 1988 a 24% para el final de 1993.

También se llevó a cabo una reforma fiscal que permitió ampliar el número de contribuyentes, redujo las tasas impositivas, simplificó los procedimientos y elevó el control para evitar la evasión. Esto permitió que existiera un aumento de contribuyentes de 13.1 millones en 1988, para 1991 se incrementó a 17.2 millones, un crecimiento de 31.7%. En el caso de las personas físicas con actividades empresariales, el número de contribuyentes creció en 16% en el mismo período. Adicionalmente, se han mejorado los actos de fiscalización ya que en 1988 sólo el 13% de las 54 000 auditorías realizadas arrojaron diferencias a favor del fisco, en 1991 de las 156 000 realizadas, el 90% generaron saldo a favor del gobierno. Esto significó 2.6 billones de pesos en este último año, contra una captación de sólo 128 000 millones en 1988.<sup>29</sup>

Por otra parte, la inflación disminuyó al pasar del 52% al inicio de la administración salinista, al 11.9% en 1992 y de un dígito para 1994. El PIB ha crecido en promedio 3.5% en los cuatro años del actual gobierno, es decir, el producto ha aumentado en este período por arriba del incremento poblacional. La inversión privada tuvo un crecimiento anual promedio del 12.2% aproximado en el período 1989-1991.

En lo que se refiere a la inversión extranjera, en 1991 alcanzó la cifra de 12.3 mil millones de dólares, de los cuales 4.8 mil millones fueron inversión directa y 7.5 mil millones inversión financiera. Los logros económicos han sido importantes para continuar con las otras reformas

<sup>28</sup> Carlos Rojas Gutiérrez. "El Programa Nacional de Solidaridad y la reestructuración de la gestión social participativa". En la Administración pública contemporánea en México, SECOGEF-FCE, 1993, pág. 168-169.

<sup>29</sup> Francisco Gil Díaz. "La rehabilitación de las finanzas públicas y la nueva administración tributaria". en la administración pública contemporánea en México. México, SECOGEF-FCE, pág. 54-55

y en esa medida consolidar la reforma del estado.

En la reforma económica destacan dos procesos fundamentales: la privatización de las empresas públicas y el proceso de desregulación. Por lo que se refiere a la privatización de entidades públicas y el proceso de desregulación. Por lo que se refiere a la privatización de entidades públicas es conveniente recordar que al final del año 1982, el universo paraestatal contaba con mil 155 entidades, incluidos los bancos; al concluir 1988 se llegó a 646 y en el mes de diciembre de 1992 el padrón relacionaba solamente 217 entidades vigentes y 53 en proceso de privatización. Es decir, ha habido una reducción del 66.5% durante el régimen salinista.<sup>30</sup>

En cuanto al monto obtenido por la privatización, los resultados son relevantes: durante el período comprendido entre diciembre de 1982 y noviembre de 1988, el gobierno obtuvo ingresos por el orden de \$1.5 billones de viejos pesos, en tanto que para el período que va de diciembre de 1988 a diciembre de 1992 los ingresos sumaron \$64.914 billones de viejos pesos. Incluso, solo por la privatización bancaria comercial los ingresos ascendieron \$37.856 billones de viejos pesos.<sup>31</sup>

Por su parte, el proceso de apertura comercial mexicano, ha significado que de una economía prácticamente cerrada a pasado a ser una de las economías más abiertas del mundo. Los datos lo confirman. En 1982 el 100% de las fracciones arancelarias requerían un permiso previo de importación, mientras que para 1992 menos del 2% de las fracciones lo requieren. El arancel máximo pasó de 100% a 20% en el mismo período y el arancel promedio ponderado se sitúa actualmente en un nivel cercano al 10%.<sup>32</sup>

Las exportaciones no petroleras, que en 1980 eran sólo el 25% del total, actualmente son más del 70%, con una participación creciente de las exportaciones manufactureras. Estas últimas han crecido, en promedio

<sup>30</sup> Jaques Rogozinski y Francisco Javier Casas Guzmán. "El proceso de desincorporación en México". En la administración pública contemporánea en México, México, SECOGEF-FCE, 1993, pág. 25.

<sup>31</sup> *Ibid.* pág. 47-48.

<sup>32</sup> Santiago Levy A. "La apertura comercial y el Programa de Desregulación Económica en México". En la administración pública contemporánea en México, México, SECOGEF-FCE, 1993, pág. 116-117.

anual a tasas superiores al 12% desde que se inició el proceso de apertura, a pesar de las condiciones externas adversas.

Se han firmado convenios con la Comunidad Económica Europea, con el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico y, en 1994, se logró poner en marcha el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Además, se firmó un Acuerdo de Complementación Económica con Chile y Costa Rica, así como se continúan las negociaciones con países de Centro y Sudamérica.

La reforma económica con el avance logrado en los términos ya descritos, permite continuar con la reforma política, hacer viable la reforma social (particularmente Solidaridad) e impulsar la reforma ideológica del estado, lo que demuestra la importancia de esta reforma sobre las otras. Es decir, la reforma económica permite hacer viable y real cualquier reforma del estado y el alcance o limitación de la misma, depende de los resultados obtenidos en materia económica.

### ***Reforma política***

Por lo que respecta al plano político, un sector de la oposición en México, plantea la tesis de la *transición democrática*, que aunque tiene aspectos comunes con la reforma del Estado, se opone a ésta diametralmente, ya que la transición democrática presupone el fin del partido único o de Estado y la caída del presidencialismo como modelo de régimen político.

Hacia finales de 1993 para el régimen gobernante, no existe la necesidad de argumentar la tesis de la transición democrática en virtud de que existen partidos políticos, elecciones, legalidad y los ordenamientos electorales necesarios para consolidar el sistema político. Con la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), el Registro Federal de Electores (RFE) y el nuevo COFIPE, se produce la oferta política del régimen, hasta este momento. Recientemente, la apertura del Senado de la República, la abrogación de la cláusula de "governabilidad", la participación de los ciudadanos en el IFE, los debates presidenciales, los topes financieros a las campañas, la apertura de los medios de

comunicación, entre otras medidas han impulsado avances graduales en nuestra democracia.

Pareciera que en México se vive una democracia gradualista, en el sentido que la apertura del sistema a formas más democráticas ha sido un largo proceso que tiene como antecedente histórico el movimiento estudiantil de 1968. La democracia es un proceso perfectible e innacabado, que responde a necesidades histórico-políticas del grupo gobernante.

Las condicionantes de la reforma política, para que se constituya en un ensanchamiento democrático en el país, son dos factores determinantes en la formación del poder político de México: el Presidencialismo y el partido de Estado (PRI). La separación Gobierno-PRI pareciera lejano y poco viable de llevarse a cabo, toda vez que constituye una fórmula histórica que permite conservar el poder en México. Una auténtica reforma del estado debiera transformar y modificar estos factores políticos, pero por otra parte, resultaría su antítesis ya que sin ellos podría provocar su propio sepelio a causa de los mecanismos corporativos, componendas políticas, lealtades y compromisos, como fuente de legitimación del *status quo*.

En suma, la propuesta gubernamental no rompe con estos factores, por lo que se considera a la reforma política como limitada, y sujeta a los resultados que se obtengan de la reforma económica. El fortalecimiento de la economía nacional y el nivel alcanzado en esta materia, sugiere que los alcances de la reforma política no serán sustanciales, ya que el grado de aceptación del programa económico no requiere mayor legitimidad política.

### **Reforma social**

El Programa Nacional de Solidaridad nace formalmente el 2 de diciembre de 1988. Era el segundo día de gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari y en la práctica representó el primer acto oficial de su administración.

Los logros de la política económica han permitido la recuperación del crecimiento del gasto social. Este ha pasado del 33% del presupuesto federal en 1988 a 51.4% en 1992. Aún más significativo resulta el incremento de los recursos que se destina a Solidaridad (ramo XXVI), los que han pasado de 2.31 millones de viejos pesos en 1989 a 10.86 millones de viejos pesos en 1992. El gasto de Solidaridad representa en ese mismo año el 7.78% de los recursos que el gobierno mexicano destina al desarrollo social y el 44.77% del total de la inversión física en el sector.<sup>33</sup>

Incluso se señala que: "Solidaridad se definió como parte integrante de la reforma política para ampliar los espacios de participación democrática en el quehacer público. Solidaridad es, de esta manera, algo más que recursos; es, cada vez más, parte integrante de una forma de gobierno, de una política de Estado".<sup>34</sup>

Los resultados son sorprendentes.<sup>35</sup> Según Solidaridad:

- \* Se proporciona agua potable a 11 millones más de usuarios y el alcantarillado beneficia a 8.5 millones de personas que carecían de él.
- \* Se han pavimentado 3,200 kilómetros de calles y avenidas.
- \* Se han entregado más de 1 500 000 escrituras para dar seguridad al patrimonio de igual número de familias.
- \* La cobertura de salud se ha ampliado incorporando a 7.5 millones de mexicanos que antes no recibían atención médica.
- \* Más de 70 000 escuelas han sido reparadas y equipadas.
- \* Se han otorgado 550 000 becas a jóvenes pasantes que han realizado servicio social en proyectos de desarrollo comunitario.
- \* Niños en Solidaridad canaliza 500 000 becas a escolares para la continuación de su instrucción primaria.
- \* Los Fondos Municipales de Solidaridad ampliaron su cobertura en 1992 a 2, 096 ayuntamientos y llevando a cabo 63 389 obras y proyectos.

<sup>33</sup> Carlos Rojas Gutiérrez, *Op. cit.* pág. 17.

<sup>34</sup> *Ibid.* pág. 174.

<sup>35</sup> *Ibid.* pág. 177.

En lo relativo a la reforma social destacan entre otros aspectos la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), las modificaciones al IMSS y al INFONAVIT, la creación con rango constitucional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la conformación de los Tribunales Agrarios, de la Procuraduría Indígena y el Registro Agrario Nacional, entre otros.

Los Acuerdos Nacionales para la Modernización de la Educación Básica y el de Elevación de la Productividad y la Calidad, han tenido efectos específicos en el ámbito educativo y en lo laboral. Estos acuerdos han significado cambios radicales que inciden en la relación del Estado con la sociedad y que solo podrán analizarse después del mediano plazo.

La reforma social contribuye enormemente en la legitimidad del régimen y sirve como efecto de compensación ante las repercusiones del programa de ajuste económico.

### ***Reforma administrativa***

Por lo que respecta a la reforma administrativa pueden destacarse los siguientes aspectos relevantes. El redimensionamiento estructural se inicia con la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, lo que permite reducir el aparato burocrático y al mismo tiempo, dar mayor solidez y continuidad a los procesos administrativos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>36</sup>

En forma paralela desaparece la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y surge la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual asume las funciones de protección ecológica, desarrollo urbano, desarrollo regional y el Programa Nacional de Solidaridad, con lo cual se integra la política social del gobierno federal. La Secretaría de Educación Pública absorbe los centros de investigación, así como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Asimismo, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos inicia un proceso de reubicación funcional y departamentalización de sus unidades a nivel regional. La Secretaría

<sup>36</sup> Sacristán Ruiz. "La reestructuración del sistema burocrático". En la administración pública contemporánea en México. México, SECOGEF-FCE, 1993, Pág. 237-238.

Comercio y Fomento Industrial redefine su estructura en función de la ampliación de sus funciones de la apertura comercial.

Para apoyar la modernización en el agro mexicano el gobierno llevó a cabo la reorganización de dicho sector; creándose la Procuraduría Agraria, el Tribunal Agrario y el Registro Agrario Nacional, con base en las funciones y recursos transferidos de la Secretaría de la Reforma Agraria. Por su parte, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMP) procede a redimensionar su estructura funcional con motivo de la privatización de las empresas públicas bajo su coordinación y de los cambios generados en el sector energético y en Petróleos Mexicanos.

En esta administración son creados el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, la Comisión Nacional del Deporte y la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía. Cabe destacar en este ámbito la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Estos cambios de racionalización orgánica llevados a cabo en la Administración Pública Federal, demuestran la tendencia al redimensionamiento del aparato gubernamental en órganos, funciones, atribuciones y personal.

El redimensionamiento de recursos humanos en el aparato gubernamental es evidente: a lo largo del período 1988-1992 existe una reducción de 60, 410 plazas, que representa una disminución del 4.3%, con relación al total de la estructura ocupacional del gobierno federal.<sup>37</sup> Paradójicamente, este proceso ha permitido que pueda llevarse a cabo un crecimiento en sectores estratégicos:

- Educativo, un incremento de 73, 520 plazas, lo que implica un crecimiento del 9.4% durante el período 1988-1992.
- Salud, un incremento de 30, 333 plazas, que significa un aumento del 28.3% respecto de su plantilla original de 1988.
- Seguridad nacional e impartición de justicia, se han incrementado

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, pág. 24.



en 28, 244 plazas, que representa el 13.9% sobre el número existente en 1988.

Sin embargo, ello no demuestra ni justifica que nos encontremos frente a una reforma administrativa, en todo caso, este es un proceso de adecuación y adaptación administrativa a las nuevas condiciones cambiantes del mundo moderno. Cabe destacar que para el actual gobierno el Programa General de Simplificación de la Administración pública Federal, que coordina la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, es el principal instrumento para "... la modernización de la administración pública (que) busca devolver a la sociedad civil su iniciativa, que progresivamente había sido reducida ante un aparato estatal que crecía en tamaño y complejidad".<sup>38</sup>

Como resultado del mencionado Programa de Simplificación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 1989 al año de 1992, se han realizado 1, 823 acciones que han redundado en la agilización de los trámites gubernamentales, así como el mejoramiento de los servicios que prestan a la ciudadanía las dependencias y entidades federativas.

Aquí el cuestionamiento es más crítico, ya que no se han emprendido acciones de gran relevancia para ofrecer un mejor servicio en la Administración Pública Federal, sino que ésta se ha visto reducida por los efectos de la privatización. Pareciera que el Servicio Civil de Carrera, seguirá siendo una utopía, por las condiciones políticas prevaletientes que le son adversas y el "sistema de botín" que sigue teniendo vigencia. Una reforma del Estado que no lleve a cabo una profunda reforma administrativa, limita la posibilidad de una nueva relación entre el Estado y la sociedad.

### ***Reforma ideológica***

Otra reforma que cobró significado fundamental dentro de la reforma del Estado salinista, es la ideológica. Existe un cambio sustancial del

---

<sup>38</sup> Luis Ignacio Vázquez Cano. "La simplificación administrativa". En la administración pública contemporánea en México. México, SECOGEF-FCE, 1993, pág. 209.

nacionalismo revolucionario por un neonacionalismo basado en el liberalismo social. Así, hay una trilogía de nacionalismo revolucionario, liberalismo social y neoliberalismo que se desprende del Tercer Informe de Gobierno y del discurso pronunciado con motivo del LXIII aniversario del Partido Revolucionario Institucional (PRI). No obstante, que dos basamentos del poder se han ido modificando en la perspectiva de la reforma del Estado: La Constitución de 1917 y los principios de la Revolución Mexicana. La reforma ideológica plantea un cuestionamiento todavía en análisis: Es posible una Reforma de la Revolución? En qué términos y qué debe reformarse?.

Para Carlos Salinas de Gortari, el liberalismo social es resultado del movimiento liberal del siglo XIX, así como el que inaugura el siglo XX con la Revolución Mexicana de 1910, que impulsa un reclamo democrático y profundiza en la propuesta liberal: con una dimensión comprometida socialmente. Ambos movimientos, conforman la síntesis política del liberalismo social mexicano, la cual establece en un mismo proyecto las grandes aspiraciones nacionales: soberanía, libertad, justicia y democracia.<sup>39</sup>

Es decir, las desigualdades que se generaron en nuestro modelo de desarrollo, propiciaron que dentro de este mismo marco conceptual se colocará un creciente énfasis en la presencia del Estado, sobre todo en la economía. Fue esta presencia llevada al exceso, la que sitúa al estado en el límite de sus posibilidades para enfrentar los grandes problemas nacionales. De hecho la crisis que enfrentamos en la década pasada no sólo fue económica, sino que también dio lugar a tensiones sociales que exigían cambios en las estructuras y en las prácticas políticas.

En esta perspectiva, el liberalismo social adecua las grandes aspiraciones nacionales a los nuevos cambios mundiales. Así, la soberanía es entendida como valor supremo irrenunciable, pero debe adecuarse a la realidad económica de la globalización, relacionado al país a los principales centros económicos del mundo y participando activamente en los foros multilaterales.

---

<sup>39</sup> Carlos Salinas de Gortari, Discurso de Inauguración del Seminario Internacional "Libertad y Justicia en las Sociedades Modernas". México, La Jornada, Suplemento Especial, 4 de junio de 1993, pág. 11.

Para el liberalismo social, la libertad es una garantía individual que requiere de un marco de derecho, pero que no se agote en él. Asume que la libertad efectiva nace del cumplimiento de las condiciones y responsabilidades que emergen de la justicia, que le permite su plena expresión y su libre ejercicio.

La justicia social es entendida (en esta visión) como valor que presupone estabilidad económica y también libertad para que sean las propias comunidades las que decidan como enfrentar sus problemas y retos, con más recursos, con el apoyo del Estado, pero sin burocracias, ni tuteladas, ni imposiciones; con políticas populares y no populistas o paternalistas, como sucedía en el Estado de Bienestar.

Por lo que se refiere a la democracia, el liberalismo social tiene que darse en el avance económico y social del pueblo mexicano, por lo que ésta logra desarrollarse como sistema jurídico eficaz, régimen político realmente representativo y sobre todo un sistema de vida en donde se comparten derechos, responsabilidades y, en la pluralidad, valores históricos comunes.<sup>40</sup>

El liberalismo social en México (según Salinas de Gortari) contempla un Estado sano financieramente y comprometido con su tarea de regulador de mercados y promotor de la inversión que garantiza la estabilidad económica y promueve el crecimiento. Un Estado que se coloca a la vanguardia para abatir la pobreza extrema y moderar la desigualdad entre regiones e individuos. El liberalismo social no es liberalismo estatal, ya que trata de liberar fuerzas sociales de restricciones estatales, de reconocer que la libertad no sólo se refiere a individuos aislados, sino que también requiere de grupos en la sociedad, de asociaciones y de instituciones de la propia sociedad.

En suma, "El liberalismo social mexicano se ha constituido en programa de gobierno y su institucionalización ha permitido precisar propuestas más generales. Es así como México ha convertido su propia dinámica y la del resto del mundo en nuevas posibilidades que, a su vez, se han traducido en nuevos retos y también en resultados concretos. Ahí están

---

<sup>40</sup>Ibid. pág. III.

la apertura decidida hacia el exterior, la convocatoria a la pluralidad y a la tolerancia política, la defensa de los derechos humanos, la reestructuración financiera del crecimiento, el combate solidario a la pobreza extrema, la protección de nuestro patrimonio ecológico y el respeto y apoyo a las iniciativas individuales y colectivas".<sup>41</sup>

En esta medida, la reforma ideológica es resultado de los avances logrados en las reformas económicas, política, social y administrativa. La reforma ideológica, (liberalismo social) se constituye entonces en el sustento ideológico de la reforma del estado en México.

### ***La reforma social en el contexto actual***

Dentro de la reforma del estado mexicano, la reforma social es fundamental para su consolidación y viabilidad. Ello debido a que el Estado de Bienestar como un mecanismo básico de su legitimidad, pero debido a los nuevos intereses de la burocracia, de los intermediarios sociales y beneficiarios, lo fueron transformando y debilitando dentro de su propio cuerpo social.<sup>42</sup>

La reforma del Estado busca superar la paradoja extrema del Estado de Bienestar cuando el gasto en bienestar deja de ser eficaz para garantizar la satisfacción de las demandas sociales, la gobernabilidad de sociedades cada vez más diferenciadas y heterogéneas y para impulsar la productividad de la economía. Así a mayores niveles de gasto social le corresponden crecientes déficits en la atención de necesidades básicas de la población, en la capacidad de dirección y en una economía más improductiva. Pero el resultado más negativo fue la reproducción de un modelo cultural en el que hay cada vez más Estado y menos sociedad, es decir, menos iniciativa de la sociedad en la atención de sus propias necesidades.

---

<sup>41</sup> *Ibidem.*

<sup>42</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El Programa Nacional de Solidaridad.* México, F.C.E., 1994, p. 23.

La reforma social, orienta la reforma del Estado hacia la atención de cuatro retos fundamentales:

- 1.- Ampliar la cobertura de la política social hacia una recuperación de los espacios públicos y gubernamentales por la sociedad en movimiento.
- 2.- Aumentar la eficacia social que las políticas públicas han requerido, de un núcleo institucional que modifique prácticas burocráticas, abriendo nuevos canales de participación social.
- 3.- La complejidad de la sociedad contemporánea y sus nuevas tendencias participativas no son ajenas a la estrategia reformadora. Por el contrario, de lo que se trata es de convertir su nuevo perfil en el eje de un nuevo pacto social.
- 4.- Por último, la tendencia de la política social debe ser compatible con esquemas de finanzas públicas sanas y de promoción abierta a la economía fundada en una mayor intervención de la sociedad y en una reorientación estratégica del Estado.

La reforma social tiene como eje de acción a la política social. Solidaridad es una parte de ella, pero no la es toda. Analicemos su contenido y sus alcances.

En el contexto de la reforma del Estado el Programa Nacional de Solidaridad ha sido un punto de encuentro entre la reestructuración estatal y la atención a las necesidades sociales propias de la tradición social del Estado mexicano "Solidaridad se ha venido formando entre el Estado y agrupamientos específicos de la sociedad civil; en un nuevo basamento social que da consistencia y duración a las profundas reformas emprendidas desde el inicio de la actual administración".<sup>43</sup>

Dentro de la reforma social, el combate a la pobreza se centra en Solidaridad en un nuevo enfoque, que a la vez interactúa consolidando al proceso global de la reforma del estado. En ese sentido, Solidaridad es parte de las reformas pero también es uno de los instrumentos más

<sup>43</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad Op. cit. p. 131.

creativos e innovadores. Así, la reforma social tiene en Solidaridad su punto de partida natural y obligado. Arranca de Solidaridad y avanza hacia una estrategia de política social integral que tiene como prioridad, la lucha contra la pobreza extrema, sin olvidar el contexto de la desigualdad social.

### ***La política social***

Durante esa década la población total del país que en 1981 era de 41 millones, en 1987 pasó a ser de 81 millones, los pobres pasaron de 32 millones a 41. En este breve lapso, nueve de cada diez mexicanos que se añadieron a la población pasaron a formar parte de los pobres.<sup>44</sup>

A partir de 1982, en un contexto de recursos escasos se requiere adecuar la intervención del Estado y optimizar la asignación de recursos. La construcción de un nuevo tipo de política social se basa en la necesidad de reestructurar las instituciones públicas encargadas de proporcionar bienestar social, en un contexto de estrechez de recursos.

Este nuevo estilo de política social, reforma la relación del Estado con los grupos organizados de la sociedad, transformando su forma de financiamiento, de operación y de diseño para ampliar servicios, asistir a los grupos de extrema pobreza y lograr mayor participación y corresponsabilidad de la comunidad en la política y el gasto social.

En esta perspectiva, Solidaridad inaugura un estilo de política pública, más acorde con la etapa de transición en que se encuentra las relaciones entre el Estado, la sociedad y la economía. "Solidaridad es así una política de aportación civil, al involucrar a los necesitados en la solución de sus propios problemas y propiciar una creciente independencia, capacidad de gestión y autonomía de los grupos sociales".<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Política social. Instituto Nacional de Solidaridad, Sedesol.

<sup>45</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. Op. cit. p. 134.

### ***La política social y las finanzas públicas***

El saneamiento de las finanzas públicas y la renegociación de la deuda externa, fueron fundamentales para revertir la transferencia de recursos y contar con un margen de maniobra adecuado de largo plazo para consolidar su programa de modernización. A esto se sumó la cancelación de pasivos (internos y externos) que se fue concretando al destinarse para este fin los recursos adicionales que se obtuvieron por el proceso de privatización de empresas públicas.

En virtud de la renegociación y de la cancelación de pasivos, la deuda neta del sector público, como porcentaje del PIB, pasó de 68.3% en 1988 a un nivel de 24.4% en junio de 1992. De igual modo, el costo del servicio de la deuda pública se redujo de una cifra equivalente a 17.7% del PIB en el primer año a 4.3% en el último año de referencia.<sup>46</sup>

Este proceso de desendeudamiento efectivo posibilitó que de 1988 a 1992, el gasto neto total del sector público sufriera una reducción real cercana a 24% mientras que los pagos por intereses y comisiones experimentaban una caída de poco más de 72%. Esta situación favoreció que, no obstante esa reducción del gasto neto total, el gasto programable aumentado aproximadamente 10% en términos reales elevando su participación en el gasto total de 47% en 1988 a 69% en 1992.

Por otra parte, el crecimiento del gasto programable se basó sólo en la recuperación de las erogaciones correspondientes al gasto de desarrollo social. Este renglón comprende los recursos presupuestales en educación, salud, laboral, solidaridad, desarrollo regional, desarrollo urbano y por último, abasto social.

Así la nueva política social ha reforzado la atención a los aspectos tradicionales de desarrollo social, pero también ha abierto nuevos ámbitos y esferas de acción posibilitando una atención directa de las necesidades más elementales de la población.

Solidaridad proporciona una nueva dimensión a la inversión pública y al

---

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 34.

gasto social. La política social en México ha estado estrechamente vinculada al comportamiento del gasto en desarrollo social del sector público. Por ello, durante mucho tiempo, las demandas sociales se resolvían con políticas que implicaban un enorme y abundante gasto público.

Lo realmente importante del cambio que ha implicado Solidaridad, es que modifica una premisa básica de la concepción del desarrollo social en nuestro país: se deja atrás la idea de que sólo más gasto público se traduce en más justicia social. Solidaridad adiciona una nueva idea: la de cómo se gasta y en qué. Esto es, el aspecto cualitativo, en la participación social y la corresponsabilidad civil para combatir la pobreza.<sup>47</sup>

Por ello el gasto social juega un papel fundamental al corregir las fallas del crecimiento económico, reflejado en la distribución y asignación de los recursos; esto es, se debe convertir que *el gasto social es un instrumento que, bien asignado y distribuido, modula las tendencias concentradoras del ingreso y posibilita mayor contenido social a todos los aspectos del crecimiento.*

### ***El gasto en desarrollo social***

Como resultado de la aplicación de estas políticas, se observa que la participación del gasto social en el producto interno bruto ha aumentado en casi cuatro puntos porcentuales. Si en 1988 esa participación ascendía a 6.3% del PIB, para 1992 fue de 8.6% en tanto que para 1993 se programó una meta de 9.5% y se estima que será de 1.2% en 1994. Como porcentaje del gasto social aumentó de 33.2% a 51.6% y para 1995 se espera alcanzará una proporción de 53.9%.

En lo que toca a la composición del gasto en desarrollo social, se observa que los renglones que más han pesado son los relativos a educación y salud, con una proporción superior a 4% cada uno; Solidaridad, con una participación de alrededor de 7% y Desarrollo Urbano, con un porcentaje superior a 5%.

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 146.



Durante el período comprendido entre 1988 y 1992, todos los rubros del gasto social presentan importantes crecimientos en términos reales. Destaca, sin lugar a dudas, el incremento observado en los recursos destinados a Solidaridad y Desarrollo Regional, que aumentaron en 247.4%. A este aumento le siguieron los registrados en Educación, 68.7%; Salud y Laboral, 64.6% y Desarrollo Urbano, 56.1%.

En el mismo sentido, atendiendo al gasto social por habitante, si bien en 1992 era 1.7 veces mayor al observado en 1988, por lo que toca al gasto por persona destinado a Solidaridad y Desarrollo Regional en el mismo período había aumentado en 3.2 veces.

Así, la racionalidad económica del gasto social y la racionalidad social de la política económica han permitido, que los recursos destinados a la promoción del bienestar social aumenten constantemente sin crear presiones sobre las finanzas gubernamentales en un marco de crecimiento y estabilidad.

#### **2.4. DEL ESTADO DE BIENESTAR A LA NUEVA REFORMA SOCIAL: SOLIDARIDAD**

En un análisis comparativo, aunque reconociendo que las dos estrategias de bienestar social (Estado Benefactor y Solidaridad) tienen diferencias en su concepción, estructuras, alcances y resultados, resulta conveniente para aproximarnos a nuestros propósitos originales para sugerir algunas consideraciones al respecto.

Desde el punto de vista de sus objetivos, el Estado de Bienestar surge como eje impulsor del desarrollo nacional, ya que su propósito fundamental es satisfacer las necesidades de bienestar social. En esta estrategia, el gobierno mediante el uso del gasto público busca multiplicar las políticas de bienestar, pero sin propiciar la participación activa de la ciudadanía.

Mientras que en Solidaridad, el bienestar social es visto como un compromiso compartido entre el gobierno y la sociedad civil, por lo que

el Estado no puede asumir exclusivamente el mejoramiento de vida de los mexicanos, sin contar con la participación activa de los ciudadanos, ya que son éstos los que conocen sus principales necesidades.

El problema de la pobreza es concebida de distinta manera por ambas estrategias. En el Estado Benefactor, la pobreza fue enfrentada de una manera complementaria, sólo como parte del bienestar social. Con mayor bienestar la pobreza sería resuelta en forma indirecta. La pobreza se suponía se vería reducida con mayor gasto público. En cambio, Solidaridad percibe a la pobreza como una situación que tiene que ser atacada en forma directa e inmediatamente, mediante una estrategia de política pública de contingencia. El combate a la pobreza debe tener un tratamiento excepcional y de emergencia, por la magnitud y el tamaño de mexicanos que se encuentran en la marginalidad.

Por lo que se refiere a los medios, el análisis comparativo arroja instrumentos y resultados de las dos estrategias en etapas distintas en nuestro país.

En el Estado Benefactor existe un marcado carácter interventor, que se estaba propiciando por un excesivo gasto público, en ocasiones basado en un ilimitado endeudamiento externo. En el período de expansión, el Estado de Bienestar se desarrolla con auge y derrama en forma de cascada el bienestar social. En recesión y crisis económica, el Estado de Bienestar se contrajo y comenzó a mostrar sus fracturas y debilidades.

Solidaridad, parte de la idea de una intervención restringida con un adecuado gasto público, pero sin un endeudamiento que propicie un bienestar inmediato que endeude al bienestar futuro de los mexicanos, ello debido en parte a la propia privatización de empresas paraestatales que ha permitido ingresos adicionales al gobierno para destinarlos al bienestar social.

El carácter intervencionista del Estado Benefactor, tenía en las empresas públicas a sus instrumentos básicos, para lograr objetivos de mediano y largo plazo en el desarrollo nacional. Esta situación se ve revertida, por la privatización ya mencionada, que reduce la actividad del estado y permite la inserción de nuevos empresarios privados en actividades que

ahora dejan de ser prioritarias y pasan a convertirse en estrictamente privadas. Quizá su carácter privado fue asumido por circunstancias históricas y se regresan a su naturaleza originaria.

El Estado de bienestar propiciaba políticas indiscriminadas de subsidios que tenían como objetivos producir una distribución de satisfactores sociales sin distinción de los beneficiarios "objetivo" y que probablemente no recibían directamente los beneficios esperados. Con Solidaridad, las políticas de bienestar son selectivas al tratar de que los beneficios esperados sean dirigidos a quienes realmente lo necesitan. Bajo un esquema de corresponsabilidad social, los refuerzos del gobierno se ven incrementados con la participación ciudadana.

En el Estado Benefactor los programas de bienestar eran hechos para la gente, bajo el *principio de la necesidad*, es decir, el Estado era el lugar idóneo para gestionar y solicitar demandas de la población. En Solidaridad se opera un cambio radical al buscar programas de bienestar con la gente y con el principio de la libertad, donde los ciudadanos pueden contribuir al esfuerzo del bienestar social de los mexicanos más necesitados.

Los resultados al aplicar ambas estrategias, son por demás reveladores. Mientras que en el Estado de Bienestar éste creció a niveles casi inexplicables, lo que propició una sociedad receptiva y estática, por lo que el papel estatal era dinámico y su presencia había propiciado que la gente pensara que todas sus demandas tendrían que ser atendidas, no importaba si éstas eran razonables o contaban con cierta viabilidad financiera.

Mediante la reforma del Estado, la presencia estatal se ve disminuida en la medida que la sociedad es más participativa; Estado y sociedad se encuentran en situaciones dinámicas, fuera de cualquier "paternalismo", por lo que el gobierno no sólo resuelve problemas de la ciudadanía, sino mediante su participación ésta contribuye a su solución inmediata.

Un punto de distancia entre ambas estrategias, lo constituye el salario. En el Estado de Bienestar éstos tuvieron un crecimiento moderado que permitía un nivel de vida adecuado, lo cual hacía posible una mayor

distribución de la riqueza entre más mexicanos. En la reforma del Estado, los salarios se encuentran sujetos a las concertaciones económicas, que han permitido un crecimiento parecido al tamaño de la inflación, por ello los salarios han mostrado rezagos, que difícilmente podrán recuperarse en la presente década.

En el Estado de Bienestar, la estrategia de bienestar social se encuentra determinada por la obtención de un empleo, ya que por esta condición se pueden acceder a algunos satisfactores que de otra manera no sería posible tener. Con Solidaridad, el combate a la pobreza no se detiene por la situación laboral, ya que parte de sus necesidades básicas y de su nivel de organización para constituirse en Comité de Solidaridad, en ese sentido, la estrategia es más amplia y busca crear un "piso social básico" para los mexicanos con mayores necesidades.

En suma, el Estado de Bienestar parte de una premisa fundamental a mayor gasto social se produce mayor bienestar social, bajo un esquema de relación estado-sociedad, pero partiendo de "arriba hacia abajo" y no en forma inversa. Mientras Solidaridad, en la perspectiva de la reforma del Estado busca que la premisa llegue a los verdaderos beneficiarios, en una relación ascendente-descendente, es decir, "arriba-abajo" y "abajo-arriba", con una estrategia de finanzas sanas y estables.

**CAPITULO III**  
**Una Política Pública de**  
**Contingencia**

En este capítulo explicaremos como a partir de 1982, ante la insatisfacción de los grupos sociales y la presencia de una de las crisis más profundas por la que ha pasado nuestro país, surge un cambio social tan dinámico, que las instituciones de carácter social se ven rebasadas por las demandas, y por ende, requieren de la implementación de programas alternos a sus objetivos para poder darles respuesta.

Ante la presencia de una sociedad cada vez más participativa, las instituciones no pueden adaptarse eficientemente a las nuevas circunstancias de una manera rápida, y afflora la necesidad de establecer programas más flexibles que afronten los nuevos retos.

En este sentido se pretende analizar la implementación de estos programas a partir del enfoque de políticas públicas, tomando en cuenta que estos representan una alternativa de gestión ante las crecientes expectativas.

### **3.1 La década de los ochenta, el surgimiento del cambio.**

La década de los ochenta es para México un período de transición caracterizado por tensiones y crisis en las instituciones; se trata de un proceso de cambio y ajuste, como consecuencia del agotamiento de un modelo de desarrollo que, no obstante, rendir frutos durante poco más de medio siglo, provocó una forma de ser del Estado que complementa, sustituye y desplaza a la sociedad civil.

Las tensiones políticas asociadas con la crisis de carácter estructural que surge en 1982, se pueden interpretar como un desajuste de profunda magnitud, provocado por la separación entre la sociedad y las instituciones, como consecuencia de lo que se puede denominar los vicios heredados del Estado benefactor y de las carencias, económicas y políticas, que este último no pudo resolver.

El proceso de cambio se ha dado con tanta rapidez, que si se

observa, muy pronto aparece el fenómeno de "la emergencia de nuevos valores y de nuevas prácticas centradas en la participación ciudadana".<sup>1</sup>

Un elemento que ha acelerado esta emergencia es sin duda el proceso de urbanización, el cual ha fortalecido los movimientos políticos, económicos, sociales y culturales que han aparecido en este período.

Si se revisa el desarrollo del crecimiento de la población urbana en México, podemos ver que para 1900 esta representaba el 10.5% y en las décadas posteriores a la revolución, creció a un ritmo promedio anual de 4%. Entre las décadas de 1950-1960 el proceso de urbanización se acelera con incrementos en promedio de 6.4% y para 1980, los resultados del X Censo General de Población y Vivienda indicaron que México era un país urbano, pues más de la mitad de los mexicanos vivía en localidades de más de 15 mil habitantes. Diez años después el proceso se ha mantenido ya que más del 60% de la población total de nuestro país es urbana.<sup>2</sup>

Sin embargo, la población en México presenta contrastes en cuanto al tamaño y concentración de las localidades; de acuerdo con los datos de la población de 1980, el país tenía cerca de 123 mil localidades, donde el 98% de ellas estaban pobladas por menos de 2 500 habitantes, lo que en conjunto representa la tercer parte de la población total del país. Para 1990, el número de localidades mayores de 15 000 se estima en 156 mil, sin embargo el comportamiento de la población es casi el mismo. Se puede observar que las localidades entre 500 mil y un millón de habitantes tienen cada vez más participación social, lo que implica un incremento en la importancia de las ciudades medias.<sup>3</sup>

El fenómeno del crecimiento urbano parece haber acentuado la poca seguridad que inspiran las instituciones gubernamentales. En un

<sup>1</sup> Palma, Esperanza. "Notas sobre el PRI y las transformaciones políticas actuales". Revista Sociológica. UAM Azcapotzalco. No. 11 sep.-dic de 1989. pp. 77

<sup>2</sup> Banamex Accival México Social 1992-1993 Capítulo 1. Población Urbana, pp. 99.

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática XI Censo General de Población y Vivienda 1990.

estudio comparativo de la encuesta Mundial de Valores de 1981 a 1990,<sup>4</sup> se estima que la confianza en las instituciones eran 2% y para 1990 sólo el 18% mantenía el mismo sentimiento. Resalta el hecho de que sean los jóvenes los más desconfiados en las instituciones, buscando otros mecanismos de asociación y participación.

Es importante resaltar el notable incremento que ha tenido la confianza interpersonal en México. De un 18% en 1981 creció al 33% en 1990. Este hecho significa que existe una clara tendencia a depositar en la autoconducción mayores esperanzas, que demandan vehículos democráticos de expresión y gobierno.

Los sismos de 1985 impulsaron también nuevas actitudes frente a la participación y movilización independientes. Ante el desastre, la población de la ciudad de México ignoró los llamados de la autoridad a la inmovilidad y desbordó instituciones y organizaciones para contribuir en las labores de salvamento y ayuda. Espontáneos, pusieron al descubierto las limitaciones gubernamentales o partidistas para encauzar esta movilización.<sup>5</sup>

Situaciones como la anterior comprueba la forma en que las instituciones han desarrollado una serie de respuestas para tratar con eficacia cierto tipo de problemas, y de pronto se ven ante una eventualidad que exige soluciones diferentes, pudiendo caer víctimas de sus éxitos anteriores, y ser incapaces de adaptarse a los nuevos desafíos.<sup>6</sup>

Es de sentido común que la fortuna de las instituciones esté íntimamente ligada con la calidad intelectual y la fibra moral de los hombres que las integran, pues organizaciones e individuos muestran una significativa diferencia en su capacidad acumulativa para adaptarse a los cambios.

---

<sup>4</sup> Este país presenta, con base en un estudio comparativo de la Encuesta Mundial de Valores de 1981 y 1990, una selección de las expresiones de los ciudadanos mexicanos. *Este País*, número 2, mayo de 1991 pp. 3.

<sup>5</sup> Loseza, Soledad. *El llamado de las Urnas*, Edit, Cal y Arena, 1989.

<sup>6</sup> Huntington, Samuel P. *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*. Edit. Paidós. Argentina, 2da. reimpresión, 1992. pp. 23.



En general los individuos pasan por la niñez y la adolescencia sin compromisos con funciones demasiado específicas. A medida que se ven más comprometidos con el cumplimiento de determinadas funciones, les resulta más difícil cambiar y olvidar las respuestas que adquirió para enfrentar las variaciones ambientales.

Por otra parte, las organizaciones se crean para cumplir funciones muy específicas. Cuando una de ellas se enfrenta con un cambio ambiental, si quiere sobrevivir tiene que atenuar el compromiso contraído con sus funciones anteriores. A medida que la organización madura se "desencamina" de su rumbo.<sup>7</sup>

Es importante afirmar que las organizaciones más antiguas tienen menos probabilidad que las jóvenes de resistirse a los cambios de metas, pero más posibilidades de ofrecer resistencia a los cambios de estructura social.<sup>8</sup> Si la credibilidad de las instituciones se ha desplomado en la sociedad es por que no parecen tener respuesta institucional a demandas crecientes y diversificadas, lo cual es sumamente delicado para la estabilidad social<sup>9</sup>

La institucionalización es un proceso en el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones en los procedimientos; en el mismo sentido la adaptabilidad de las instituciones se puede medir en términos funcionales, ya que la misma institucionalización las convierte en algo más que un simple instrumento para lograr fines.<sup>10</sup> En nuestro país, los conflictos post electorales en municipios y estados, la toma de alcaldías, las protestas en el Zócalo de la ciudad de México, los bloqueos en autopistas, la rebelión en Chiapas, la economía informal permitida, tolerada y a veces auspiciada para evitar una crisis social mayor y más protestas de gente despedida del trabajo u obligada a esa actividad informal por el deterioro incontrolado de su salario, aparecen como evidencias de que las

<sup>7</sup> *Ibid.* pág. 26.

<sup>8</sup> Starbuck, William H. *Organizational Growth and Development*, en James G. March -comp.-, Chicago, Rand McNally, 1965.3

<sup>9</sup> Rodríguez Araujo, Octavio. *Instituciones Rebasadas. La Jornada*, 17 de Marzo de 1994, pp.

7.

<sup>10</sup> Huntington, *Op. cit.* pp. 23.

instituciones no han logrado responder con eficiencia a demandas crecientes y diversificadas de la sociedad.

Se puede explicar esta situación con dos elementos esenciales para una institución, su falta de adaptabilidad y la rigidez de las mismas. La adaptabilidad<sup>11</sup> es una característica organizacional adquirida en un sentido general, en función de la antigüedad y de los desafíos del ambiente; por el contrario la rigidez es considerada como la falta de adaptabilidad de la institución.

En los últimos años, la reestructuración de la actividad del Estado, no ha rendido los resultados apreciables en materia de empleo y mejoría del ingreso familiar. Se estima que cerca de la mitad de la fuerza de trabajo total se halla en condiciones "marginales". La remuneración que obtienen estos trabajadores no es suficiente para alcanzar niveles mínimos de subsistencia.<sup>12</sup> En este sentido, puede afirmarse, que el deterioro del nivel de vida y de bienestar de grandes sectores de la población de bajo ingreso y de posición marginal durante los años ochenta no se han corregido en forma significativa.

Aún persisten problemas de alimentación, vivienda, educación, empleo, crecimiento económico y justa distribución del ingreso. En los últimos once años, el estado ha cancelado y limitado severamente algunos subsidios sociales. De hecho, como se mencionó en el capítulo anterior, se encuentra en pleno régimen de adelgazamiento, vendiendo empresas, liquidando personal, promoviendo el mercado exterior, atrayendo inversiones transnacionales y maquiladoras, en fin, ha modificado substancialmente su estructura y funcionamiento, lo que repercutió de manera adversa en el bienestar de la población.

En este contexto ha surgido una singular activación en la capacidad de respuesta de las comunidades (muchas de ellas en situación de pobreza extrema) y han patentizado la insuficiencia de las

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp. 23.

<sup>12</sup> Barkin, David y Esteve, Gustavo. *Inflación y Democracia*. Edit. siglo XXI, Sexta edición, 1989. pp. 66.

**instituciones tradicionales y las políticas convencionales.**

### **3.2 Las Instituciones frente a una sociedad cambiante.**

Como hemos visto anteriormente, el cambio parece ser el signo de nuestro tiempo. La reforma económica, por ejemplo, ha alterado las relaciones y la relativa fuerza de los diversos grupos y sectores de la sociedad. En este sentido se observa, la transformación de los sindicatos, enfrentados a situaciones de quiebra potencial de su centro de trabajo, dado el proceso de liberalización económica.

Paralelamente sus formas de organización y elección de representantes, se modifica adquiriendo características de mayor demanda democratizada. El ejemplo anterior muestra la nueva relación entre las instituciones y la sociedad, abriendo una nueva vertiente, donde se comparan las expresiones de los ciudadanos en relación con ciertos valores. A diferencia de las leyes, planes y programas, el comportamiento y la cultura política no cambian de la noche a la mañana.

Considerando estos criterios es necesario repensar el papel de las instituciones de carácter social, que ante el surgimiento de conflictos e insatisfacciones de la sociedad, requieren revisar su capacidad de evaluar las demandas, medir los efectos de su actividad, además de generar nuevos recursos y sobre todo promover la participación ciudadana,<sup>13</sup> tomando en cuenta la existencia de un pluralismo ideológico creciente, la libertad de expresión y asociación y sobre todo una participación mayor en la toma de decisiones.

Más que una desarticulación y colapso de las instituciones, lo que sucede, como se ha afirmado, estas se ven rebasadas constantemente.

---

<sup>13</sup> Jordi Barga. "Hacia la Ciudad Democrática" Revista Semanal de la Jornada, No. 34, 4 de febrero de 1990. pp. 24.

Hoy los procesos estructurales, provocan nuevas exclusiones y marginaciones, de tal manera que resurge una contradicción entre dos culturas políticas abiertamente irreconciliables: por un lado una la que podemos calificar de tradicional y pasiva, basada en la fragmentación y recomposición de lo social que se ha impuesto por vía de estructuras corporativas; por otra parte, una alternativa moderna y participativa, caracterizada por la emergencia de nuevos valores y nuevas prácticas centradas en diversas modalidades de intervención y organización.<sup>14</sup>

Por estas razones, es imperativo promocionar nuevos sujetos sociales: las mujeres, los jóvenes, la gente mayor, buscando el fortalecimiento de una identidad social, que ya no proporcionan eficientemente las organizaciones tradicionales consolidadas.

En México, a partir de 1989 se han consolidado las políticas del Pacto y se ha logrado reducir la inflación. Pero los resultados de la nueva política económica coyuntural emprendida no han sido plenamente satisfactorios. La economía da muestra de falta de dinamismo en grandes sectores, no obstante algunos logros en los sectores de empleo formal, se ha agravado la desigualdad social, por ejemplo la cartera vencida en el campo ha crecido 2 mil veces en los últimos cinco años.<sup>15</sup> Al revisar las denuncias sindicales llama la atención que la inmensa mayoría son económicas.<sup>16</sup>

Sin embargo hoy al igual que en años anteriores, las demandas sociales suelen referirse, por razones de equidad o por prioridades de carácter político, a la educación, la salud, la vivienda y los servicios urbanos; algunos aspectos de la protección ambiental y desde luego al bienestar familiar, en especial de los grupos de ingresos menores.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Op. cit. Jordi Borge, pp. 27.

<sup>15</sup> Pérez U., Matilde. "Creció 2 mil veces en 5 años la cartera vencida". La Jornada, 24 de julio de 1994, pp. 1-40.

<sup>16</sup> Sociómetro. "Las protestas del sindicalismo mexicano". Este país, Número 4, julio de 1991, pp. 33-36.

<sup>17</sup> Urquidí, Víctor L. "Economía de mercado y bienestar social": Conferencia presentada en el Seminario Libertad y Justicia en las Sociedades Modernas. Perfil de la jornada, viernes 4 de junio de 1993, pp. XIV.

El aspecto de esta crisis, se traduce en el surgimiento de una nueva pluralidad y/o diversificación de los actores sociales que escapa al control del sistema corporativo.

La demanda que los unifica no obstante la variedad de problemas que enfrentan en sus respectivos modos de vida, es una fundamentalmente: más democracia, entendida ésta con una necesidad creciente por participación en la solución de problemas sociales.<sup>18</sup>

En este sentido la participación social<sup>19</sup> es vista como un método para conocer lo que quiere la gente, para controlar y cooperar en la gestión de los servicios y la realización de las actividades, para hacer posible la creatividad social.

Algunos trabajos académicos recientes aseguran que hay tres factores especialmente importantes para el surgimiento y la permanencia de un régimen democrático y por ende de participación ciudadana en la solución de problemas sociales:

- 1) la existencia de un empresario industrial-comercial políticamente poderoso;
- 2) condiciones que permitan la participación de las grandes mayorías en la política y;
- 3) una cultura política que respalde instituciones democráticas.

En el mismo sentido es importante rescatar la idea que presenta Antonio Navarro Wolff,<sup>20</sup> en el sentido de identificar a la crisis de los movimientos sociales, donde es evidente el debilitamiento del movimiento sindical, su falta de movilización y su ausencia de liderazgo; algo similar sucede con los movimientos campesinos y con los estudiantes.

Los únicos movimientos sociales fuertes y cada vez más fortalecidos son los empresariales, que han sabido mantener e

<sup>18</sup> Jordi Borge. Op. cit. pp. 26.

<sup>19</sup> *Ibid.* pp. 26.

<sup>20</sup> Pablo Espinosa y Victor Ballinas. "Los movimientos empresariales, cada vez más fuertes" La Jornada. 19 de mayo de 1992. pp. 21.

**imponer su influencia sobre el poder.**

Hemos intentado ejemplificar algunos fenómenos en los cuales se expresa el cambio al que asistimos en una reflexión más global, se puede considerar que se vive una lucha entre el pasado y el futuro, de la cual se desprenden ocho tendencias: cuatro de orden "superestructural", que aluden al sistema de dominación política, presidencia, partido de estado, corporativismo e intervencionismo estatal y otras cuatro de orden "estructural" que se refieren a cambios más lentos en el ámbito económico demográfico, social, tecnológico y cultural.<sup>21</sup> Por ello de algún modo, se trata de un proceso en el que todos estamos inmersos.

### **3.3 Las políticas públicas y la participación social**

De disciplinas tales como la Ciencia Política y la Administración Pública, ha venido surgiendo en los años setenta y ochenta, el análisis de las políticas públicas configurado a partir de las críticas al Estado social interventor.<sup>22</sup> Estos análisis tenían en parte un contenido cuantitativo; sin embargo, a fines de la década de los ochenta surge una nueva óptica basada en un estilo de gobierno, orientado hacia la participación, la consulta, la descentralización, la cooperación y la corresponsabilidad, con propuestas avanzadas de autogestión de las demandas y también de autogestión de programas.<sup>23</sup>

Es explicable que ante el surgimiento del fenómeno de las instituciones rebasadas, las de carácter social requieren de programas alternos para cumplir sus fines.

Gobernar contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales, parece exigir que se debe gobernar a través de políticas públicas, lo que supone un cambio en las estrategias y los instrumentos de gobierno.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> *Ibid.* pp. 245.

<sup>22</sup> *Ibid.* pp. 245.

<sup>23</sup> *Ibid.* pág.

<sup>24</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. "Política Pública y Gobierno del Estado" Revista del Colegio, pp.

Si algo ofrece el análisis de políticas, es el rescate del gobierno como tema de estudio central y decisivo para atender y mejorar el funcionamiento del sistema político y administrativo, hacia nuevas formas de gestión pública, en busca de eficiencia y equidad, en la atención de problemas públicos.<sup>25</sup>

En las nuevas condiciones sociales de complejidad, información y exigencia de los ciudadanos, las políticas públicas constituyen productos en los procesos de toma de posición de las instituciones, frente a determinadas problemáticas.

Una política pública contiene seis elementos básicos: 1) El problema, 2) el diagnóstico, 3) la solución, 4) la estrategia, 5) los recursos y 6) la ejecución. Así la política pública tiene como origen un problema percibido o presentado como público, que es diagnosticado, ubicando sus causas y algunas de las medidas que lo puedan "resolver" o mitigar. Este diagnóstico está detrás de dos de los otros elementos de las políticas públicas: la solución y la estrategia. De esta manera, tales políticas implican uno o varios objetivos globales, que se consideran o se presentan como la "solución" al problema y una estrategia o programa de acción dirigido a alcanzar dichos objetivos generales. Esta estrategia está constituida por un paquete de acciones relacionadas y generalmente con un cierto orden temporal. Las políticas también implican la distribución de ciertos "recursos", con el fin de ejecutar las acciones propuestas por la estrategia.<sup>26</sup>

Con estos elementos es necesario desarrollar nuevas formas de hacer política, haciendo participar en cada uno de ellos a la misma sociedad demandante, mediante el principio de corresponsabilidad y la imparcialidad en la prestación de servicios públicos. Esto cambiará la agenda del gobierno rompiendo pautas tradicionales de mediación, concertación, gestoría y obtención del apoyo y consenso, en este sentido, la implementación de programas, desde

---

245.

<sup>25</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. "Estudio Introductorio" Op. cit. pp. 73.

<sup>26</sup> Méndez, José Luis. "Elementos Teóricos para un Análisis más Integral de las Políticas Públicas" Mimeo, El Colegio de México, 1992.

el enfoque de políticas públicas, puede ser una estrategia de gobierno que puede involucrar a un conjunto complejo interrelacionado de oficinas y agencias gubernamentales, así como de organizaciones privadas, asociaciones profesionales, grupos de presión, etc.<sup>27</sup>

Implementar o poner en práctica será en otras palabras, aplicar un programa de acción a un problema planteado (Thoenig, 1985).<sup>28</sup> El proceso de implementación, como el proceso de elaboración de políticas públicas, envuelve a diferentes niveles gubernamentales, órganos administrativos y otros intereses afectados.

El punto de partida para la implementación es la existencia de objetivos imprescindibles como variables analíticas para poder medir el grado de éxito o fracaso de la política a poner en práctica.

Cuanto más claramente se especifiquen los objetivos en el programa más fácil será la labor de ponerlos en práctica. Adicionalmente, es indispensable conocer la cantidad de recursos de que se dispone o que se puede movilizar. En consecuencia, la comunicación interorganizativa y la capacidad de control, entendidas como ligamen entre las diferentes unidades organizativas afectadas o implicadas en la aprobación y puesta en marcha del programa, son de vital importancia.

Un último factor es el ambiental, que se refiere a las condiciones económicas, políticas y sociales, y que relaciona elementos, tales como el papel de la opinión pública, los intereses afectados o el grado de transformación de esas condiciones, que implica la puesta en práctica del programa.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Guerrero, Omar, Op. cit.

<sup>28</sup> Cfr. Subirats, Joan. "Análisis de políticas públicas y Eficacia de la Administración". INAP Madrid, España, 1989. pp. 1041.

<sup>29</sup> *Ibid.*, pág. 110-111.



### **3.4. Los programas alternos a las instituciones, el curso de Pronasol.**

En nuestro país, el Programa Nacional de Solidaridad, puede ser un ejemplo de la implementación de un programa alternativo, al funcionar en él, las diferentes dependencias y entidades de la administración pública en los tres niveles de gobierno, además de contar con una amplia participación social.

En un principio el Programa se presentó como una política pública de contingencia. Esta característica es resultado de la inconformidad de la población al no tener respuesta de solución satisfactoria a sus demandas, como ya hemos mencionado al principio en este capítulo, y que además es un problema que se ha manifestado en muchos sexenios, ya que la actitud de los diferentes administraciones caía dentro de lo que podemos calificar como paternalista, es decir, no creían en la capacidad de la sociedad civil de encontrar soluciones, por lo que el Estado adoptaba actitudes centralistas, justificadas desde la óptica del Welfare State, no canalizando esas demandas a las instancias adecuadas. Esto, sin lugar a dudas, era también un reflejo de las prácticas imperantes al interior del sistema político mexicano, que se traducían en pocos espacios para la democracia.

Ante el crecimiento y complejidades de los problemas sociales, las instituciones estaban siendo rebasadas por organizaciones sociales, aunado con una clara falta de legitimidad del gobierno en funciones, se emprende la ejecución de Solidaridad, esta coyuntura hace que tome el carácter de contingencial, pero al paso del tiempo y de los resultados se institucionaliza al pasar de manera oficial a la Secretaría de Desarrollo Social en 1992.

Solidaridad es buen ejemplo de formulación de políticas públicas en materia social, erigiéndose en una estrategia adecuada para tratar asuntos de poblaciones exigentes y con alto grado de marginalidad. Su forma de actuar rompe con la típica gestión, que se reducía al viejo patrón clientelista de demanda social-presión-solución burocrática y populista.

**Desarrolla una nueva gestión pública, bajo la idea de que el gobierno no es el único actor en la solución de problemas sociales; promueve nuevos sujetos sociales, fortalece la identidad y la participación social.**

**El Pronasol toma de las políticas públicas, los elementos necesarios para su funcionamiento, acepta las restricciones propias del entorno organizacional, burocrático y político, para entender y predecir mejor la elaboración de acciones para la solución de problemas.<sup>30</sup>**

**Solidaridad como una política pública, ataca fenómenos cada vez más recurrentes y presentes en la acción gubernamental y su relación con la sociedad. Adecuado a una realidad caracterizada por grandes regiones con elevada marginalidad como es la mexicana representa una herramienta formidable de gobierno, ya que es posible en él diseñar paso a paso decisiones, acciones y omisiones encaminadas a restituir consenso y legitimidad.**

**Además de comparar alternativas como "costo, beneficio, efectividad, riesgo, viabilidad política, factibilidad administrativa, legalidad, incertidumbre, equidad, tiempo de realización",<sup>31</sup> toma en cuenta la diversidad del país: regiones diferenciadas en recursos naturales, en desarrollo industrial, pero sobre todo con diferentes niveles de desarrollo social, que lo hace más funcional.**

**Con la implementación de Solidaridad, se involucra a organizaciones complejas como las cooperativas, sindicatos y otras asociaciones amplias. Su puesta en marcha se traduce en una forma de trabajo flexible y adaptable a los modos de participación de las diversas regiones del país.**

---

<sup>30</sup> Moreno, Pedro H. "Exposición crítica de los enfoques norteamericanos para el análisis de las políticas públicas". UAM-Xochimilco. 1992.

<sup>31</sup> Tomando de Patton y Sawicky. 1986.

**CAPITULO IV**  
**Una Estrategia de**  
**Gobernabilidad**

**Este capítulo está impregnado de una principal inquietud: Como opera el Programa Nacional de Solidaridad en los espacios de la gobernabilidad. En la presente década los diferentes sistemas políticos enfrentan el reto no solo de gobernar y administrar democráticamente, además debe hacerse dentro de los límites, cauces, y compromisos de gobernabilidad.**

**La principal inquietud de todo sistema es el logro de la estabilidad y reproducción en un contexto cambiante. Los programas de gobierno, además de atender situaciones concretas y complejas, contribuyen para el logro de este fin. El Programa Nacional de Solidaridad no solo lleva bienestar a las comunidades más necesitadas a través de obras de infraestructura y programas de desarrollo social, además genera espacios de participación política que pueden incrementar las fuentes las fuentes de gobernabilidad del Estado mexicano. Esto último es el objeto de estudio del presente capítulo.**

**En la historia del México institucional o posrevolucionario, el partido oficial ha sido uno de los principales actores políticos, como institución es considerado, conjuntamente con la Presidencia de la República, como uno de los pivotes del sistema político mexicano. Su papel ha sido siempre importante, trascendental. Los más de 60 años de paz social que dieron sello singular a nuestro país (hasta antes de los acontecimientos del 1° de enero de 1994) no pueden ser entendidos sin la participación de este "Leviatán Revolucionario" que logró que en él convergieran las diferentes facciones.**

**Resulta difícil e incluso absurdo negar la labor que ha desempeñado el partido oficial. Más allá de una posición doctrinaria o ideológica, merece ser estudiado desde el ángulo objetivo del análisis político. Bajo ésta tónica, es necesario hacer alusión del actual P.R.I. como Partido Oficial con la intención de librarlo de toda carga subjetiva, es decir, para poder abordar su estudio de una manera aséptica.**

**Es común escuchar la definición de "partido de gobierno", "partido de Estado", "PRI-Gobierno", otros términos solo requieren un**

intercambio del orden semántico. Lo cierto es que en toda esta terminología está presente la dualidad partido-gobierno o partido-Estado.

La definición clásica de teoría de partidos políticos nos permite comprender lo atípico del nacimiento del PNR-PRM-PRI, esto por que su origen no estuvo impregnado por el influjo de la teoría, es más, podemos afirmar que su nacimiento obedece a planteamientos sui generis. Maurice Duverger nos dice que los partidos políticos "... son grupos estructurados, especialmente adaptados a la lucha por el poder, expresan los intereses y los objetivos de la diversas fuerzas sociales... (que) tienen por objetivo directo apropiarse del poder o participar en su ejercicio..."<sup>1</sup>.

Si nos apoyamos en los planteamientos que Duverger hace de los partidos políticos, podremos entender la atipicidad del nacimiento del partido oficial en México. Encontramos que el PNR no nace en el seno de un "parlamento ciudadano", sino que surge como una voluntad expresa del grupo hegemónico dentro de la familia revolucionaria, motivo que asiste a no lograr ajustar al actual PRI dentro de la concepción clásica de la teoría de partidos, incluso el término con que Duverger alude al revolucionario institucional como "partido muy dominante" no sacia nuestras expectativas conceptuales ya que tal mote solo obedece a componentes de porcentaje electoral histórico, no tomando en consideración las características coyunturales y de ingeniería gubernamental que propiciaron su nacimiento.

Por aparecer en el escenario político como resolución de gobierno, propongo conceptualizar el partido oficial como aquella institución política que nace como iniciativa del grupo en el poder para apoyar sus acciones, logrando una efectiva movilización política que le permitió concentrar y expandir el poder con el sustento de bases corporativas de legitimación.

---

<sup>1</sup>Maurice Duverger. Sociología política. pp. 226

#### 4.1 La relación Estado-Sociedad

La peculiaridad de la dinámica como opera el sistema político mexicano puede ser solo comprendido previo conocimiento de la relación existente entre el Estado y la sociedad. Las bases de su piso social, los mecanismos de legitimación, la movilización de los grupos sociales, los modos para dirimir conflictos, los canales de comunicación, las formas de atender las demandas y reclamos (muchos de ellos ancestrales), se entienden por la concurrencia de las organizaciones corporativas y un partido político ecueménico de alcance y cobertura como ningún otro en la historia de México. Corporativismo y partido oficial han sido entonces el firme sustento de las correas de transmisión del poder.

Ciertamente 1994 representa para la historia del Estado mexicano un año atípico, no solo la aparición en el escenario político de nuevos grupos no gubernamentales, la firma de un tratado de libre comercio con nuestros vecinos del norte, la incorporación de México a la OCDE; sino también acontecimientos paramilitares como el chiapaneco, el magnicidio del candidato por el Partido Revolucionario Institucional, el reconocimiento táctico del fin del partido hegemónico, etc., son hechos que despiertan la reflexión y la duda. Quizá los mexicanos no estábamos preparados (o acostumbrados) para encarar, como lo hacen los ciudadanos de otras naciones, situaciones con este perfil, pero Las instituciones políticas están diseñadas para absorberlas? Durante más de sesenta años la paz social y la estabilidad política eran signos que nos identificaban, los cambios políticos que se operaban buscaban adaptar al sistema a las condiciones siempre cambiantes, siempre impredecibles.

Para algunos analistas y para el ciudadano común, el presente año es sinónimo de crisis: crisis económica, crecimiento detenido, inversión privada renuente, un alto porcentaje de la población viviendo en condiciones de pobreza y pobreza extrema, falta de empleo, empresas al borde de la quiebra, etc.; crisis política, rompiendo en la cúpula de la élite política, redestape del candidato por el partido oficial, etc.; crisis de credibilidad, asesinato del

### Cardenal Posadas, veredicto en el caso Aburto, etc.

Samuel Huntington<sup>2</sup> escribe que la crisis sistemática se produce cuando la capacidad de respuesta de las instituciones políticas es rebasada por el número y características de las demandas ciudadanas, en un contexto donde las sociedades experimentan un rápido desarrollo, movilización política y cambio social, mientras que las instituciones políticas se desenvuelven lentamente. Ya en 1988 los diagnósticos hechos por propios y extraños concluían sobre la necesidad o bien de rehabilitar los ejes de transmisión de poder o buscar fuentes alternativas de legitimidad y apoyo al sistema. de Acuerdo a la ingeniería política, la acción adecuada es aquella que incluye ambas alternativas.

Cuáles son las características del nacimiento y funciones desempeñadas por el corporativismo y el partido oficial? Hagamos un breve repaso.

El estudio del corporativismo en México, sus mecanismos, su captación, la movilización de sus gremios y la generación de fuentes de legitimación y consenso al sistema político, ineludiblemente nos conduce a la administración de Lázaro Cárdenas del Río. Su período de gobierno conjuga una serie de hechos sociales cuyo análisis permite entender la consolidación del Estado mexicano.

El sexenio cardenista (primero en la historia del México posrevolucionario con esta duración) se caracteriza y sintetiza en tres principales elementos:

- 1.- *Promoción de la organización social.* Hace de la ideología y la acción revolucionaria el eje a partir del cual se establecerán las relaciones (ya sea de apoyo o confrontación) entre el Estado y la sociedad como una unidad simbiótica. Cárdenas identificaba a la revolución con el sinónimo de organización ya que solo a través de ella la demanda social y la respuesta institucional a la misma sería más auténtica.

<sup>2</sup> Samuel P. Huntington. El orden político en las sociedades en cambio, pp. 7.

La organización social se dio por dos grandes vías: el campesinado y el sector obrero. Respecto a los primeros la Reforma Agraria fue el eje articulador; Cárdenas entendía el reparto de tierra desde una doble óptica: moral y material;<sup>3</sup> moral en cuanto a lo que a justicia social se refiere y material porque permitiría absorber la mano de obra que el campo reclamaba y que para los años 30 estaba emigrando en gran escala.

En cuanto al sector obrero, Cárdenas impulsó algunas medidas en su beneficio como un salario mínimo decoroso, capacitación laboral, así como la tolerancia a los movimientos huelguísticos.

Si bien estas políticas sociales significaron tierra para los campesinos y mejores condiciones laborales para los obreros, también se tradujeron en grandes dosis de legitimación para el presidente, dotándolo de una enorme fuerza social, basada en una imagen carismática.

- II.- Reordenamiento de la dinámica institucional. Lázaro Cárdenas siempre consideró que la reproducción y evolución del Estado mexicano reclamaba sentar y definir las bases reales del ejercicio del poder político. Lograr este objetivo reclamaba dos tareas: dotar a la presidencia de fuentes propias de legitimidad y dotar al sistema de un piso social de consenso.

La primera tarea encontró su base en el sustrato carismático hacia la institución presidencial a efecto del reparto agrario mencionado en el anterior apartado, empero aún persistían lazos informales que impedían ejercer cabalmente el ejercicio de gobierno y que, además, demeritaban la imagen del primer mandatario. Bertha Lerner y Susana Ralsky<sup>4</sup> consideran que Cárdenas entendía que la ayuda de las masas populares era

---

<sup>3</sup> Ver Miguel Quiroz y Luciano Gutiérrez. Otras razones en el ejercicio del poder en México. pp. 146

<sup>4</sup> Bertha Lerner y Susana Ralsky. el poder de los presidentes. pp. 114.



**indispensable para sacudirse el yugo y tutela de Plutarco Elías Calles, es por esta razón que en cuanto percibe la legitimidad hacia su persona, decide desprenderse del jefe máximo de la revolución.**

**Cárdenas logra con este acto demostrar cual es el nuevo contexto del ordenamiento político al interior de nuestro sistema, en la vértice de la pirámide del poder se ubica desde entonces la figura institucional del jefe del ejecutivo al amparo de las facultades que la constitución le otorga y en el uso discrecional de las facultades metaconstitucionales concedidas por la práctica política consuetudinaria.**

**Solo restaba al presidente crear el piso social sobre el cual y a partir de entonces se apoyaría la clase gobernante.**

- III.- Reestructuración de las correas de transmisión. La pretensión por darle un nuevo sentido a los canales de comunicación exigía una nueva relación entre los gobernados y el equipo de gobierno. La organización de las masas populares y la abierta expresión de sus demandas era el primer paso, la siguiente acción era agrupar en grandes centrales a estos grupos. En marzo de 1936, Vicente Lombardo Toledano a solicitud del presidente, logró consolidar el organismo sindical más grande y que aún perdura: La Confederación de Trabajadores de México; así mismo, en julio de 1935 había girado órdenes al Partido Nacional Revolucionario para que iniciara la organización de los campesinos en una central de las mismas características de la CTM**

**El enorme apoyo que podría obtenerse de la organización sindical reclamaba ser encausado por la vía institucional para consolidar el piso social de consenso, expresado, principalmente, por dos vías: la movilización de los grupos en apoyo a los actos de gobierno y mediante una "reserva" de votos cautivos<sup>5</sup>, para de esta forma consolidar no solo un**

<sup>5</sup> Es importante señalar que algunos estudiosos del sistema político mexicano como Pablo

apoyo pasivo hacia el sistema, sino que este también fuera activo.

La orientación política de estas muestras de apoyo debían ser entonces canalizadas por aquella institución que por excelencia había nacido para apoyar el ejercicio gubernamental: el partido oficial. La propuesta de modificar la estructura y funcionamiento del entonces Partido Nacional Revolucionario obedece a esta lógica. El nuevo Partido de la Revolución Mexicana se desprendía de las secuelas del caduco esquema Callista que operaba de acuerdo a los intereses del caudillo, ahora sus principales compromisos se orientarían a la gestión y movilización de las organizaciones gremiales en apoyo a los actos de gobierno.

### ***El Estado Benefactor y el desgaste del modelo corporativo.***

Ciertamente, como producto de la lógica del poder, la administración cardenista se caracterizó por un decidido apoyo a las clases populares. Esta actitud de tolerancia y beneficio experimentó una contracción en el gobierno de Manuel Avila Camacho, mandatario que condujo a México por una orientación distinta a la de su predecesor.<sup>6</sup> La reflexión política nos conduce a elaborar la siguiente pregunta: Como es posible proponer y llevar a cabo un cambio de ciento ochenta grados en la política económica y social de una administración a otra? Teóricamente es difícil comprender este fenómeno si consideramos que en un escenario de cambio los diferentes grupos sociales anteponen su organización y fuerza social para incidir a su favor en las políticas de gobierno, recordando además que para entonces eran las masas populares quienes mejor organizados estaban.

---

González Casanova, consideran que la preocupación electoral en el equipo de gobierno se da a partir del período que inaugura el Partido Revolucionario Institucional, anteriormente la expresión electoral era desdeñada. Ver Pablo González Casanova. El Estado y los partidos políticos en México. pp. 58-59

<sup>6</sup> Enrique Suárez Gaona. Legitimación revolucionaria del poder en México? pp. 84-90.

La posible respuesta se obtiene al identificar los fenómenos característicos del sistema político mexicano. La consolidación de la institución presidencial como pivote del régimen mexicano y la corporativización de las organizaciones obreras y campesinas que no solo permitía movilizarlas, sino incluso también manipular sus acciones y decisiones.

Con Miguel Alemán la actitud gubernamental no solo tiene la misma orientación, se reduce aún más el margen de tolerancia. El proyecto industrializador concentró la atención del ejecutivo postergando las propuestas democráticas expresadas durante su campaña política de proselitismo.

El control de la inflación y el orden político eran las principales preocupaciones de Adolfo Ruíz Cortínez<sup>7</sup>, conduciendo su gestión a un período de transición cuyo objetivo era compensar el proceso inflacionario y los desórdenes políticos (nacimiento de una corriente opositora como el Henriquismo) heredados por Alemán.

El cargo de Secretario del Trabajo que Adolfo López Mateos desempeñó en la administración ruizcortinista, le permitió desarrollar una sensibilidad política, misma que le desarrolló la suficiente sensibilidad para identificar el origen de los reclamos de las masas populares. Entendía que el funcionamiento y viabilidad de la economía había estado sustentada en la expropiación de las clases populares, conduciendo a una amplia polarización social y, sobre todo, a que los grupos marginados iniciaran un proceso de rechazo a los actos de gobierno, lo cual podría dañar severamente la estabilidad política y la paz social, por lo que se abocó a la tarea "convencer" a la cúpula de la clase política y capitalista respecto a la necesidad y urgencia de darle a la demanda social una respuesta adecuada.

Como primer estrategia de respuesta, López Mateos decide recuperar el fervor revolucionario olvidado desde 1940. Con este propósito reactiva la reforma agraria e impulsa amplias medidas de

<sup>7</sup> Ver Silvestre Méndez. Problemas Económicos de México pp. 41-66 y Bertha Lerner et al. op cit. pp. 219

carácter social.<sup>8</sup> Como segunda medida propone la instauración del modelo de Estado Benefactor (Welfare State). A partir de entonces la participación del Estado ya no sería solo dentro de un modelo de economía mixta, en cuya participación pretendió generar las condiciones que alentarán la inversión privada, ahora su acción también se orientaría a la búsqueda del bienestar social.

Con toda certeza es posible sustentar que el modelo de Estado Benefactor impulsado por López Mateos permitió a las clases populares obtener algunos beneficios sociales que se tradujeron en mayor bienestar, como la aplicación de la cobertura de la seguridad social a través del Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicio Social para los Trabajadores del Estado (instituciones que duplican el número de derecho habitantes), a través de una política salarial que pretendió rescatar el castigado poder adquisitivo de los trabajadores, etc. Pero, así mismo, es innegable que los resultados de este modelo se traducen también en un mayor control político del Estado ante las organizaciones sindicales.

Con el Estado Benefactor la práctica corporativa en México se tornó más autoritaria de lo que era ya en principio. El acceso a los beneficios de la política social era posible solo a través de la organización sindical reconocida como oficial. Pero no solo se requería de este reconocimiento, además era menester que el sindicato se hubiera distinguido por su participación en los eventos de gobierno, de campaña o que "garantizara" un número de votos a los candidatos del partido oficial. En otras palabras, podemos decir que para lograr acceder al beneficio social, la credencial que comprobaba la militancia al partido revolucionario institucional era indispensable.

Estas prácticas monopólicas y autoritarias, paulatinamente fueron trastocando el curso democrático y fomentando vicios como la corrupción que repercutió negativamente en la credibilidad hacia los gobernantes y hacia las instituciones políticas, además de generar un severo problema en las finanzas públicas.

<sup>8</sup> Cfr. Enrique Suárez Gaona, "Legitimación revolucionaria del poder en México?". pp. 98-103.

La interpretación que Claus Offe hace respecto a la causa de la crisis que experimentó el Estado Benefactor en el contexto internacional puede aplicarse como referencia teórica para entender el desgaste del modelo en México.<sup>9</sup>

En una primera etapa los recursos financieros y el aval crediticio del gobierno mexicano podían observar las demandas planteadas por las organizaciones e incluso ser superadas; en esta etapa la capacidad de respuesta del Estado permitió que el mismo contara con una "reserva" consensual en su piso social.

Para la segunda etapa encontramos que las demandas ciudadanas crecen de modo geométrico, mientras que la capacidad de gasto y respuesta del Estado lo hace de manera aritmética, pero aún se encontraba en condiciones para atender las demandas que le formulaban. En estos momentos los mínimos consensuales del piso social con que contaba, lograr contrarrestar los intentos opositores y de desestabilización, además dispone de una línea de crédito que obtiene de los organismos financieros internacionales.

En el tercer estadio las demandas continúan reproduciéndose geométricamente, mientras que las posibilidades de gasto no solo ya no crecen sino que se contraen, existen compromisos financieros y los créditos no son otorgados. Esta circunstancia demuestra que el Estado ya no está en condiciones para resolver las demandas que se le formule. Al no recibir respuesta a sus peticiones, las organizaciones comienzan a experimentar una pérdida de control político de sus agremiados, mismos que han iniciado una etapa de cuestionamiento a los actos de gobierno, mismos que durante el período de bonanza eran desapercibidos o ignorados.

Como resultado de la crisis fiscal del Estado se experimentó un acelerado desgaste de su capacidad de movilización y convocatoria. Naturalmente por los compromisos económicos y con la presión de los grupos corporativos, el modelo de Estado paternalista no solo era difícil alentar su continuidad, más aún, resultaba riesgoso para la gobernabilidad. Los compromisos de justicia social habían sido

---

<sup>9</sup> Claus Offe. "Contradicciones en el Estado del Bienestar". pp. 117-167.

olvidados por un Estado que cada vez se volvió más propietario y mal administrador, al tiempo en que se fortalecía una cultura de apatía y escasa o nula autogestión y participación entre los mexicanos.

En el escenario político nacional se adivinaba una crisis de tres tipos: económica, política y de credibilidad hacia las instituciones políticas del gobierno mexicano. La exigencia era clara: se requería actuar para cumplir con los compromisos, pero sin descuidar el desgastado consenso, solo que en esta ocasión era imprescindible buscar una fuente de legitimación diferente a la tradicional.

#### **4.2 El partido oficial y las tareas de gobierno.**

La planeación y consolidación del P.N.R.-P.R.M.-P.R.I. ha sido un proceso lento y difícil, complejo por los avatares y dilemas que ha enfrentado; cada paraje de su historia sintetiza todo un conjunto de peculiaridades, donde en cada uno de ellos podemos escribir bastantes líneas que servirían para enriquecer el acervo reflexivo sobre el pasado político de una de las piezas centrales del sistema político mexicano.

Diferentes autores como Víctor López Villafañe, Alejandra Lajous, Luis Javier Garrido, Peter H. Smith, etc., coinciden al señalar que el estudio de la etapa revolucionaria del sistema político mexicano, específicamente entre 1928 y 1946, más que una simple curiosidad de repaso histórico, es una necesidad inexcusable para todo aquel que se interese por comprender el ejercicio político en el México contemporáneo, dicho período corresponde a la etapa formativa y de consolidación de los hilos conductores del quehacer político en nuestro país. Los paradigmas que caracterizan nuestro régimen, solo pueden entenderse y ser explicados en la meditación del estudio de este período.

La constitución del Partido Nacional Revolucionario como el órgano político de la revolución permitió a Calles dar legitimidad a los actos de gobierno, así como el control de la nominación de caudillos a los

puestos de elección popular (la postulación de Pascual Ortíz Rubio así lo confirma), además de disponer al mismo tiempo de una base social organizada.

Es importante agregar que la fundación del PNR no obedeció patrones preestablecidos. Su creación parte de la necesidad de solucionar una crisis política concreta, sus creadores, quizás, no concibieron la magnitud de los alcances que habría de lograr su partido. Luis Javier Garrido<sup>10</sup> menciona que el fenómeno del partido oficial llama más la atención por el hecho de producirse en América Latina, continente en el que la mayor parte de los países han conocido la inestabilidad política, sucumbió ante las fuerzas militares como base fundamental para organizar al Estado.

Los rasgos coyunturales que le dieron vida han hecho del partido oficial una institución difícil de clasificar dentro de los modelos preestablecidos y conocidos. Su alta capacidad de adaptabilidad y la amplitud de su pluralismo para captar adeptos, dificultan aún más la tarea de identificarlo dentro de un patrón preestablecido. Lo mismo podemos hablar de un partido comprometido con la clase trabajadora, como de un instrumento del ejecutivo, o bien como un organismo potencialmente socialista o con perfiles fascistas. Lo cierto es que los mexicanos desde la juventud identificamos al partido oficial como la institución que sintetiza y refleja el carácter eléctrico del sistema político mexicano.

Si ejercitamos nuestra memoria política será posible entender el carácter ecueménico del partido oficial. En líneas anteriores se ha mencionado que su nacimiento no estuvo embalsamado por la teoría política, sino que obedeció a motivos que el pragmático reclamaba, el cual al conjugarse con la pluralidad ideológica de la revolución mexicana, brindó a las diferentes facciones la oportunidad de participar en la contienda política institucional. Su carácter pragmático ha sido el motivo de su ausencia de definición política e ideológica.

Los hechos que explican el nacimiento del partido oficial son

---

<sup>10</sup> Idem. pp. 13

también compartidos por Rafael Segovia, empero nuestro autor agrega que la necesidad de definir y diferenciar las alianzas fue otro de los motivos que alentó la idea de construir un partido político mayoritario, ya que solo a través de su maquinaria sería posible purgar y unificar a la clase política.<sup>11</sup>

La idea de crear un partido que regulara y tuviera el control de la participación electoral es desechada por los estudiosos del sistema político mexicano. La amplia legitimidad que el movimiento revolucionario heredó al principal caudillo (Calles) permitió que este desviara su preocupación en cuanto a la necesidad de captar el mayor número de votos. La función electoral es signo de preocupación en el partido oficial cuando la legitimidad revolucionaria empieza a declinar causando fracturas en su piso político.

Hablar del partido oficial como una maquinaria de legitimación del sistema por excelencia, es abordar una conclusión inobjetable. Diversos intelectuales que han hecho del estudio del ejercicio político en México parte central de su inquietud, encuentran en las funciones que este ha desempeñado a lo largo de su historia, elementos que permiten entender y explicar nuestro régimen.

Diferentes reflexiones permiten afirmar que en las sociedades modernas y con modelos democráticos o protodemocráticos, las instituciones intermedias (partidos políticos, grupos de presión, etc.) juegan un importante papel, en ellas descansa gran parte de la estabilidad y fuerza del régimen. En México la principal agencia de intermediación es el partido oficial, sus acciones han permitido la consolidación y fortalecimiento de nuestro sistema político. Quizás la principal función de la maquinaria partidista se traduce en su capacidad de transformar la protesta en demanda, la demanda en solicitud, la solicitud en ruego y el ruego en apoyo al sistema.

Las principales funciones de la "agencia oficial", podemos

<sup>11</sup> Rafael Segovia. "La crisis que no cesa" en Cuadernos de Nexos No. 18, diciembre de 1989.



entenderlas a través de los siguientes autores:

Para Arnaldo Córdova, el partido oficial ha cumplido cuatro principales funciones:<sup>12</sup>

- I.- Constituirse como un dique contra toda clase de explosiones revolucionarias que tuvieran raíces sociales.
- II.- Hacer del Estado una institución comprometida con los intereses de las clases populares.
- III.- Permitir a los dirigentes del Estado movilizar a las masas con más holgura para los más diversos fines.
- IV.- Otorgar al status quo un verdadero consenso tan sólido que ni las más violentas convulsiones internas llegarían a poner realmente en peligro al sistema.

Por su parte, Lorenzo Meyer y Héctor Aguilar Camín resumen las funciones del partido oficial en los siguientes cuatro apartados:<sup>13</sup>

- I. Instrumento de reclutamiento de los cuadros políticos primarios.
- II. Instrumento de control de las organizaciones de masas.
- III. Aparato de gestoría de las demandas sociales.
- IV. Maquinaria de legitimación electoral.

En la lectura de las obras políticas de Daniel Cosío Villegas, es posible rescatar tres importantes funciones que de acuerdo con nuestro autor ha desempeñado el partido oficial:<sup>14</sup>

- I. Contener el desgajamiento del grupo revolucionario.
- II. Instaurar un sistema civilizado de dirimir las luchas por el

---

<sup>12</sup> Arnaldo Córdova. "La formación del sistema político mexicano". pp. 21-22.

<sup>13</sup> Lorenzo Meyer y Héctor Aguilar Camín. "A la sombra de la revolución mexicana". pp. 300.

<sup>14</sup> Daniel Cosío Villegas. "El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio". pp. 35

- poder.
- III. Dar un alcance nacional a la acción político-administrativa.

Por su parte, de manera sustanciosa, Pablo González Casanova nos ofrece una serie de reflexiones:<sup>15</sup>

- I. Consolidar el monopolio o predominio político-ideológico del Estado entre los trabajadores y los pobladores, entre los líderes y caudillos políticos y entre la iniciativa privada.
- II. Analizar, movilizar y encauzar al electorado.
- III. Auscultar la opinión y orientación de los grupos más activos en la formulación de demandas política y sociales, para seleccionar a sus representantes y hacerlos elegir como candidatos del partido a los puestos de elección popular.
- IV. A través de sus funcionarios se ocupa de una política de concesiones y castigos.
- V. Asumir el papel activo en la lucha ideológica, preparando a las masas para aceptar la política del ejecutivo.
- VI. Elaborar planes y programas destinados a las campañas electorales.
- VII. Tomar posición contra la oposición, aun más agresiva que la del propio ejecutivo.

La lectura de las reflexiones que han hecho estos intelectuales es posible elaborar un listado de las funciones que el partido oficial ha cumplido en su vida política, estas son:

- I. Instrumento de reclutamiento de cuadros.
- II. Instrumento de movilización de la élite política.
- III. Instrumento de gestoría.
- IV. Instrumento consolidador de consenso hacia el status quo.
- V. Intermediario en las luchas gremiales.
- VI. Instrumento para dar alcance a la acción política-

<sup>15</sup> Pablo González Casanova. "El Estado y los partidos políticos en México". pp. 108-109.

- administrativa
- VII. Instrumento de lucha ideológica ante la oposición.
- VIII. Maquinaria de legitimación electoral.

Las funciones desempeñadas por el partido oficial han sido importante soporte sobre el cual se ha apoyado el sistema. Del anterior listado es posible hacer pequeñas pero sustanciosas reflexiones sobre cada uno de los puntos señalados.

Ciertamente por las características que definieron su nacimiento, el PNR fue la institución a la que concurrieron los políticos de la época. Dificilmente alguien deseaba estar fuera de la foto. En su etapa como PNR y PRM, el partido se abocó al reclutamiento (principalmente) de las huestes militares. Ya como PRI la consigna era abrir los espacios a los universitarios. Para quién aspirara a los principales puestos del quehacer político, el partido oficial no solo era la mejor opción, era la única.<sup>16</sup> El advenimiento de los años 70 trajeron consigo una nueva forma de acceder a los principales cargos en el gobierno ejecutivo, la ruta administrativa paulatinamente desplazó a la vía política, significándose por una creciente presencia de los técnicos. De este modo, el partido oficial está perdiendo su carácter de principal fuente de reclutamiento de la élite.

En sus escrito, Peter H. Smith señala que la constante movilización de la élite política le ha permitido al sistema político mexicano garantizar su renovación y estabilidad, nuestro autor escribe:

"Los resultados indican que en cuanto a los cambios de gobierno a gobierno, la tasa media de renovación mexicana ha sido la más elevada: 75.3%, superior a la de Estados Unidos: 75%, Alemania Occidental: 59.6% y la U.R.S.S.: 43%.<sup>17</sup>

Desde el momento en que Cárdenas decide hacer del PNR un organismo interlocutor de las demandas entre la sociedad civil y el gobierno, la labor de gestoría ha sido una de las características del

<sup>16</sup> Ver Peter H. Smith. "Los laberintos del poder". Principalmente el tercer apartado.

<sup>17</sup> Idem. pp. 208.

partido oficial. La estrecha vinculación que el partido tiene con los tomadores de decisiones le permitió captar importante número de votantes, el milagro mexicano y el acceso a los mercados internacionales de dinero fueron elementos que facilitaron la labor de gestión de las demandas sociales, empero la crisis fiscal del Estado imposibilitó que continuara cumpliendo cabalmente esta función.

El control de los organismos sindicales bajo el manto del modelo corporativo (con complicidad de la CTM. y la CNC), aunado a la labor de gestoría y premiación política, fue (hasta el final de los años 70) un factor que permitió al sistema contar con una "paz priísta". Mientras las demandas sociales fueron plenamente satisfechas, al tiempo en que las correas de transmisión trabajaban armónicamente, fue posible fundar un consenso ciudadano en respaldo al status quo. Si bien el rezago y la marginación eran visibles, el factor esperanza siempre estuvo presente en la conciencia de los gobernados.

Una de las funciones generales del partido oficial es que en su interior se libre la lucha entre las facciones, el objetivo, menciona Pablo González Casanova,<sup>18</sup> es que los diferentes grupos diriman sus diferencias y logren el entendimiento al interior del partido y no generen molestias al jefe del ejecutivo y al proceso de acumulación de capital. Hoy en día las diferentes organizaciones han rebasado los márgenes de negociación partidista, la solución a sus conflictos es por diferentes vías, llegando a los propios oídos y mirada del primer mandatario.

El PNR fue el primer partido político con una cobertura nacional. A todas las entidades, con sus respectivos municipios, llega la influencia del partido oficial. Con su nacimiento los partidos regionales, locales o doctrinarios, sucumbieron ante el empuje del "leviatán revolucionario", gracias a su alcance ha sido posible elaborar planes de gobierno con alcance nacional, es decir, la administración pública encuentra la anhelada cobertura y aplicabilidad.

---

<sup>18</sup> Pablo González Casanova. op cit. pp. 110.

Ciertamente el jefe del ejecutivo y su equipo administrativo tienen una postura propia para hacer frente a los ataques y demandas que la oposición formula en cuanto a la manera de conducir la nación. La teoría política, sobre todo la idea de democracia, postula que la administración pública se planea y se ejerce pensando en el total de la población, independientemente de la filiación política de los gobernados. Al acceder al poder, el primer mandatario no puede (no debe) gobernar solo en aras de aquellos que le favorecieron con su voto, ipso facto pasa a ser el presidente de toda la nación. Por tal circunstancia, el lenguaje con que el equipo ejecutivo se dirige a la oposición es mesurado. En México es el partido oficial quién asume la tarea de responder y contra atacar, en él recae la defensa ideológica del ejercicio presidencial, la respuesta frontal y verbal a la oposición tiene su epicentro en el partido.

Es importante dejar por asentado que las funciones del partido oficial no puedan ser entendidas al margen del Estado y del mandatario en turno. Naturalmente el poder del partido es el poder del Estado, al respecto Pablo González Casanova escribe:

"El PRI no es un lugar de decisiones o responsabilidad, sino que provee servicios críticos que permiten a las élites gubernamentales mantener y ejercer su capacidad de decisión. Funciona como recluta intermediario e integrador de las instituciones ejecutivas del gobierno centralizado."<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> *idem.* pp. 119.

### 4.3. La creación de consensos

La democracia moderna encuentra uno de sus principales fundamentos en la expresión electoral de los ciudadanos. Difícilmente (no obstante sus imperfecciones, falta de competitividad y de asistencia a las urnas) puede existir alguien que se atreva a negar la representación de la voluntad mayoritaria. En los regímenes democráticos se ha reafirmado al voto como una vía para acceder a formas de gobierno plurales. La teoría política expresa su convicción en el sentido de que el poder político reside en el grueso de la población, la cual decide la forma de gobierno y a los gobernantes que habrán de dirigir su nación.

En México el antes indisoluble binomio populismo-capitalismo ha perdido solidez ante los embates de las demandas ciudadanas. La peculiaridad del carácter estructural del estado mexicano, explica Miguel Basañez,<sup>20</sup> requería por un lado grandes dosis de movilidad y beneficios sociales (populismo) y de corporativismo y autoritarismo por el otro (capitalismo). La cuestión electoral no fue tomada con la debida seriedad, entre otras razones al hecho de que el modelo estaba respondiendo a las aspiraciones de las masas y la clase capitalista nacional estaba consolidándose paulatinamente dentro y bajo el amparo de un modelo económico proteccionista.

Una vez constituido como PRI, la dirigencia del mismo mostró interés por legitimar las acciones del gobierno mediante la participación electoral, preocupación que no se llevó a efecto en parte propiciado por el todavía adecuado funcionamiento de las correas de transmisión corporativas y por la capacidad del Estado para impulsar programas de corte popular. La *sui generis* combinación entre capitalismo y populismo derivó en una actitud ambivalente del aparato de gobierno expresada a través de la coacción y el consenso, es decir, al tiempo en que se generaban beneficios a los diferentes grupos, se establecían los mecanismos necesarios para su control.

La característica "semi-autoritaria" del régimen político mexicano,

<sup>20</sup> Miguel Basañez. El pulso de los sexenios. pp. 29-30.

traducida en un control clientelar del voto, es una expresión del poco interés de la dirigencia partidista por los procesos electorales. Durante muchos años las elecciones en México solo tuvieron un carácter formal. La actitud de la clase política se resumía en la práctica del "carro completo", los espacios para la oposición eran mínimos, se reducían a aquellos que la ley electoral en vigor les concediera.

Guy Hermet. A. Rouquié y J. Linz, explican que en regímenes autoritarios o semiautoritarios, las elecciones no tienen un función legitimadora. Nuestros autores explican:

"La tolerancia ante un abstencionismo de índices muy elevados demuestra ampliamente que la unanimidad plebicitaria no es el objetivo que persiguen los dirigentes. Entonces uno se podría preguntar ¿Cuáles son las funciones que los dirigentes asignan a estas elecciones? Hay una, que sin ser esencial, no debe desdesharse: la que permite asegurar la legitimidad del régimen en el nivel internacional, en las relaciones con las democracias pluralistas, y con los organismos internacionales. Otra función es la de crear la apariencia de representación en la base de la organización social para permitir a los administradores negociar ciertos tipos de conflictos sociales y prevenir así el surgimiento de formas menos controladas de conflictos."<sup>21</sup>

El clientelismo es un agregado propio de los regímenes autoritarios o semiautoritarios, con el que se pretende perpetuar al status quo, además de que

"Como mecanismo de control, las relaciones de patronazgo y de clientela aseguran cierta paz social. La satisfacción parcial de las necesidades individuales inmediatas sirve de válvula de seguridad en las situaciones de distribución del ingreso, que están profundamente desequilibradas, los favores y dispendios del patrón refuerza su influencia sobre los clientes. La pareja fidelidad/recompensa perpetúa una "estructura de embudo",

<sup>21</sup> Guy Hermet et al. *Para que sirven las elecciones?* pp. 11-132.

donde no se cuestiona al que ocupa la parte alta de la pirámide. El sistema legitima ante la concentración de la riqueza, en su forma privada, como la corrupción en sus modalidades públicas".<sup>22</sup>

Fenómenos sociales como el control clientelar del voto han propiciado que los procesos electorales solo sirvan como un barómetro político. Ciertamente este hecho responde a un contexto social específico, caracterizado por el aislamiento y la falta de información del elector, por el autoritarismo de las organizaciones, por la privatización y concentración del poder. Tales características bien corresponden al México posrevolucionario, con rasgos rurales, pero se prolongan hasta nuestros días.

La administración de Miguel de la Madrid se caracteriza por una irrupción ciudadana, que expresó su sentir en las urnas, abriendo paso a una competitividad electoral inusitada, nunca antes vivida en nuestro país. La certidumbre del triunfo electoral había sido uno de los pilares de la unidad priísta al interior de su modelo de premios y recompensas. La cohesión y disciplina en el partido oficial fue entonces difícil de lograr, siendo común escuchar a leer acerca del abandono de sus militantes, antes fieles a la causa.

La rebelión electoral se manifestó en la elección misma del candidato a la presidencia de la república para el período 1982-1988. Comparada con otras elecciones, fue la peor en la historia con otras elecciones, la de Miguel de la Madrid fue la peor en la historia del PRI: el 68% de los votos que el partido captó para su candidato era el nivel de apoyo más bajo hasta entonces registrado en la memoria política del sistema. La tendencia decreciente continuó, haciendo acto de presencia en la elección de Carlos Salinas de Gortari, con tan solo el 50.4% del total de los votos, lo que puede expresarse que por cada ciudadano que votó por él, otro no lo hizo. Para ampliar nuestro panorama de reflexión sobre la función electoral del partido oficial, es necesario observar algunas tendencias.

---

<sup>22</sup> *Idem.* pp. 83-84.



Al calce resulta necesario aclarar que la interpretación de los resultados electorales debe ser realizada con las suficientes reservas. Habremos de partir de la certeza de que en México los resultados no son absolutamente veraces, el fraude electoral puede gestarse en dos sentidos: agregar votos al partido oficial o quitar votos a los partidos de oposición.

En la primera gráfica podemos observar que desde la fundación del PNR, la tendencia en el porcentaje electoral a los candidatos a la presidencia por el partido oficial ha sido decreciente. El período de 1929-1952 reporta un saldo de -24.24 de variación porcentual. La elección de Adolfo López Mateos en 1958 representó un importante repunte en la votación, la imagen carismática y de excelente negociador del entonces secretario del trabajo influyeron en la decisión del electorado. Al mismo tiempo que la elección de López Mateos significó una recuperación, marca también el inicio de una tendencia negativa: el período de 1958-1970 tiene un resultado de -7.13 puntos porcentuales.

La elección de José López Portillo difícilmente puede ser considerada como una recuperación electoral del partido oficial dado que tan solo representó un aumento de 3.6% en contraste con la elección de López Mateos; además basta recordar que para 1976 López Portillo fue el único contendiente. Al mismo tiempo en este año se inicia una tercera tendencia con saldos decrecientes, la más significativa de todas. El período 1976-1988 (en solo doce años) reporta un resultado de 36.2%.

Con los datos de la misma gráfica es posible efectuar cálculos de correlación lineal donde  $Y = a + bx$ ; para  $a: \frac{\sum y - x \sum xy / n}{\sum x^2 - x^2}$ ; y para  $b: \frac{\sum xy - x \sum y / n}{\sum x^2 - x^2}$  para cada una de las tendencias referidas. Con los datos generales de la misma gráfica podemos concluir que de mantenerse la misma tendencia hasta entonces observada, para 1994 el partido oficial podría aspirar una ligera recuperación en el porcentaje de los votos, en el nivel del orden de 63.37%.

En la gráfica de la tendencia 1 se efectuó otro cálculo de correlación lineal, tomando como apoyo los registros del período 1929-1952,

en ella observamos que de no haber ocurrido la recuperación electoral con la postulación de López Mateos y de continuar la tendencia registrada, para 1976 la preferencia por el partido oficial se habría ubicado por debajo del 50% con tan solo 47.51%. Para 1988, la votación emitida al P.R.I. habría sido de tan solo 33.81%.

La tendencia del comportamiento electoral tomando como base el período 1958-1970 (tendencia 2) es quizás la más benévola. De haberse registrado el mismo comportamiento del electorado, para la elección de Carlos Salinas de Gortari la votación habría sido de 72.89%, es decir, 22.49 puntos porcentuales superior al porcentaje realmente obtenido. El punto crítico de esta tendencia se alcanzaría en el año 2030 con un 47.9% de votación al partido oficial. Bajo esta tendencia el candidato priísta podría aspirar para 1994 a una votación de 69.35%.

La gráfica de la tendencia 3 toma como base de análisis lineal los datos del período 1976-1988, en ella es posible pronosticar el pésimo escenario que tendría que afrontar el candidato oficial al persistir la misma tendencia en el comportamiento de los electores.

Es útil precisar que el cálculo de correlación lineal en las ciencias sociales solo representa una herramienta auxiliar para ampliar el ángulo de reflexión. No es posible concluir que los resultados sean del todo verídicos, tan solo reflejan una posible tendencia sí y solo sí persisten las mismas condiciones.

Un hecho que es también sintomático de la actual crisis del partido oficial, y por ende del sistema político mexicano, es la abstención ciudadana. Como tal, la disminución en la concurrencia a las urnas puede estar asociado a los índices de crecimiento y desarrollo económico, de urbanización, alfabetización y al peso cada vez más creciente de las clases medias. El fenómeno se presta a diferentes interpretaciones, sobre el tema Pablo González Casanova escribe:<sup>23</sup>

"La abstención electoral puede ser o no el índice de una oposición latente, puede corresponder a un sentimiento de

<sup>23</sup> Pablo González Casanova, *op. cit.* pp. 70-73.

desinterés o rechazo consciente, puede ser un fenómeno que obedece a una tendencia de la ciudadanía atomizada o corresponder a una acción concertada que sigue una consigna. En todo caso es síntoma de limitaciones del sistema de partidos como expresión de las luchas sociales y políticas. Por sí sola la abstención tiene al menos dos importantes significados: uno cuestiona la legitimidad de un sistema que no expresa sino una parte de las fuerzas sociales en juego, y otra que corresponde a las fuerzas no partidistas, no electorales en que se expresan esas formas."

Paralelamente a la abstención electoral, la población mexicana cuestiona la legitimidad del PRI y por efectos de identificación la credibilidad del sistema político se deteriora. La opinión generalizada se traduce en que este partido es incapaz de resolver los grandes problemas nacionales, es más que obstruye el avance a la democracia, además de ejercer en forma desleal el poder. Arnaldo Córdova <sup>24</sup> opina que el principal problema que el revolucionario institucional representa para la sociedad no es que sean un mal partido, sino que al final de cuentas, no es un verdadero partido.

La dificultad de la transición a la democracia es el resultado de dos principales elementos: el agotamiento de una hegemonía sustentada en la legitimidad revolucionaria, cuya expresión era el corporativismo autoritario y paternalista por parte del Estado mexicano, pero también por la descomposición del instrumento central de dicha hegemonía: el PRI

Difícilmente podemos negar la eficacia política que desde el ángulo de la gobernabilidad representó por décadas el partido oficial. No solo integró, disciplinó y articuló los intereses populares y de la clase política, sino también permitió aspirar a un modelo de desarrollo económico. Más el surgimiento de una nueva sensibilidad en la sociedad mexicana ha puesto en relieve el deterioro que han sufrido los tradicionales mecanismos de la hegemonía revolucionaria, haciendo también evidente la crisis de

---

<sup>24</sup> Arnaldo Córdova. "La modernización del P.R.I.". En Uno más Uno, 24 de noviembre de 1989. pp. 1 y 9.

**identidad y de proyecto de modernización de las fuerzas que integran al partido oficial.**

**La transición de un modelo económico y/o político a otro diferente es acompañado por la enorme dificultad de definir y comprender con precisión los parámetros y paradigmas del nuevo modelo, al tiempo que se pretende adaptar a la administración pública y a la sociedad civil al recién inaugurado modelo.**

**La transición, desde luego, produce consenso y disenso, apoyo y oposición. Naturalmente la legitimidad estatal ve trastocada la estructura sobre la que fue construida y diseñada. En el caso mexicano la crisis de legitimidad nace no solo a causa del tránsito hacia un esquema diferente, es necesario considerar la existencia de tres factores más:**

- a) La prolongación de una severa crisis económica que erosiona el bienestar de la población;**
- b) un proceso de urbanización que ha propiciado una sociedad más plural, analítica, informada y crítica, que busca mayor espacio para la participación política;**
- c) la escasa capacidad demostrada por el partido oficial para transformarse frente a los cambios operados en la sociedad civil.**

**Para 1988 el dilema era claro: la sociedad mexicana, dinámica y progresista, estaba siendo gobernada por un gobierno autoritario y premoderno. Paralelamente, la ciudadanía compartía la visión general que anunciaba el desgaste del modelo político y económico del estado emergido de la revolución, al tiempo en que el partido oficial evidenciaba su incapacidad para autotransformarse. Tales hecho, aunados a los tres puntos mencionados anteriormente, fueron el detonante de la crisis del sistema político mexicano en su componente de legitimidad y participación. El malestar ciudadano se reflejó en los mínimos consensuales expresados a través del voto y en la apatía e indiferencia ante los planes y mensajes de gobierno.**

#### 4.4 Rearticulación de los actores sociales

En la década de los ochentas el sistema político mexicano y su modelo de partido dominante se vieron inmersos en dos crisis de componentes sistémicos que amenazaban con dañar severamente la integración societal, estas son: crisis del modelo de desarrollo y crisis del proceso de socialización. La primera de ellas se sintetiza en la incapacidad del Estado para reproducir el ciclo vital del proceso de acumulación de capital, generando crisis fiscal y de legitimación; la segunda se expresa en la dificultad por definir un plan de gobierno en el cual el Estado sea el articulador, el "hombre orquesta" de las demandas ciudadanas. Bajo esta óptica es posible afirmar que el sistema se encuentra ante la dificultad por construir los mínimos necesarios de consenso, legitimidad y conciencia para garantizar la articulación de la sociedad.

La estabilidad política y el desarrollo económico del modelo mexicano descansó en la intervención del Estado, de manera amplia y protagónica, aunado a la escasa (quizá nula) independencia de las organizaciones civiles y políticas en el tratamiento y definición de los intereses nacionales. La filosofía paternalista de la administración pública mexicana nace del legado de la revolución, misma que pretendió darle un trato preferencial a los más desprotegidos, empero la tutela se distorsionó al suplantar y apropiarse de las iniciativas de las fuerzas sociales, generando mayor desigualdad al salir de su capacidad de gestión y controlando cada vez mayores demandas y reclamos de los ciudadanos.

Para Enrique González Tiburcio

"... lo que la crisis hizo aflorar en forma evidente fueron las limitaciones y los rendimientos decrecientes de nuestras formas establecidas de hacer política, representar y conciliar intereses y fuerzas, y de formular políticas generosas y displicentes en la asignación de recursos".<sup>25</sup>

Naturalmente el aparato de gobierno mexicano ya no se relaciona

<sup>25</sup> Enrique González Tiburcio. "Reforma del Estado y Política Social". pp. 48

con los grupos políticos de antaño, ahora debe tratar con agrupaciones con una creciente pluralidad política interna, con diferentes modos de gestionar sus demandas, lo que significa la urgente necesidad de contar con nuevos arreglos institucionales y con prácticas políticas diferentes a las tradicionales. Si el principal planteamiento de la teoría de sistemas de David Easton sostiene que un sistema político persiste en la medida de su capacidad para asignar valores, la pregunta es entonces ¿Qué modificaciones tienen que operar en el sistema de valores para captar los mínimos consensuales?.

El escenario prevaleciente en el medio ambiente colectivo, hacía prever una posible irrupción ciudadana de manera violenta. La opción adoptada por la ciudadanía fue totalmente a la inversa, se eligió el camino de la civilidad política, la racionalidad civil. Luis Aguilar Villanueva<sup>26</sup> explica como ha madurado la sociedad civil en México adoptando formas diferentes de articular sus demandas, hoy el electorado sabe que el castigo reflejado en las urnas es su mejor estrategia. La experiencia en otras naciones demuestra que la rebelión solo conduce al genocidio colectivo.

Estamos entonces en un escenario en el cual cualquier proyecto de gobierno debe jugar el papel de intermediación (agency) entre los reclamos ciudadanos y las exigencias de gobernabilidad; en este contexto la pregunta es ¿Cuál es el sentido de un programa de gobierno como Solidaridad en un contexto de renovada vida política?. Podemos sugerir tres principales acciones:

- I. Ser un canal para la participación de los ciudadanos en las funciones públicas.
- II. Actuar como un verdadero canal de representación de la opinión pública y de la voluntad popular.
- III. Ejercer funciones de control y crítica objetiva de aquellas acciones que antaño solo correspondían a las instituciones gubernamentales.

---

<sup>26</sup> Luis Aguilar Villanueva. "Introducción a las políticas públicas". Ver la parte introductoria.

Modificar el esquema tradicional de ejercicio político en México implica (a verdad de perogrullo) cambios dentro del esquema de participación ciudadana, en un escenario donde el elector exige mayores espacios y donde el modelo solo puede tener una trayectoria objetivo: aquella cuya meta es el arribo a la democratización del sistema político en su conjunto.

Entonces podemos aventurarnos a concluir que una de las principales tareas en materia política de la actual administración debe estar encaminada a construir el piso político para la consolidación de un régimen con características democráticas o cuando menos protodemocráticas. Entonces las acciones de ingeniería gubernamental deben construir un canal de insumos legitimatorios, pero también de control gubernamental, donde el ciudadano sea copartícipe de las tareas de gobierno.

Bajo esta óptica el gobierno ha emprendido una serie de políticas con las que espera captar los apoyos necesarios para sustentar sus reformas económicas y con el propósito de no perder la gobernabilidad.

El modelo que la actual élite política puso en marcha pretende acrecentar e inducir la participación ciudadana mediante acciones de gobierno. La primera reflexión que surge es si la concurrencia ciudadana no generará conflictos, es decir, la experiencia muestra que a mayor participación ciudadana, por la heterogeneidad de valores e intereses, crecen las posibilidades de conflicto. Al respecto Ernesto Mendoza Huichán escribe:

"Una fuente de conflicto puede ser la política de modernización en sí misma, ya sea porque ella involucra o incorpora diversas políticas y su complejidad y alcance hace que no todas sean compatibles entre sí, incluso compitan, o porque, como algunos estudiosos afirman, el conflicto es inherente al proceso mismo de la política, pues esta es producto de los intereses y preferencias en juego".<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Enrique Mendoza Huichán. "Política de modernización y negociación" en La Revista del

Ante este posible escenario, el Programa Nacional de Solidaridad puede constituirse en un colchón que contenga los crecientes ímpetus de conflicto hacia las instituciones políticas.

¿Cuál es el perfil de la modernización política pretendido por la actual administración? Parece ser que este modelo está indisolublemente impregnado de participación ciudadana. En años recientes este concepto se ha reformado. Uno de los rasgos que identifican a la modernización política, como Rodolfo Jiménez Guzmán escribe,<sup>28</sup> es el tránsito de los individuos de una condición de súbditos a una condición de ciudadanos. Este traslado de un estadio a otro no solo implica la capacidad electoral del hombre, rebasa las fronteras de modelos tradicionales unilateralmente definidos. El mito paretiano de la marginalidad política de los gobernados favoreció a los tomadores de decisiones que bajo este esquema justifican el establecimiento de cualquier tipo de programa público. La revolución tecnológica y la crisis económica ha generado individuos más informados, que adquieren perfiles del modelo racional o ideal de Buchanan y Weber.

El esquema tradicional que buscaba hacerse llegar los mínimos consensuales mediante el proporcionamiento de bienes, servicios y seguridad a través de políticas cupulares, en diversos escenarios (entre ellos el mexicano) ha mostrado su anacronismo y riesgo en caso de continuar su aplicación. Una de las causas del desgaste de este modelo corporativo puede explicarse por la saturación de demandas ciudadanas hacia el aparato de gobierno, quienes (los ciudadanos) al no obtener respuesta optaron por la movilización que en una primera etapa fue paralela y que después adquirió prácticas diferentes y a veces conflictivas con respecto al movimiento corporativo oficial.

El entonces aspirante a doctorado por la Universidad de Harvard, Carlos Salinas de Gortari, escribía:

---

Colegio No. 4 pp. 331.

<sup>28</sup> Rodolfo Jiménez Guzmán. Política: "Un modo de abordarla" pp. 131-132.



"Lo que parece destacarse es que si una comunidad se moviliza de forma independiente y politizada por agentes externos, para presionar al Estado a que les proporcione recursos y servicios, el resultado no favorece al sistema en términos de apoyo ..., y ello se debe a que los beneficios se obtienen y los consideran como producto de su movilización y no de la acción generosa del Estado".<sup>29</sup>

Más adelante se plantea su hipótesis:

"A mayor participación estimulada por los programas, se incrementarán las actitudes de apoyo al sistema político".<sup>30</sup>

No cabe duda que para que un sistema con pretensiones de encauzar la gobernabilidad, la participación política, la efectividad y la legitimidad son indispensables para su sobrevivencia. Cuando un gobierno se distorsiona o enajena la idea de régimen democrático, estos componentes pasan a ocupar un lugar secundario en la escala de prioridades, lo cual ocurrió con el Estado paternalista mexicano en el cual la participación política solo existió a nivel aspiracional bajo la tutela del corporativismo y donde la efectividad era entendida a la sombra de la legitimidad heredada por el triunfo de la Revolución Mexicana que creó y estimuló un sentimiento de lealtad hacia el sistema entre los ciudadanos, empero el sistema político mexicano no se ocupó de diseñar un modelo que permitiera la renovación de los mínimos consensuales bajo la evaluación crítica del desempeño cotidiano del ejercicio de gobierno, es decir, la legitimidad jamás había sido aspirada en función de su efectividad real y fáctica.

Las ideas del párrafo anterior podemos resumirlas como una constante del sistema político mexicano a legitimarse bajo la sombra de la revolución mexicana, sin crear una legitimidad propia. Lo que debemos reflexionar es que si bien el triunfo del movimiento armado fue y ha sido un importante soporte bajo el que descansa la

<sup>29</sup> Carlos Salinas de Gortari. "Producción y participación política en el campo". pp. 153. El subrayado es mío.

<sup>30</sup> *Idem.* 180. El subrayado es mío.

estabilidad y la paz social, este se ha agotado casi al máximo, su presente tiene más de 80 años de vida, tomando un rango temporal de quince años, tenemos que son cinco generaciones de mexicanos posrevolucionarios.

Si el propósito del subsistema administrativo es mantener la unidad y continuidad del sistema en su conjunto, creando las condiciones sistemáticas para aspirar en el mediano plazo a la democracia, la estrategia es aquella que empieza por la modernización del ejercicio político y este podrá darse sí y solo sí se renuevan las fuentes de legitimación del sistema ¿Cómo?, estimulando la participación política racional de los individuos basada en intereses particulares y colectivos.

La reflexión nos conduce a preguntarnos ¿Qué es lo que puede ofrecer el impulsar un esquema de participación política ciudadana dentro de un contexto de modernización política?. Principalmente, la participación política puede influir sobre la efectividad y la legitimidad cuando esta es practicada por cauces institucionales, esto es porque está ligada a una doble orientación hacia el sistema político:

- a) efectiva, traducida en términos de legitimidad; y
- b) pragmática, que se expresa en la eficiencia del aparato administrativo.

En las tareas de socialización política, el Programa Nacional de Solidaridad tiene entonces una importante tarea que cumplir, su acción debe estar en congruencia a las exigencias de expresión y articulación de demandas ciudadanas. La principal reflexión surge entonces: ¿Qué puede ocurrir si las diferentes formas de articular las demandas por parte de los ciudadanos tomara un cauce diferente al institucional?. La diversidad de demandas y e intereses puede derivar en conflicto intrasocietal, que puede trastocar la estabilidad.

Para la adecuada conducción de la participación política, el liderazgo natural puede jugar un importante papel, ya que es un elemento

coordinador de la estructura de los sistemas sociales, porque cuando este se da naturalmente apunta a una forma de poder basado en el consentimiento y no en prácticas coercitivas, resultando entonces funcionales dentro del esquema de participación política. Al respecto Carlos Salinas de Gortari escribe:

"Por lo que hace a objetivos y problemas a resolver, diferentes problemas podrían requerir distintos tipos de líder. Es decir, el problema puede ser considerado como un estímulo que provee de una oportunidad para una respuesta; por ejemplo, los problemas dentro de una crisis requerirían de cierto tipo de líderes, así, incluso, el problema y su respuesta puede determinar la orientación de un líder".<sup>31</sup>

La perfecta conjunción y armonía entre el liderazgo natural, la acción gubernamental y la participación política, pueden traer consigo importantes resultados para el sistema político mexicano, traducidos en legitimidad y consenso. El cuadro 1 contiene una representación de lo escrito anteriormente.

La teoría política ha definido los diferentes regímenes de acuerdo a la forma de gobierno y al tipo de relaciones sociales de producción existentes a su interior. Hoy día es necesario repensar estas construcciones conceptuales, la diferencia estriba ahora en la calidad de gobierno, instituciones y en el nivel de participación política de los individuos. La sociedad mexicana ha demostrado un mayor anhelo por participar en la definición de sus intereses.

Una de las características de los sistemas políticos es la permanente renovación de la dinámica social. La crisis (componente endémico de los mismos) en cualquiera de sus modalidades demuestra el agotamiento de un modelo predeterminado. Para dar solución al desgaste sistemático es prescindible generar acciones orientadas a renovar e incrementar los niveles de apoyo específico al sistema. El partido oficial en su historia se había dado a la tarea de suministrar a las diferentes administraciones el apoyo suficiente. Los mecanismos de afiliación inducida o forzada permitieron que el

<sup>31</sup> *Ibidem*, pp. 256.

sistema contara con un colchón de legitimidad, por ende las políticas institucionales enfocadas a la renovación y ampliación de los mínimos consensuales tuvieron una actitud pasiva.

Los años de crisis exigen un notable incremento en la actividad y profundidad del contenido de las políticas "progobernabilidad", pero el fin tácito de la misma no estipula que la dinámica recaiga a su punto original, la actividad será entonces determinada por el problema y de acuerdo a la nueva normatividad. A este principio debe ajustarse la maquinaria del partido oficial si desea continuar como una institución protagónica.

#### **4.5 Pronasol: Las paradojas de la gobernabilidad.**

Solidaridad, además de ser el programa de política social más amplio en su cobertura en la historia de México, los efectos paralelos que del mismo se derivan al mediano plazo pueden constituirse en el germen de una nueva cultura cívica. Este cambio sociocultural no solo habrá de significar ciudadanos con conciencia renovada, además se traduce en un nuevo modo de legitimar el ejercicio político.

El mecanismo de operatividad del programa, independientemente de las obras sociales, ha logrado estimular al interior de las comunidades la participación ciudadana en el proceso de definición de necesidades y prioridades, además de constituirse en un organismo de control y gestión social; permite, mediante el respeto a las formas naturales de organización, identificar claramente cuales son aquellos líderes naturales con capacidad de convocatoria, con presencia moral y arraigo; ha hecho posible conocer las verdaderas demandas, el gobierno en cualquiera de sus tres niveles no se apropia ya de la facultad de interpretación, orientando de manera inteligente el gasto social.

En otras palabras, Solidaridad ha permitido no solo identificar las causas del descontento social sino que además hace posible su atención, al tiempo en que hace posible la conformación de nuevos

cuadros políticos, canalizando el apoyo y consenso hacia las instituciones de gobierno, identificando nuevos interlocutores sociales. A través de actitudes programáticas gubernamentales efectivas que atacan directamente la demanda mediante una corresponsabilidad ciudadana, enfrenta los retos de gobernabilidad. Pero al mismo tiempo, si estos logros no son canalizados institucional y adecuadamente, los efectos tienen un alto porcentaje de resultar adversos.

La referida operatividad ha trastocado la rígida estructura del modelo corporativo que funcionó, autoritariamente o no, durante más de sesenta años, pero que para 1988 demostró su agotamiento. Solidaridad con su esquema de participación parece ser el modelo adecuado de sustitución.

Hoy en solidaridad, los ciudadanos encuentran un espacio para expresar su sentir, para cuestionar, para proponer ... para actuar con libertad sin mecanismos de presión.

El anterior argumento puede ser debatido en cuanto a un doble sentido: el modelo corporativo ciertamente está conformado por una triada que incluye tanto al Estado como al capital y al trabajo organizado; por otra parte el Programa Nacional de Solidaridad está orientado hacia los grupos con menos recursos, que viven en condiciones de pobreza o pobreza extrema y en la mayoría de los casos el jefe de familia no dispone de un empleo fijo o seguro, ni está organizado.

En algunos casos los individuos que forman parte de alguna organización reciben también, por sus condiciones de vida, los beneficios del programa, en otras ocasiones los beneficiarios no forman parte del modelo corporativo. La cuestión está en que los individuos, en esta sociedad tan dinámica e interactuante, desempeñan diferentes roles. Ante este aspecto, el principal efecto de Solidaridad es el que podemos llamar "fenómeno atmósfera", es decir no incide directamente pero genera condiciones en el medio ambiente que pueden provocar el cambio.

Muy probablemente un ciudadano puede formar parte del sindicato de su centro de trabajo, donde la participación es restringida o controlada, y al mismo tiempo colaborar dentro del Comité de Solidaridad de su comunidad, experimentando en este último lo benéfico y confortante que es ser escuchado, tomado en consideración sin ataduras. Por naturaleza este ciudadano pugnaré por que en su organización laboral exista un desenvolvimiento similar, pero sobre todo, sin compromisos políticos, sino estrictamente de gestoría y salvaguarda de los intereses definidos colectiva y no cupularmente.

En muchas ocasiones los vecinos se reúnen en su Comité para disertar sobre sus necesidades y sobre la forma de trabajo, el espacio es aprovechado para disenter sobre temas intrascendentes como para hablar de política (también abiertamente). Naturalmente los cuestionamientos al partido oficial (más no al programa) no se hacen esperar, mismo que son alentados por la apatía del mismo para transformarse en un verdadero partido político.

En otras ocasiones, en los propios Comités de Solidaridad se puede gestar el descontento al interior de la comunidad. Las diferencias subjetivas respecto a la realización o no de una obra podría dar lugar a rivalidades bien definidas y desgastantes del proceso de participación comunitaria. La lealtad política, por lo tanto, queda en entredicho.

El dilema que enfrenta al partido oficial (y quizá la causa de su temor al cambio) es en cuanto a que dos de sus principales tareas históricas no puede asumirlas dentro del nuevo escenario. Los resultados electorales demuestran fría pero inobjetablemente que en esta función no cumple cabalmente su cometido a consecuencia de una pérdida de credibilidad ante los electores (candidatos sin presencia social, fracturas internas, promesas incumplidas, etc.), además por esta misma razón, su papel de gestor de las demandas es también incumplido, siendo sustituido por el mismo Pronasol. Generando resentimientos en algunos militantes.

En diferentes foros se ha expresado que Solidaridad opera

independientemente de filiación política (son realmente pocas las experiencias que constatan la presencia y manipulación del PRI en los Comités de Solidaridad), esto significa que el programa no solo ha trastocado las bases del corporativismo, sino además ha desarticulado a los ciudadanos, existiendo el riesgo de que los mismos sean captados por partidos de oposición que abanderen sus reclamos (en el menor de los males) o por organizaciones que bajo el amparo del culto religioso pretenden la anarquía.

En estos días, ante la confirmación de un nuevo equipo, se ha cuestionado respecto al futuro del programa. Naturalmente, mientras exista rezago social alguno o una demanda que deba ser atendida, habrá lógica justificación, es más, por la magnitud de la pobreza en México, su continuidad no solo es viable sino necesaria y a mayor intensidad.

La cuestión está en lograr encontrar el mecanismo institucional que no ponga en riesgo la gobernabilidad y reproducción del sistema, es decir, es necesario lograr que el programa logre arraigo en la población, haciéndolo suyo, generando un cambio cívico-cultural y que no sea identificado como un simple programa electorero o del jefe del ejecutivo, además que la participación comunitaria sea llevado más allá que a la disertación respecto a las obras que habrán de ser efectuadas.

## **Conclusiones**



El estudio del papel que en materia de política social representó el Programa Nacional de Solidaridad, en las tres vertientes abordadas (Reforma del Estado, Una Política Pública de Contingencia y Una Estrategia de Gobernabilidad), es posible puntualizar algunas conclusiones, mismas que permiten reforzar el panorama de reflexión en torno a su impacto y contenido como eje programático, no solo de la labor social del Estado, sino incluso en las tareas de gobernabilidad.

Sin duda la Reforma del Estado en el sexenio salinista, fue la principal línea de acción entre las incuñadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994. Esta reforma se basó en cinco rubros importantes: una reforma económica, una reforma política, una reforma social, una reforma administrativa y por último una reforma ideológica.

Solidaridad tuvo un papel predominante, ya que al existir un saneamiento en las finanzas públicas del gobierno federal, basado en un acelerado proceso de privatización, permitió incrementar los recursos financieros destinados a la política social, y así poder ampliar su cobertura de atención a lo largo del territorio nacional, tratando de impactar, principalmente, entre los grupos sociales más necesitados como resultado de su calidad de vida.

En lo que se refiere al impulso de una reforma política, se dieron avances importantes. Con la creación del Instituto Federal Electoral, del Registro Federal de Electores, el COFIPE, los topes financieros a las campañas políticas, y la apertura gradual de los medios de comunicación a los partidos de oposición, el gobierno fué creando certidumbre de democracia en el país, la cual era un reclamo de la sociedad, como una condición inexcusable para que la Reforma del Estado tuviera un enfoque integral y verdadero. En este sentido, Solidaridad se definió como parte integrante de la estrategia de la reforma política, al ampliar los espacios de participación democrática en el quehacer público, ya que las organizaciones surgidas del Programa, poco a poco fueron tomando fuerza y sus demandas se tornaron como importantes peticiones políticas, ya no

**sociales, algunos de los casos como las comunidades rurales en el estado de Chiapas.**

**El Programa Nacional de Solidaridad también impulsó la reforma social, al consolidar entre el Estado y las organizaciones civiles un nuevo piso social, basado en una nueva relación entre las dos instancias, con el propósito de dar pronta atención a las demandas ciudadanas y paralelamente, reconstruyendo el sentimiento de legalidad hacia las Instituciones de gobierno y los funcionarios públicos, desgastada por años de continuas falsas promesas.**

**La Reforma Ideológica basada en el liberalismo social, impulsa las grandes aspiraciones nacionales: soberanía, libertad, justicia y democracia. Estas premisas son parte fundamental en el accionar ideológico de Solidaridad, ya que la concepción última de todas las acciones concretas de trabajo del Programa, concluirán, al igual que el Liberalismo Social, en alcanzar para el pueblo una justicia social, anhelada desde el movimiento revolucionario de 1910.**

**Podemos afirmar que Solidaridad tuvo una incidencia directa en la Reforma del Estado, pero ante todo fué una concepción nueva en las relaciones entre la sociedad civil y el Estado, para que este último cumpla con una de sus tareas fundamentales: el combate a la pobreza de forma rápida y efectiva.**

**El cambio es un signo constante de nuestra sociedad. Las Instituciones hoy en día no pueden quedar al margen de este suceso y la sociedad demanda de ellas una pronta solución a sus demandas, ya que hacer caso omiso de estas circunstancias, se corre el riesgo de que las autoridades gubernamentales sean superadas por los conflictos sociales, buscando alternativas distintas a los cauces institucionales.**

**Es explicable que ante el surgimiento de estos fenómenos de organización ciudadana, ejemplificados nitidamente en el temblor de 1985, las Instituciones requieren de programas alternos para cumplir sus fines. Es por esto que se vuelve necesario gobernar a**

través de políticas públicas y con sentido público, lo que implica un cambio en las estrategias y los instrumentos de gobierno.

El Programa Nacional de Solidaridad se constituye como un ejemplo de implementación de una política pública de carácter contingencial, al coordinar diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública en los tres niveles de gobierno, esto aunado con una importante participación social y sobre todo porque surge en momentos de una incormformidad de la población en contra de los gobiernos anteriores.

Solidaridad como una política pública contingencial, fomentó la organización social que fortaleció las raíces de las antiguas formas de agruparse entre las comunidades alejadas de las principales ciudades.

El Estado comprobó que la participación social es un elemento sustantivo para identificar con claridad las necesidades y demandas de la población en sus respectivas comunidades, pero sobre todo, es un auxiliar en la mejor planeación de los programas de apoyo y como consecuencia los recursos se canalizaron de una manera más rápida y transparente, gracias a la existencia de órganos de contraloría social.

Este nuevo proceso, sin duda, fué un buen camino para plantear y mejorar el funcionamiento en las prestaciones de la Administración Pública, ya que no solo reforzó estas, sino además detectó las ineficiencias de la misma actuación pública.

El Programa Nacional de Solidaridad tomó el carácter de contingencial debido al momento que vivía la población. Ya no era prudente esperar a un análisis de la situación y después llevar a cabo algún programa de ayuda a la población con necesidades básicas.

La gente demandaba del gobierno acciones rápidas y eficaces, es por esto que surge como una respuesta inmediata y atiende los problemas prioritarios. Para el año de 1992 se convierte en una

**Política Pública Institucional al pertenecer de manera oficial como unos de los programas que conforman la estrategia administrativa a la actual Secretaría de Desarrollo Social.**

**Asimismo Solidaridad permitió no solo identificar las causas del descontento social, sino que además hizo posible su atención, al mismo tiempo que realizó la conformación de nuevos cuadros políticos, al canalizar el apoyo y consenso hacia las Instituciones de gobierno, identificando nuevos interlocutores sociales, como una verdadera base social, obtenida a lo largo de los años a consecuencia de una constante participación de los líderes locales en la solución de los problemas comunitarios.**

**Empero la operatividad de la nueva relación entre la sociedad y el Estado, trastocó la rígida estructura del modelo corporativo, que venía funcionando a lo largo de varios sexenios y que para 1988 demostró su agotamiento al no generar consensos fuertes al sistema, ya fueran estos activos o pasivos.**

**Carlos Salinas de Gortari asume su mandato constitucional en medio de un reclamo de ilegitimidad, como producto de un fraude electoral, en el cual los resultados preliminares daban por ganador al candidato opositor Cuauhtémoc Cárdenas Solorzano .**

**El gobierno ante esta aparente situación, estaba obligado a buscar nuevas fuentes de ese consenso, es ahí donde Solidaridad juega un papel determinante, al ser el instrumento para cumplir con este propósito, ofreciendo en el mediano plazo la legitimidad y la gobernabilidad que el partido oficial difícilmente podría producir.**

**Un ejemplo claro de esta acción puede comprobarse en la población de Valle de Chalco, en la cual las cifras oficiales reflejaban que en 1988, en las elecciones federales para elegir presidente de la república, el ganador fué el entonces llamado Frente Democrático Nacional, que encabezaba el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas. Para 1993 en las elecciones locales, el Partido Revolucionario Institucional ganó todos los espacios de representación desplazando hasta el tercer sitio al Partido de la Revolución Democrática. Es**

importante señalar que esta población fué el primer modelo y destinatario de recursos de Solidaridad.

El éxito del Programa es este rubro fué de tal magnitud, que en muchas poblaciones del país, la organización de la sociedad civil, en particular los comités de Solidaridad, desplazaron de la función de representantes de los partidos políticos, sobre todo del partido oficial, es decir, los ciudadanos ya no acudían con el representante del partido para hacer gestión pública, optando ahora por el presidente del comité de solidaridad.

Al concluir la importancia y el impacto de Solidaridad en estas tres vertientes, es necesario también hacer algunas consideraciones generales del Programa.

Una de las consideraciones más sugerentes, es que a pesar de que durante más de dos décadas (setenta y ochenta) y parte de los noventa, se ha buscado mediante dos estrategias de bienestar mejorar las condiciones de vida de los mexicanos, el reto es enorme: 40 millones se encuentran en la pobreza y de éstos, 17 millones en la extrema pobreza.

Este es un saldo estructural, producto de diversos modelos de desarrollo que a pesar de la puesta en marcha de políticas sociales, no lograron enfrentar el imperativo de la pobreza, de una forma permanente y profunda. Aprender de las experiencias alcanzadas, permite planear y diseñar las nuevas políticas sociales.

Los resultados de Solidaridad a seis años de su implementación fueron estimulantes. Mediante el equilibrio de las finanzas públicas, la corresponsabilidad social, la participación activa y decidida de agrupaciones sociales concurrentes, se ha avanzado en atacar aspectos prioritarios de la pobreza (educación, salud, vivienda e infraestructura urbana), como parte de la estrategia de construir el piso social básico. Sin embargo, esto no ha sido suficiente, ni alcanza para tratar de igualar por lo menos, el rezago ancestral de la pobreza.

Para 1995, es creada la Alianza para el Bienestar, sustituyendo al Programa Nacional de Solidaridad, la cual puede retomar experiencias importantes del pasado y en las que también podemos mencionar como una propuesta final de esta tesis.

La primera consiste, bajo la misma filosofía y estrategia, impulsar un segundo piso social básico (empleos, proyectos y empresas productivas) que permitan incidir de manera directa y efectiva en aspectos esenciales y sustantivos de la pobreza. Empresas y Mujeres en Solidaridad por ejemplo, deben ser retomados y multiplicados para ofrecer alternativas viables de remuneración a los sectores más necesitados de la población.

Otro reto para la nueva Alianza es que llegue a las zonas más pobres del país, mediante un efectivo enfoque descentralizador. No puede combatirse la pobreza, cuando los principales procesos y procedimientos administrativos siguen centralizándose, impidiendo de esta manera un flujo directo de los recursos. Transferir recursos, atribuciones y poder de decisiones, así como arraigando la contraloría social en las propias comunidades y grupos "objetivos", permitiría darle mayor contenido regional. Los procesos de planeación, control y evaluación del Programa, quedarían sujetos a la Secretaría de Desarrollo Social, pero su operación y ejecución en manos de los beneficiarios directos.

Un reto más, lo constituye el mejorar y propiciar una adecuada coordinación intra y extragubernamental, que adecue en la práctica acciones conjuntas de organismos concurrentes y evite la duplicidad de objetivos, acciones y recursos. Tanto las Dependencias como las Instituciones en la materia, requieren de una Coordinación General de Política Social, que mediante programas institucionales permanentes a nivel nacional, sean complementados con acciones de la Alianza para el Bienestar en regiones, zonas, colonias y barrios de alta y mediana marginalidad.

Una vertiente adicional que debe impulsarse, es el estudio y la investigación bajo esquemas teóricos que den cuenta de lo alcanzado, así como de los obstáculos, limitaciones y factores que

limitan la acción solidaria. En ese sentido, proponer formas alternativas e indicadores de evaluación más amplios y sugerentes, permitirán ubicar el problema de la pobreza y su impacto en las tareas de gobierno en su justa dimensión social.

# **ANEXOS**



**CUADRO 1**  
**PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD RESULTADOS VERTIENTE SOCIAL**

1. Infraestructura educativa	50,757	Aula	3.5
	1,042	Laboratorio	
	2,076	Taller	
	27,472	Anexo	
Total	61,350	Espacios educativo	
2. Solidaridad para una Escuela Digna*	119,706	Plantefas escolares	19.0
3. Niños de Solidaridad**	1,169,932	Becas	
	18.1	Millones de despensas	
	4.4	Millones de consultas médicas	
4. Apoyo al Servicio Social	910,811	Becas	
5. Infraestructura Deportiva	1,986	Construcción Canchas	13
	362	Construcción U. Deportivas	
	172	Reconstrucción Canchas	
	80	Reconstrucción U. Deportivas	
6. Maestros Pensionados y Jubilados en Solidaridad	6,253	Maestros beneficiados	
7. Infraestructura de servicios de salud	920	Construcción Centros de Salud	10.5
	3,453	Rehabilitación y Equipamiento de Centros de Salud	
	355	Construcción, Rehabilitación y Equipamiento Hospitales	
8. IMSS-Solidaridad	1,148	Construcción Unidades Médicas Rurales	
	95	Rehabilitación de Unidades Médicas Rurales	
9. Hospital Digno**	234	Rehabilitación y Equipamiento de Hospitales	
10. Agua potable y Alcantarillado	10,449	Construcción Ampliación y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable	16.3
	4,003	Construcción Ampliación y Rehabilitación de Sistemas de Alcantarillado	13.7
11. Electrificación rural y Urbana	5,230	Colonias Populares	20.4
	14,003	Pobladors Rurales	
12. Urbanización	41.3****	Pavimentación	
	7.3****	Construcción de banquetas	
13. Regularización de la Tenencia de la Tierra	2,500,000	Escrituras Entregadas	2.5
14. Vivienda en Solidaridad	525,799	Acciones Vivienda Digna	3.1
	188,495	Acciones Vivienda Progresiva	
15. Solidaridad Obrera***	127,979	Viviendas	841 mil
16. Jóvenes en Solidaridad****	25,267	becas	25 mil 267

\* EL programa inició en 1990. \*\*El programa inició 1991. \*\*\* El programa inició en 1982.

\*\*\*\* Son las obras más significativas de este programa. Se construyeron también: calles, luminarias, guarniciones, plazas, jardines y vialidades.\*\*\*\*\*El programa inició 1993.

## CUADRO 2

## PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD RESULTADOS VERTIENTE PRODUCTIVA

1. Fondos de Solidaridad para la Producción*	2,9	Milones de Hectáreas Habilitadas	1,1
2. Cajas Solidarias**	120	Cajas Solidarias	0,89
3. Empresas de Solidaridad**	19,905	Empresas Apoyadas	13 mil 442 empresarios
4. Fondos Regionales de Solidaridad para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	8,801	Proyectos Productivos	1,3
5. Apoyo a Cafecultores	473,012	Hectáreas Habilitada	259 mil 738 productores
6. Fondo de Solidaridad para la Promoción del Patrimonio Cultural Indígenas	3,688	Proyectos Culturales	48 pueblos indígenas
7. Procuración de Justicia INI-Solidaridad	8,849	Presos Indígenas Liberados	
	739	Asuntos Agrarios	
8. Jornaleros Agrícolas*	14,374	Obras de Vivienda y Servicios Básicos	392 mil 240 jornaleros
9. Mujeres en Solidaridad	6,273	Proyectos Productivos	164 mil 200 mujeres
10. Ecología Productiva**	530	Proyectos Productivos	16 mil 800 familias
11. Solidaridad Forestal**	232,719	Arboles Plantados	

\*El programa inició en 1990. \*\* El Programa inició en 1992

CUADRO 3

## PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD RESULTADOS VERTIENTE DESARROLLO REGIONAL

1. Fondos Municipales de Solidaridad*	2,341	Municipios. Permitió la realización de 113,431 proyectos sociales, productivos y de infraestructura de apoyo. En los 15 estados que registran niveles de marginación de alta y muy alta se efectuaron el 67 % del total de las obras	97 % del total del país
2. Infraestructura Carretera y de Caminos Rurales	23,963	Km. Construcción	
	15,601	km. Reconstrucción	
	178,997	km. Conservación	
3. Programa de Conservación y Desarrollo de La Selva Lacandona**	8	Municipios. Se realizaron obras para el fortalecimiento de la infraestructura productiva, ampliación de servicios sociales básicos, contención de los impactos ambientales negativos y se detuvo el proceso de deforestación.	
4. Programas de Desarrollo Regional	18	Programas regionales. Operan en 12 estados del país en atención de 395 municipios y se realizan obras de bienestar social, apoyo a la producción e infraestructura de apoyo	9.2 millones de personas

\* El programa inició en 1990. \*\*El programa inició en 1991.

FUENTE: SEDESOL, SECOGEF. Programa Nacional de Solidaridad. (Información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa del 1 de diciembre de 1988 al 31 de agosto de 1994). Ed. Miguel Ángel Porrúa.

# **BIBLIOGRAFIA**

1. Aguilar Villanueva, Luis F. *"Política Pública y Gobierno del Estado"*. Revista del Colegio. pp. 245
2. Altaver, Elmer. *"Reestructuración o desmantelamiento del Estado Social"*. En Estudios Políticos, Centro de Estudios Políticos, México, UNAM, 1986, nueva época, vol. 5, julio-diciembre, número 3-4.
3. Arguedes, Sol. *"El Estado Benefactor. ¿Fenómeno cíclico?"*. México, Ed. Mundo, 1990
4. Banamex. *México Social 1992-1993* Población Urbana, pp. 99
5. Basañez, Miguel. *"El pulso de los sexenios. 20 años de crisis en México"*. Ed. Siglo XXI. México 1992.
6. Cabo de Martín, Martín. *"La crisis del Estado Social"*. España. PPU, 1986.
7. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *"El Programa Nacional de Solidaridad"*. México, F.C.E., 1994
8. Díaz Vázquez, Martín de Jesús. *"El papel del gasto público en el bienestar social de México"*. ENEP Acatlán. UNAM.
9. Farfan, Guillermo. "Gasto Público y Bienestar Social en México, 1983-1986". En *17 ángulos de un sexenio*, Germán Pérez y Samuel León (compiladores), México, UNAM-Plaza Valdes, 1987, pp. 71-113.
10. Gil Díaz, Francisco. "La rehabilitación de las Finanzas Públicas y la nueva administración tributaria". En *La Administración Pública Contemporánea en México*. México, F.C.E., 1993.
11. Gilly, Adolfo. "El régimen mexicano en su dilema". *Nexos*, México, N°146, febrero de 1990.
12. González Casanova, Pablo. *"El Estado y los partidos políticos en México"*. Ed. Era. México 1981.
13. González Casanova, Pablo. "1994: La responsabilidad democrática" *La Jornada*, 29 de enero de 1994.
14. Guerrero, Omar. *"El dilema de la Reforma del Estado y Análisis de implementación de Políticas"*. UNAM, Mimeo, 1994. pp. 45.
15. Guerrero, Omar. *"El Estado y la Administración Pública en México"*. México, INAP, 1989.

16. Hermet, Guy. *"¿Para qué sirven las elecciones?"*. Ed. F.C.E. México 1992.
17. Huntinton, Samuel P. *"El Orden Político en las sociedades en cambio"* Ed. Paidós. Argentina, 2ª reimpresión, 1992 pp. 404.
18. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática XI Censo General de Población y Vivienda 1990.
19. Jiménez Guzmán, Rodolfo. *"Política: un modo de abordarla"*. Ed. UNAM-ENEP Acatlán. México, 1991.
20. Lerner, Berther. Raisky, Susana. *"El poder de los presidentes"*. Instituto Mexicano de Estudios Políticos. México 1976.
21. Levy A. Santiago. "La apertura comercial y el Programa de Desregulación Económica en México". *En La Administración Pública Contemporánea en México*. Op cit.
22. Loaeza, Soledad. *"El Llamado a las urnas"*. Edit. Cal y Arena, 1989.
23. López Acuña, Daniel. *"La salud desigual en México"*. México, Siglo XXI, 1984.
24. Meyer, Lorenzo. Aguilar Camín, Hector. *"A la Sombra de la Revolución Mexicana"*. Ed. Cal y Arena. México 1991.
25. Palma, Esperanza. *"Notas sobre el PRI y las transformaciones políticas actuales"*. Revista Sociológica. UAM Azcapotzalco, N°11, Septiembre-diciembre 1989, pp.77.
26. **Política Social**. Instituto Nacional de Solidaridad, México, SEDESOL.
27. Quiroz, Miguel. Gutiérrez, Lucino. *"Otras razones en el ejercicio del poder en México"*. Ed. UAM Azcapotzalco. México 1992.
28. Rodríguez Araujo, Octavio. *"Instituciones Rebasadas"*. La Jornada, 17 de Marzo de 1994, pp.7.
29. Rogozinkí, Jaques y Casas Guzmán, Francisco Javier. "El proceso de desincorporación en México". *En La Administración Pública Contemporánea en México*". Op. cit
30. Rojas Gutiérrez, Carlos. "El Programa Nacional de Solidaridad y la reestructuración de la gestión social participativa". *En La Administración Pública Contemporánea en México*, SECOGEF-FCE, 1993.

31. Ruíz, Sacristán. "La restructuración del sistema burocrático". *En La Administración Pública Contemporánea en México*. Op. cit.
32. Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando al Estado". *Nexos*, México, N°148, abril de 1990.
33. Sánchez González, José Juan. "*La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar al surgimiento del Estado Benefactor*". Tesis para obtener el grado de Maestro en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM.
34. Suárez Gaona, Enrique. "*¿Legitimación revolucionaria del poder en México?*" Ed. Siglo XXI. México 1982.
35. Subirats, Joan. "*Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*". INAP, Madrid, 1989. pp. 175.