

94
20j



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL PRONASOL COMO INSTRUMENTO DE LEGITIMIDAD EN EL GOBIERNO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA

P R E S E N T A :

ALEJANDRINA PONCE AVILES



MEXICO, D. F.

1998.

19799

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi papá, a mi mamá por infundirme el hábito de la independencia, a mis abuelitos Bico y Nieves por forjarme el valor del trabajo, a mi hermana Rosa María y a mis primas Bego y Vero por su alegría, a mi amiga Bety por su buena disposición de comprenderme, a Pépe por enseñarme a reír, a Esteban y Anne por que juntos hemos aprendido a distinguir lo mejor de la amistad, a la Profesora Pardo por impulsar mejores profesionistas además de ser la Chanés de mi vida y a todos mis amigos que tuvieron que tolerar mis quejas durante el desarrollo de la tesis. Especialmente a Moni Kwick que me ayudo con la computadora.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I. La Pasión Neoliberal como Origen del Nuevo Paradigma

En que condiciones recibió el Gobierno Miguel de la Madrid Hurtado	1
El Nuevo Gabinete	4
El replanteamiento Neoliberal.....	5
La Aplicación en México del Neoliberalismo.....	8
La Política Social de Miguel de la Madrid Hurtado.....	11
Algunas de las consecuencias del Programa de Ajuste en la Política Social del Sexenio	14
El Terremoto de 1985 y la Política Social.....	15
La Coyuntura Electoral de 1988.....	18

CAPITULO II. La Justificación Ideológico-Política del Neoliberalismo a través del PRONASOL

Origen del PRONASOL.....	21
El Liberalismo Social.....	28

CAPITULO III. La Adaptación Práctica de los Postulados de Libremercado

Coparticipación	38
Tres de los Programas	45
Las Herramientas de Negociación con la Sociedad Civil que generó el PRONASOL.....	51
La Institucionalización del PRONASOL	56

CAPITULO IV. El Fin de la Especulación Salinista

La Institución Presidencial	63
La Legitimidad de la Institución Presidencial.....	66
Los Componentes del Discurso que Legitimaron a la Imagen Presidencial	67
El Cambio de la Legitimidad Presidencial.....	70
El Cambio en la Legitimidad del Estado.....	74
La Nueva Legitimación	80

CONCLUSIONES FINALES

Consideraciones Finales.....	84
Los Costos del Nuevo Modelo	85
El Costo del Sexenio Salinista	87

BIBLIOGRAFÍA

GLOSARIO

INTRODUCCIÓN

Hablar del PRONASOL significa pensar en un programa acerca de la lucha contra la pobreza antes que en un instrumento político, generalmente los estudios acerca de las políticas sociales son abordados y desarrollados como temática de la administración pública; sin embargo, cada día son estudiados con mayor interés por otras disciplinas como la ciencia política, y la economía, como consecuencia de la intensidad con la que se ha vivido la crisis del Estado benefactor durante finales de los años ochenta y principios de la década de los noventa. La apreciación de las diversas disciplinas que estudian este tema han provocado la existencia de distintos criterios para explicar la pobreza y la pobreza extrema, criterios que observan de manera distinta la aplicación de los programas que las combaten; otro elemento a juzgar en esta apreciación multidisciplinaria es si el objetivo del combate a la pobreza debe de carecer o no de un trasfondo clientelista para el partido del gobierno que lo implementa.

Para los efectos de estudio de este trabajo usé como definición de política social la que tradicionalmente los especialistas del Estado benefactor como Claus Offe⁽¹⁾ y Peater Ward⁽²⁾ desarrollan a saber; las políticas de producción, administración y acceso a los bienes y servicios públicos (por ejemplo salud, educación, alimentación, vivienda), las políticas de empleo y sus arreglos sobre las formas de remuneración, las políticas fiscales (tributarias y de gasto) de manera particular las referidas a gasto social. En México como consecuencia del marco jurídico de 1917 se concibe a las políticas sociales como las políticas de producción, administración y acceso a los bienes y servicios públicos que el Estado post-revolucionario asumió como obligatoriedad, y en menor medida las que tienen que ver con las políticas de empleo y remuneración así como las fiscales. Otro de los temas que también involucra opiniones multidisciplinarias es el concepto de política social, discusión que tiene como tema central aclarar si el otorgamiento de los servicios como agua, luz, alcantarillado, salud, empleo, educación, vivienda, etc. pertenecen al ámbito privado en un marco de satisfacción privada de esos servicios o si es obligatoriedad estatal

⁽¹⁾ Peater Ward, *Las Políticas Sociales*, editorial Nueva Imagen, primera edición, México, pp 28-32.

⁽²⁾ Claus Offe, *El Estado benefactor*, editorial Conaculta, primera edición, México, pp 21.

satisfacerlos. Asumo como objeto de interés en el desarrollo de la tesis el proceso y las consecuencias que provocó la decisión de desincorporarlas del discurso social que nos legó el esquema político-ideológico de 1917, decisión que evitó la discusión en la que se analiza si es atributo del Estado la conducción y ejecución de programas sociales con la noción de obligatoriedad o si pertenece al ámbito privado la posibilidad de ofrecerlos con la noción de servicios y su respectiva remuneración. Otro de los elementos importantes que observe en la ejecución del PRONASOL fue la manera en la que asumió los criterios para reconocer la pobreza y la pobreza extrema; algunos de estos criterios se expresan de esta manera:

- Según Enrique Hernández Laos “los pobres son aquellas personas (hogares) cuyos ingresos generalmente no alcanzan a adquirir los bienes y servicios especificados por canasta básica. Aquellos cuyos ingresos sean insuficientes para adquirir de manera efectiva los nutrientes básicos son considerados como personas (hogares) en condiciones de indigencia o pobreza extrema”.⁽³⁾
- Para Santiago Levy “los extremadamente pobres son los que no pueden proveerse una alimentación suficiente que les permita desempeñarse adecuadamente; las personas desnutridas son más vulnerables a las enfermedades, corren el riesgo de desarrollar deficiencias antropométricas, en ocasiones son menos capaces de llevar una vida sana con la suficiente energía para desempeñarse de manera satisfactoria en la escuela o en el mercado de trabajo; los moderadamente pobres, por otro lado, no pueden satisfacer necesidades que, dado el nivel de desarrollo del país con el resto de la población carecen de ciertos bienes y servicios que, en proporción a la riqueza nacional todos deberían disfrutar”,⁽⁴⁾

Criterios que los críticos del PRONASOL encontraron endebles por que la ayuda según la evaluación hecha por el propio PRONASOL no llegó siempre a los que más lo necesitaron, traduciéndose esto en una ventaja para desarrollar el clientelismo. Otro de los factores que

⁽³⁾ Enrique Hernández Laos, *La Evolución de la Pobreza y su Combate desde Solidaridad, en Solidaridad a Debate*, editorial El Nacional, primera edición, pp 160-161.

⁽⁴⁾ Santiago Levy y Félix Vélez, *La Pobreza en México, Lecturas Económicas No. 78*, editorial Fondo de Cultura Económica, 1994.

hicieron débil el combate a la pobreza desde el PRONASOL fue la medición de la pobreza extrema y la moderada. El criterio que usó el PRONASOL derivó de considerar estructura y costo de la canasta básica de alimentos, monto de los recursos necesarios para atender las necesidades no alimentarias, y monto y estructura del ingreso y gasto en los distintos contextos geográficos; no obstante, la dificultad que se le presentó al PRONASOL para distinguir pobreza extrema y moderada, es necesario decir que en América Latina la mayor parte de los subprogramas destinados al combate a la pobreza resolvieron durante su ejecución la distinción entre pobreza y pobreza extrema. A pesar de que la pobreza y su medición es un punto neurálgico en las discusiones sobre política social es desde mi perspectiva incompleto ver solo la estructura operativa o funcional de los programas encargados de la lucha contra la pobreza, debido a que una apreciación que analiza solo las consecuencias del marco operativo genera un alcance menos amplio en la estrategia de combate a la pobreza que una que además de estudiar la funcionalidad observa los costos políticos.

Esta investigación tiene como uno de sus objetivos principales ver el uso político y más estrictamente la legitimidad de gestión que produjo el asunto de la pobreza en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. La hipótesis central supone que el desgaste del discurso social post-revolucionario que había legitimado al Estado y a los presidentes a partir de la elección de 1988 complejiza el proceso electoral y la misma creencia en la legitimidad estatal y presidencial.

En mis referencias acerca de la legitimidad uso el criterio de Norberto Bobbio que dice: "la legitimidad es el atributo del Estado que consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia, sin que sea necesario salvo en casos marginales usar la fuerza"⁽⁵⁾. Esta definición la utilizo sin la intención de profundizar o problematizar el proceso de legitimación que Junger Habermas describe en "Problemas de legitimación en el capitalismo tardío",⁽⁶⁾ cuyo objetivo central fue estudiar los costos políticos

⁽⁵⁾ Norberto Bobbio, *El Futuro de la Democracia*, editorial Fondo de Cultura Económica, segunda edición, México, 1988, pp 12-15.

⁽⁶⁾ Junger Habermas, *Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío*, editorial Taurus, primera edición, Buenos Aires, Argentina, 1987, pp 10.

ideológicos de la crisis del Estado benefactor; o insistir en la tipología que hace Max Weber acerca de las maneras de legitimarse:

- Legitimidad tradicional, que “descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad,
- Legitimidad racional, que descansa en la creencia de la legalidad de las ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad, y
- Legitimidad carismática, que descansa en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas y reveladas.”⁽⁷⁾

Sobra decir que no participo en la discusión que el mismo Bobbio incursiona acerca de la dicotomía entre la ciencia política y el derecho para distinguir legalidad y legitimidad; sin embargo, es necesario aclarar que retomo la tipología de Karl Deucht acerca de dos maneras de legitimarse, a saber: la legitimidad electoral que tiene que ver con el reconocimiento generalizado del origen del candidato y de su victoria en el proceso electoral, y la legitimidad de gestión que se logra subsecuentemente durante el ejercicio gubernamental. Para el caso de México y en especial durante el gobierno del presidente Salinas, me pareció fue la tipología que se aproximó con más exactitud a la problemática que presentó la coyuntura electoral de 1988. La intensidad de los cambios y la manera en que se dieron nos dejaron claro el desfasamiento de varios lenguajes como: el corporativo tradicional, el neoliberal -privatizador, el revolucionario de carácter intervencionista y el liberal de intensiones de libremercado; la confusión de todos estos mensajes permitió un relajamiento en la clase política y la sociedad en general que legitimaron a Carlos Salinas a través del PRONASOL. La preocupación por la pobreza y sus consecuencias no solo fueron un paliativo funcional para recobrar la creencia en la legitimidad del Estado sino una gran oportunidad para el Presidente Salinas de obtener el reconocimiento electoral que desde su origen fue dudoso.

⁽⁷⁾ Max Weber, *Economía y Sociedad*, editorial Fondo de Cultura Económica, octava edición, México, 1973, pp 105-208.

Inicio metodológicamente con el sexenio de Miguel de la Madrid por que me interesa resaltar como a partir de la implementación del programa de ajuste y crecimiento en 1982, la política social se volvió una oportunidad para obtener consenso a través del combate a la pobreza; subsecuentemente estudio el discurso ideológico del PRONASOL en el liberalismo social así llamado, y la ejecución del Programa a través de mecanismos como la coparticipación; en el último capítulo me cuestiono si el Programa legitimó a la institución presidencial o a la imagen del Presidente Salinas.

Omito hacer un juicio que ubique al PRONASOL sólo como un instrumento electoral ya que en las democracias todos los programas tienen un trasfondo legítimo para el partido de la administración que lo implementa. No obstante, en un régimen con las características del nuestro, autoritario en proceso de transición democrática un programa como el PRONASOL resulta contradictorio por sus características clientelistas frente al principio de liberación política que tiene como fundamento la transparencia en las reglas de la competencia política, así como la libre elección; sin embargo, las críticas que lo ubicaron sólo como “electorero” perdieron de vista la posibilidad de poder analizar si sus estrategias de combate a la pobreza tuvieron algún alcance ; así como la manera en la que lo usó el presidente Salinas, como instrumento político para generar movilidad social al interior de su gabinete y en general en su sexenio.

CAPITULO I

LA PASION NEOLIBERAL COMO ORIGEN DEL NUEVO PARADIGMA

CAPITULO I

LA PASION NEOLIBERAL COMO ORIGEN DEL NUEVO PARADIGMA

En este primer capítulo pretendo mostrar cuál fue el modelo que asumió el Estado mexicano después de la llamada época del fin del populismo, la manera en la que afectó y la necesidad que hubo para instrumentarlo. En especial me interesa mostrar como la agenda del Estado mexicano cambió, transformando la propia identidad estatal. Todo con la intención de mostrar que en la política social fue donde más se resintió el cambio de la agenda económico política. Ello provocó a largo plazo, durante el sexenio de 1982-88. una grave crisis que motivó a repensar la continuidad del nuevo proyecto e inclusive la idea del propio régimen. Sugiero que es en el nuevo diseño de la política social donde se gestaron los primeros rasgos de inconformidad del nuevo modelo de desarrollo económico.

A pesar de que la abundancia de la literatura electoral durante sexenio de Miguel de la Madrid coincide en la relación del carácter de la participación electoral y las variables socioeconómicas, mi reflexión se enfoca a estudiar, la manera en que Miguel de la Madrid enfrentó la crisis, lo que propuso para salir de ella y las consecuencias que trajo. Esto con el ánimo de mostrar cuál es el origen y la importancia que tuvo el PRONASOL en el campo electoral un sexenio más tarde.

LAS CONDICIONES EN LAS QUE TERMINÓ EL GOBIERNO JOSÉ LÓPEZ PORTILLO

A principios de los setentas el Estado mexicano entró en una de sus etapas más críticas debido a que durante los últimos treinta años se había ido desgastando tanto su discurso progresista y revolucionario como su compromiso con el bienestar de los sectores

populares, pues el modelo de desarrollo seguido hasta entonces tendía a aumentar la desigualdad.

Al iniciarse el periodo presidencial de José López Portillo los mayores problemas a los que se enfrentaba el Estado eran: la crisis económica, la animadversión del empresariado y aunque en menor medida, las presiones del sindicalismo oficial para que se disminuyera por completo la gran influencia que había tenido el sindicalismo independiente. Para recuperar el apoyo de los diferentes sectores de la sociedad se diseñaron tres estrategias. Primero, al desgastado y fracasado "Desarrollo Compartido" sustituirlo, luego una nueva reforma político-electoral y, finalmente, una amnistía a grupos políticos que habían actuado fuera del marco institucional. El problema era, en opinión del gobierno, tan solo de financiamiento para llevar a cabo un gasto gubernamental no inflacionario y la solución era el petróleo. Este recurso constituyó una gran parte de la base sobre la cual se construyó la recuperación de la confianza de los distintos sectores.

En el rubro específico del gasto social el petróleo permitió aumentar la inversión superando lo que se había destinado el sexenio anterior. Por ejemplo el porcentaje de población cubierta por la seguridad social en 1975 fue del cien por ciento el treinta y cuatro punto nueve por ciento frente a cuarenta y tres punto cero destinado en 1980. Además se creó la Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Marginadas para la promoción del desarrollo agroindustrial y artesanal de zonas pobres, que se encargó de la acción social en nutrición, vivienda, educación, salud y protección ambiental. En 1979 el IMSS y COPLAMAR⁽⁸⁾ firmaron un acuerdo para coordinar esfuerzos en zonas marginadas sobre todo en asistencia médica. Con ello aumentó el número de clínicas de campo de 30 en 1979 a 71 en 1982 y las unidades médicas aumentaron también su número de 310 a 3, 024 en el mismo periodo.

Por otra parte, la tercera estrategia propuesta por el presidente José López Portillo en torno a la reforma política tuvo sus éxitos en la Ley Federal de Organizaciones y Procesos

⁽⁸⁾ Fuente: "COPLAMAR", *El Universal*, septiembre de 1976, México, pp 12.

Electorales (LFOPE) de 1977. El diseño de esta ley tuvo un conjunto de objetivos decididos a lograr el privilegio por la acción partidista como forma de participación, por lo que se amplió el abanico de partidos al flexibilizar los requisitos para su reconocimiento, se creó la figura de asociación política y además se aumentaron las posibilidades de representación política al acordar la diputación proporcional e incrementar el número de legisladores.

De esta forma se buscó institucionalizar a las fuerzas políticas opositoras, darles representatividad en el aparato legislativo, oferta que impulsaría a sacarlas de la clandestinidad y atraerlas al sistema de partidos donde, a través de la normatividad, el Estado tuviera el control. Los logros inmediatos de la reforma política fueron la ampliación del espectro partidista, (obtuvieron registro el Partido Comunista Mexicano (PCM) y el partido Socialista de los Trabajadores (PST)), la adopción del sistema de representación proporcional, la ampliación en el número de diputados y el acceso permanente de los diputados a los medios de comunicación. Desgraciadamente las estrategias del gobierno de López Portillo estuvieron apoyadas excesivamente en la bonanza petrolera y el no saber vivir en la abundancia, como dijo el propio presidente, se convirtió en la parodia de nuestra nueva condición. El problema fue que se construyó demasiado sobre un recurso cuyos precios finalmente cayeron a mediados de 1981 causando un desastre general y una profunda "crisis de legitimidad". Así el gran error fue el haber cifrado todo el proyecto del Estado en el petróleo. En el momento en que cayeron los precios de este recurso y se inició la gran especulación que condujo a una altísima fuga de capitales el presidente López Portillo decretó en su sexto informe de gobierno la nacionalización de la banca. Con ello López Portillo destruía la alianza con el sector empresarial que había prevalecido durante muchas décadas y tocaría a Miguel de la Madrid reconstruirla.

En síntesis, se puede decir que este periodo de 1970 a 1982 mostró la necesidad de una transformación en las estructuras y formas políticas para adaptarse a la nueva realidad.

EL NUEVO GABINETE

La nueva administración estuvo obligada a romper de lleno con la vieja impresión de descrédito e ineficiencia que dejó el Presidente López Portillo. De esta manera la elección de los secretarios del nuevo gabinete correspondió a la imagen técnica y administrativa del nuevo candidato que tanto había disgustado a los representantes sindicales y funcionarios del partido oficial. Por lo tanto, el perfil del nuevo gabinete fue mucho más administrativo que político, ya que sus carreras políticas estaban forjadas en su desempeño al interior de la administración pública, y su participación política había sido un paso obligado a través del partido oficial como un requisito para avanzar en la escala administrativa y política.

La notoria especialización del gabinete⁽⁹⁾ en el sector financiero y su conocimiento en el área hacendaria fue la garantía publicitaria de que el nuevo gabinete había sido seleccionado en relación a la nueva necesidad del país: la superación de la crisis. Sin embargo, a pesar de que la especialización no era garantía de capacidad, pocos advirtieron que los funcionarios no podían abarcar todas las áreas, puesto que las dependencias a las que se dirigían no eran todas de la misma especialidad, descuidando las dependencias que no pertenecieran al ramo financiero.

Además difería la formación de estos funcionarios del modelo de desarrollo y de la aplicación de las políticas públicas, pues su visión estaba formada en los círculos críticos del modelo Keynesiano que las escuelas económicas en boga habían generado. En septiembre de 1982 Miguel de la Madrid tomó posesión como Presidente de México, y en su discurso inaugural dijo: “no dejaré que la patria se me deshaga entre las manos”;⁽¹⁰⁾ frase que dejaba ver claramente el grado de conciencia del nuevo Presidente frente a la compleja situación en la que recibía el gobierno, frase que al mismo tiempo nos antecedió una fuente vital que se desarrolló en su gobierno, la intención de no vender más confianza que a través

⁽⁹⁾ Afirma Rogelio Hernández en *Los Hombres del Presidente De la Madrid, Foro Internacional, FI XXVIII-2, Jul-Sep 87, Publicación trimestral del Colegio de México, “que del equipo de M.M.H., 12 de los 28 funcionarios, contaban exclusivamente con puestos administrativos y algunos con los de elección popular”.*

⁽¹⁰⁾ Carlos Salinas de Gortari, *El Gobierno Mexicano, Presidencia de la República, México, pp 51.*

de la realidad. Este duro reconocimiento desde arriba propició en la opinión pública expectativas negativas en torno al progreso económico del país.

La situación por la que pasaba México no era de su exclusividad. En la llamada crisis de los 80's, habían similitudes regionales en diversos países tales como endeudamiento externo, caída de los salarios, aumento del subempleo y desempleo. El gobierno de Miguel de la Madrid decidió hacerle frente a la problemática de reestructuración como Chile y más tarde Venezuela, mediante la filosofía de ajuste y reestructuración económica, sustentada por el neoliberalismo.

EL REPLANTEAMIENTO NEOLIBERAL

Como producto de esta crisis económica mundial durante fines de los setentas, la derecha empezó a ganar espacios como fuerza ideológica-política en el paradigma internacional. Los teóricos del Public Choice: Frederik Hayek y George Fridman⁽¹⁾ dieron una explicación de la crisis y propusieron la manera de salir de ella. Según ellos, el mercado es el mejor asignador de los recursos económicos, debido a que genera sus propios mecanismos de regulación entre la oferta y la demanda y de la satisfacción de las necesidades de los individuos, porque la libre competencia propicia el mejoramiento en la producción y distribución de bienes y servicios. Es por eso, que todos los procesos que “obstaculicen, controlen o supriman” al libre juego de las fuerzas de oferta y demanda del mercado provocarán efectos negativos en la economía como en el bienestar y la libertad de los individuos. Dichos economistas sostienen que durante la posguerra estos procesos negativos estuvieron presentes como consecuencia de las instituciones de bienestar social que imponían al Estado como fuerza superior a la del mercado. Esta imposición se generó principalmente por dos instituciones; la democracia representativa electoral y las corporaciones, sobre todo los sindicatos.

⁽¹⁾ *Hayek Friedrich A. expone en su libro “Caminos de la Servidumbre”, cómo el mercado pertenece a las instituciones de libertad, que generó la ilustración y cómo todos los obstáculos de su pleno ejercicio culminan a largo plazo en supresión de imaginación y competencia del individuo.*

La crisis económica y política fue generada, en su opinión, porque estos agentes facilitaron la organización de grupos con intereses corporativos que promovían demandas incumplibles. A largo plazo estos grupos se convirtieron desde su perspectiva, en grupos de interés y presión que votaban en bloque con el objetivo de que se cumpliera la promesa partidista de satisfacer sus demandas. Como consecuencia se incrementó la intervención estatal, que obstaculizó al libre mercado y la iniciativa individual. La solución que propusieron los teóricos de la nueva derecha estuvo sujeta a varios procesos:

- 1) Reconstruir el mercado, la competencia y el individualismo: para lograrlo fue necesario eliminar la intervención del Estado en la economía, de tal manera que se limitara la conducción, planeación y el mercado se erigiera como agente económico directo mediante la privatización y desregulación de las actividades económicas.
- 2) Reducir las funciones relacionadas con el bienestar social sobre todo en lo que respecta al gasto social. El ámbito social desde esta óptica es de particular interés para entender como se desarrolló el proceso de cambio en la agenda del Estado mexicano y de los países que siguieron esta política.

Según los neoliberales, el bienestar social pertenece al ámbito privado de manera que sus medios naturales son la familia, la comunidad y desde luego los servicios privados. Es por eso que el Estado sólo debe intervenir con el objeto de garantizar una mínima parte para aliviar la pobreza a través de la producción de los servicios que el ámbito privado no puede o no quiere producir. Estrictamente su intervención debe ser en los servicios de apropiación colectiva. Bajo esta lógica el Estado debe guardar un grado considerable de discrecionalidad en la decisión respecto a qué programas instrumentar y a quién incluir. Para acceder a estos beneficios públicos, el demandante debe comprobar su condición de indigencia. En esta noción hay una importante discusión de si los servicios que se otorgan son un derecho social o si es obligatoriedad del Estado otorgarlos.

- 3) Formar mediante esta línea de pensamiento la competencia y el individualismo que constituyen la disgregación de los grupos organizados, es decir, es necesaria la desactivación de los mecanismos de negociación de intereses colectivos y la eliminación de sus derechos adquiridos. (Esta nueva política está en relación con una de las principales instituciones que provocaron la crisis, los sindicatos). Para llevarlo a cabo los neoliberales proponen la desregulación y flexibilidad de la relación laboral, así como la reducción de normas y prestaciones laborales fijadas en los contratos colectivos.
- 4) Reconstruir el mercado, la competencia y el individualismo: Para lograrlo es necesario eliminar la lucha contra el igualitarismo con la intención de probar cómo la desigualdad es la piedra de toque para la iniciativa estatal y la competencia de los individuos en el mercado.

La manera en la que se aplicaron las medidas neoliberales para salir de la crisis en América Latina son todas experiencias distintas. En el transcurso de quince años la adopción de las políticas neoliberales como programa de gobierno no ha sido simultánea; esto debido a que la trayectoria y el ritmo de la crisis del estado benefactor, ha dependido de condiciones particulares en cada país. La mayoría de los especialistas en el tema⁽¹²⁾ tienden a comparar el caso mexicano y el chileno. Desde su perspectiva el chileno es ya un proceso maduro y el mexicano no está suficientemente consumado. Esta ejemplificación de sus diferencias es ilustrativa si comparamos la manera en que se aplicó el modelo neoliberal en América Latina y en los países de capitalismo avanzado. Vamos a notar que la ejecución ha sido más ortodoxa en América Latina, y el saldo final puede ser más preocupante porque las medidas económicas están dejando una gran responsabilidad a los tomadores de decisiones de política social. Es así que para el caso mexicano, como veremos más tarde, muchos de los últimos programas de combate a la pobreza están en relación casi absoluta con el resultado de la aplicación de los postulados económicos-liberales.

⁽¹²⁾ Léase Lemer y García Raggio A., *El Discurso Neoliberal en las Políticas Sociales*, Cuadernos sociales, No. 58, Buenos Aires, Argentina, 1991, pp 33-46.

La manera en que De la Madrid asumió la estrategia neoliberal fue muy particular. Se apoyó, como todos sus antecesores, en las redes de poder del régimen, sin embargo, no sólo las empleó como instrumento de concertación política para la solución de demandas y servicios, sino, más bien, como cables transmisores de la nueva política de austeridad y disciplina, que la reforma económica requería. Gracias a esta estructura de lealtades, De la Madrid pudo garantizar la estabilidad política que el cambio amenazaba.

LA APLICACIÓN EN MEXICO DEL NEOLIBERALISMO

Las medidas de ajuste que se aplicaron para mejorar la economía, están en relación con los cuatro postulados, señalados anteriormente, De la Madrid buscó reducir la presencia del Estado en la actividad económica y tendió a fortalecer el mercado. Frente a esta realidad, y con el objeto de enfrentar la crisis a partir de 1982, se impulsó una estrategia de remodelación de las políticas públicas y de la gestión estatal.

El Presidente De la Madrid tuvo como primer objetivo, cambiar la imagen de desprestigio que habían dejado los gobiernos anteriores y generar confianza en su gestión, por lo que instrumentó una campaña cuyo objeto central fue lograr la reestructuración en los servicios a través del combate al laberinto burocrático. Este proceso llamado "Renovación moral" tuvo, además, la ambiciosa intención de reformar a gran escala los vicios de la administración pública. Esto supuso un proceso de modernización enfocado a la medición del desempeño de los servicios que otorga la administración pública y la sustitución de trámites para agilizar los servicios. En este proceso de modernización influyó el enfoque neoliberal de optimización de los recursos por lo que la intención modernizadora con la influencia del llamado "Public Manager", generó recortes en las nóminas de los empleados gubernamentales, provocando con esta decisión una incipiente movilidad social y descontento al interior de la administración pública por los reacomodos. Dada la magnitud del cambio en el modelo de desarrollo, De la Madrid se propuso restablecer las relaciones

con la iniciativa privada que aún lastimada por las medidas del gobierno anterior, parecía reticente e incrédula frente a las buenas intenciones del Presidente en curso.

Las coincidencias del nuevo proyecto económico neoliberal y los postulados del mercado social como llamaron los empresarios mexicanos a la filosofía liberal, respeta los mecanismos de regulación del mercado, pero incluye la ayuda a los más desvalidos; lo que relajo la relación Estado-iniciativa privada. En el Programa de Reordenamiento Económico (PIRE) y el Programa Nacional de Desarrollo (PND). 1982-1988 mostraron la voluntad práctica del Estado de acoger a la iniciativa privada como instrumento en el nuevo programa de ajuste y crecimiento.

La profunda intención que había detrás de esta actitud, fue mostrar las coincidencias del sector privado y el Estado, así como separar su política de gobierno de la anterior administración. Con esta actitud el gobierno delamadridista generó confianza en este sector y logró que la posición antigubernista se convirtiera en una de diálogo, además de que la distinción entre gobierno y gobierno fuera más obvia. En marzo de 1984 se dio a conocer en el diario oficial que el Estado sólo conservaría las acciones indispensables para la prestación de servicio de la banca y crédito, y que el resto de las empresas: industriales, comerciales o de servicios; serían devueltas al sector privado otorgando prioridad a sus antiguos dueños; sin embargo, esto no significó que las relaciones Empresarios-Estado hayan permanecido sin tensión. A grosso modo, podemos decir que mejoró notoriamente, si consideramos la manera en la que habían terminado las relaciones entre iniciativa privada-Estado durante el gobierno de José López Portillo. La política económica que se aplicó en este período se abocó a combatir el proteccionismo. En 1982 se abrieron indiscriminadamente las fronteras y con esto llegó a su fin el tutelaje del Estado y el mercado nacional, que el discurso posrevolucionario tradicional había fomentado; cambiar la estructura de precios relativos en favor de las exportaciones; contener el alza salarial por debajo de la inflación y instaurar y sostener la más recia disciplina presupuestal. Los programas que se instrumentaron entre 1982 y 1987 como el (PIRE), Programa de Reordenamiento Económico y el Programa de Aliento al Crecimiento (PAC); se

instrumentaron suponiendo que la estabilidad se lograría combinando una política de ajuste para el corto plazo con una política de largo alcance, que sentaría las bases para la recuperación económica. Esta estrategia puso más interés en la estabilidad de precios y en las metas de pagos que en la expansión productiva y en la política social. Dicha decisión que como veremos más adelante, propició un grave desequilibrio social y obligó a repensar al gobierno que la distribución tiene que correr en paralelo al crecimiento. Los pactos de estabilidad de 1987 a 1994 (PSE, PCE, y PECE) apuntaron en la misma dirección. Aunque como dice Pablo Pascual Moncayo: “todos aunque de diferente manera tendieron a garantizar los logros fiscales de los años anteriores, para lo cual fue necesario continuar con los controles de precios y salarios, con los ajustes fiscales y monetarios”.⁽¹³⁾

En síntesis se trataba de cambiar a través de los pactos el patrón anterior de desarrollo, es decir, sustituir el mercado interno por la demanda de los mercados internacionales, reducir la presencia del Estado por la de la acción privada; con el fin de aligerar las cargas económicas del Estado y liberarlo de presiones políticas. En resumidas cuentas se intentaron cambiar sesenta años de quehacer político que habían generado hechos, valores y costumbres en las que estaban involucradas lealtades y compromisos. Por lo tanto, la tarea de modernización del país que se propuso el gobierno de De la Madrid implicó asumir los costos del cambio. No pasó mucho tiempo para que la resistencia al modelo de austeridad y disciplina se hiciera sentir en la opinión pública. Muchos de los críticos del cambio aseguraron una extrema debilidad estatal manifiesta en una crisis de gobernabilidad, de presencia estatal y aún peor de confianza, respecto a la evolución del progreso económico-político. Lo cierto es que el Estado por la manera en la que se ejecutaron los cambios, se vio obligado a transformar sus relaciones con los distintos actores de la sociedad civil. Las encuestas de opinión y la literatura de ese sexenio nos muestra el cambio de las relaciones entre el Estado y los demás actores. Es en las élites políticas y en la clase obrera donde se resintió con mayor agudeza el cambio de la relación. Dice Soledad Loaeza “que este nuevo

⁽¹³⁾ Pablo Pascual Moncayo, *Las Elecciones de 1994*, editorial Cal y Arena, primera edición, México, 1995, pp 15-29.

comportamiento mostró el grado de dependencia de las capas inferiores y superiores respecto al Estado”.⁽¹⁴⁾

No obstante, no es mi intención mostrar el comportamiento de todos los actores políticos frente al nuevo proyecto que se propuso la autoridad estatal. A pesar de que una parte importante de la estabilidad del Sistema Político depende de la buena relación del Estado y los actores políticos.

LA POLÍTICA SOCIAL DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO

Me interesa mostrar la implicación del nuevo modelo y las consecuencias que generó en el orden de las políticas, en especial de la política social, con el fin de señalar que en las prioridades y cambios de la agenda económico-política del Estado, no se consideró el combate a la pobreza como una necesidad esencial para continuar con el programa de ajuste y cambio. Lo estatal provocó a largo plazo la necesidad de incluir en la agenda un nuevo proyecto de política social, entendiéndolo por esto la gestión estatal que se encarga de tres áreas básicas: a) las políticas de producción, administración, acceso a los bienes y servicios públicos; por ejemplo (salud, educación, alimentación y vivienda); b) las políticas de empleo y c) las políticas fiscales de ingreso y de gastos públicos; de manera específica, las referidas a los gastos sociales a través de asignaciones directas, subsidios y transferencias; esta concepción incluye como primer objetivo erradicar o combatir la pobreza.

La manera tradicional de solucionar las demandas y proporcionar beneficios sociales, se otorgó a través del acuerdo corporativo; en este contexto, a la política de bienestar social se le asignó un papel compensatorio y negociador, por ejemplo a las clínicas, hospitales, escuelas, tiendas sindicales, viviendas, etc., que se construyeron correspondieron asistencias

⁽¹⁴⁾ Soledad Loaeza, *Auge, Crisis y Ajuste*, editorial Fondo de Cultura Económica, No. 73, primera edición, México, 1992, pp 8-9.

a mítines, concentraciones, disciplina sindical (respeto a las autoridades), presencia en el partido oficial y, lealtad y disciplina frente al llamado voto corporativo. Con esto, obreros, intermediarios de estas prestaciones y claro su élite burocrática, recibieron los beneficios de este intercambio. Esta alianza generó una base de poder para el gobierno que se tradujo en estabilidad política. Este arreglo se expresó en una considerable creación de instituciones como la Comisión Nacional de Salarios mínimos, el IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, FONACOT, Banco Obrero, CONASUPO, etc.

Además de estas instituciones, hubieron programas que a partir de la segunda mitad de 1960 actuaron como paliativo contra la pobreza, como: el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER) con Echeverría, o el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), con López Portillo; así como la Comisión Nacional de Zonas y Grupos Marginados (COPLAMAR). Esta fue la lógica en la que se desarrolló desde 1930 hasta 1980 la respuesta a las demandas sociales. fecha en que la preocupación por la inflación y el endeudamiento externo, saturaron la agenda estatal, Podríamos decir que a partir de entonces el Estado no ha tenido una verdadera capacidad resolutoria frente a la crisis y consecuentemente frente a la pobreza.

En el discurso oficial el fin del proyecto revolucionario significó la propuesta gubernamental para acabar con los vicios que había generado el sistema según el ala modernizadora del régimen. Esta propuesta se tradujo en una reforma del Estado que involucró una remodelación de las políticas públicas y la acción estatal. Como todos sabemos, el fin del discurso revolucionario obedeció también al fin de un modelo de desarrollo que no permitía la elasticidad suficiente para que las relaciones económico-políticas corrieran al paralelo.

La manera en la que se aplicó la reforma durante el gobierno de Miguel de la Madrid produjo una alteración en el orden de las piezas del sistema político, lo que implicó una modificación en la filosofía y distribución de los beneficios sociales. El cambio en la instrumentación de la política social, estuvo ligado a tres objetivos fundamentales:

- 1) el recorte del gasto social,

- 2) la privatización, y
- 3) la focalización del gasto social público por medio de programas selectivos en contra de la pobreza.

El reto que se propuso la administración de Miguel de la Madrid, fue romper, mediante el ajuste económico, sesenta años de un tipo de conducción de las finanzas públicas. La nueva estrategia en política social que propuso estuvo apoyada en tres objetivos, una política de ajuste de gasto público, una política fiscal que fuera compatible con la intención de alcanzar el equilibrio fiscal y nuevas fuentes de financiamiento. En la evolución del gasto público,⁽¹⁵⁾ es fácil reconocer que el mayor impacto de la política de ajuste se dejó sentir en las partidas destinadas al fomento económico y al bienestar social; lo que se reflejó en la falta de motivación a las áreas que forman el sector primario, manifiesto en la ausencia de creación de nueva infraestructura, el fomento al comercio y la promoción del sector industrial; todos estos renglones observaron recortes presupuestales nunca antes realizados.

Por otro lado, las reducciones que se hicieron en el gasto público particularmente en lo que se refiere al bienestar social, salud, educación y vivienda llegaron a casi un tercio del monto que tenían antes de la aplicación de las políticas de reajuste y contención. El gasto social no pudo incrementar los niveles de participación que mantenía antes de la crisis; lo cual provocó dos cosas importantes: 1) la debilidad de los mecanismos financieros con los que se había sostenido económicamente el fomento al bienestar social y 2) la incompatibilidad para seguir manteniendo los instrumentos tradicionales de motivación al bienestar social de manera que fuera posible alcanzar los objetivos que se habían propuesto con la política de estabilidad; en este caso parecía complicado, y hasta contradictorio, realizar recortes presupuestales a las partidas de gasto social, con el objeto de continuar el pago de la deuda pública y, al mismo tiempo, garantizar el crecimiento de los servicios públicos, que se demandaban en materia de bienestar social. En un principio los recortes presupuestales, que se realizaron a las partidas destinadas al gasto social, eran transferencias

⁽¹⁵⁾ *El gasto público es la erogación realizada por el Estado en la aplicación y ejecución de sus planes y programas. Dichos recursos pueden destinarse a gasto corriente de capital e inversión financiera.*

hechas con criterios fiscales muy diferentes a los viejos principios que durante mucho tiempo habían sostenido a la política social. Además, la cobertura y la calidad de la prestación de los servicios públicos, se veían afectados en un contexto donde los recursos presupuestales resultaban insuficientes para satisfacer las necesidades de los nuevos demandantes.

ALGUNAS DE LAS CONSECUENCIAS DEL PROGRAMA DE AJUSTE EN LA POLÍTICA SOCIAL DEL SEXENIO

El análisis de algunos datos sobre las áreas que cubre la política social nos dan cuenta de la dramática manera en la que se vivió esta nueva estrategia y los costos en los que se tradujo. Por ejemplo la reducción de los gastos sociales asignados al sector educativo, asociada a una tendencia similar en el empleo y el salario de los trabajadores del ramo, tuvo como consecuencias una reducción de los beneficios sociales asignados a este sector, incorporada a una tendencia parecida en el empleo y el salario de los trabajadores del sector, un deterioro en la oferta de los servicios educativos públicos, aunado al retroceso de la calidad de los mismos. En lo referente al auspicio a la alimentación se observaron algunos fenómenos como el aumento de los precios en los productos básicos en relación al de los salarios mínimos, motivando que la demanda de los productos básicos disminuyera dada la caída de los ingresos; esto se agudizó con una tendencia anticompensatoria en la aplicación del gasto social en este rubro y una política caracterizada por el retiro de los subsidios. Otro de los campos que más se vieron afectados por los recortes del gasto público fue el de la Salud. En las dos últimas décadas la partida más baja del gasto público en proporción individual de lo que se asigna del PIB, se lo llevó la llamada seguridad social, lo que repercutió esencialmente en la cobertura y la calidad de los servicios que se otorgaron. Existe consenso entre algunos investigadores en torno a asegurar que a partir de 1985 el IMSS y el ISSSTE, absorbieron el 84% del gasto destinado a la seguridad, cubriendo aproximadamente 38

millones de derechohabientes,⁽¹⁶⁾ lo que significó que el resto del presupuesto se otorgara al sistema de salud de cobertura amplia, desprotegiendo las demandas que no tienen filiación oficial para disfrutar de estos beneficios. Por otra parte, como consecuencia de la raquítica asignación que el IMSS y el ISSSTE, otorgaron a la creación y remodelación de la infraestructura sanitaria, se redujo la calidad de la atención a los derechohabientes y obviamente la calidad de su servicio. Con esto último quiero decir también que las ayudas al ingreso familiar de los empleados de estas instituciones se vieron también disminuidas; así fueron a menos concesiones garantizadas en el pacto corporativo como: prestamos, gastos de guarderías, velatorios, tiendas sindicales, vivienda.

Especial atención merece la descripción del servicio habitacional. Antes del sexenio de Miguel de la Madrid la vivienda ya era considerada una problemática grave dada la explosión demográfica y la centralización; la vivienda se tornó una demanda cuya solución se complica día con día. En la ciudad de México el déficit se calcula entre ochocientas y novecientas mil viviendas. A esta vieja demanda debe agregarse la de los servicios de urbanización, como electrificación, agua potable, drenaje, etc. Además de todas estas dificultades el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado tuvo que enfrentar las consecuencias del terremoto de septiembre de 1985, que afectaron de manera considerable los relativos avances en este campo, para ello, el Plan Nacional de Desarrollo de 1985 y 1986 dio importancia especial a los programas de vivienda, dando prioridad a los programas de reconstrucción habitacional para las víctimas de la catástrofe.

EL TERREMOTO DE 1985 Y LA POLÍTICA SOCIAL

Es precisamente a raíz del terremoto del 19 de septiembre de 1985, que el gobierno de Miguel de la Madrid se vio obligado a aumentar la asignación del gasto público en política social. En primera instancia porque las consecuencias del programa de reconstrucción

⁽¹⁶⁾ Pedro Serrano, Políticas de Acción contra la Pobreza, conferencia impartida en el Taller Internacional sobre Pobreza, INEGI, Aguascalientes, Ags., marzo 22-abril 2 de 1993.

estaban dejando ya como saldo una polarización social y económica manifiesta en el terreno político-social y en segunda por la agudeza de la problemática de vivienda y salud que dejó el terremoto de 1985.

El terremoto de 1985 echó por tierra algo más que los edificios, echó por tierra “la buena intención” que se había propuesto el gobierno delamadridista de cambiar la opinión de descrédito heredada de su antecesor. La parálisis gubernamental que mostró el Estado frente a las brigadas de rescate que organizó la sociedad civil mostraron un aparato administrativo sin capacidad contingente y rebasado por la magnitud de la catástrofe y por la organización civil. Las medidas que se tomaron como el plan de contingencia que aplicó el gobierno delamadridista en los momentos de más agudeza de la catástrofe fueron la del desalojo en lugar de las de rescate; esto provocó un sentimiento de colaboración entre los ciudadanos, actitud que de acuerdo con algunos sociólogos⁽¹⁷⁾ respondió a un conjunto de variables. A partir de la experiencia de solidaridad en 1985 cabe señalar la evidencia de incapacidad estatal para garantizar en momentos contingentes una de sus funciones esenciales: “La Seguridad Ciudadana”.

Frente a este escenario, la gestión delamadridista se vio obligada a responder con mayor flexibilidad en las partidas del gasto público destinadas a la reconstrucción. Para ello destinó programas selectivos que motivaron la ayuda a los damnificados, como por ejemplo, el de fomento a la vivienda además de los programas contenidos en la Comisión de Reconstrucción cuya tendencia fue la reconstrucción vía descentralización logrando con esto un doble objetivo: descentralizar y atender las respuestas. A pesar del buen desempeño estatal en la Comisión de Reconstrucción, los costos políticos que arrojó la inercia gubernamental fueron considerables.

⁽¹⁷⁾ Existe polémica entre algunos autores como Carlos Monsivais, *Entrada Libre*, Editorial Grijalvo, primera edición, México, 1987, pp. 32-45; Elena Poniatowska, “La Sociedad Organizada”, *La Jornada*, 28 de septiembre de 1995; y Javier Elguea, *Los Sismos de 1985 y el Comportamiento de Ayuda entre los Mexicanos: Mitos y Realidades*, editorial Fondo de Cultura Económica, No. 73, 1992, pp 151-166, *Relación a mostrar una sociedad politizada a raíz del temblor.*

Las resistencias al nuevo programa de ajuste estaban causando graves estragos en el partido oficial debido al disenso que provocaron sus programas. Una ola nueva de ímpetu democrático irrumpió en el ala oficial del partido Revolucionario Institucional; en primera instancia se mostraron escépticos a que el régimen y el propio partido se sostuvieran sin el apoyo corporativo, pero sobre todo insistieron en los beneficios que el viejo modelo post-revolucionario había logrado en la ciudadanía, resistiéndose gradualmente al cambio, lo que evidenció que el propio PRI dudó de la continuidad del modelo; aunado a que, en la opinión pública, existía desagrado y rechazo a las políticas de austeridad y disciplina. La administración de Miguel de la Madrid se identificó como de las más castigadoras y rígidas, aún cuando oficialmente los canales de disciplina promovieron los beneficios que traería el ajuste económico. A pesar de que en 1985 no se organizó un movimiento de protesta generalizado había un ambiente de tensión, es necesario destacar que a la par de la parálisis estatal los partidos políticos vivieron un ocaso mostrando con esto su poca capacidad como transmisores y gestores de las demandas, lo que se probablemente provocó que los mitos de heroicidad y organización de la sociedad civil maximizarán su capacidad de representación. El llamado nacimiento de la sociedad civil mexicana motivó el ánimo de intelectuales y líderes regionales, ya que a su juicio veían por fin la muerte de una cultura política parroquial supeditada a los métodos de organización corporativos, para dar paso a una cívica y de compromiso.

Podríamos decir que en general hubo un ambiente de defensa del orden antiguo, uno manifiesto de manera informal en quejas, comparaciones con las gestiones políticas anteriores y dudas sobre el progreso económico, y otro organizado institucionalmente desde la cúpula política. En relación a esto último Manuel Villa nos dice: “dos tendencias estructuraron la política durante el gobierno de Miguel de la Madrid: la creciente orientación elitista de las decisiones, pero en un sentido oligárquico de la cúpula, lo que implicó reducción de representaciones y disminución de la legitimidad de representación de las ya existentes y la tendencia a la fractura, a la formación de agentes políticos centrífugos

estimulados y auspiciados por la cerrazón de la cúpula”.⁽¹⁸⁾ A este nuevo fenómeno, debemos agregar el saldo que dejó el vacío de las concesiones sociales y la rigidez en los programas de austeridad en la política social. En el contexto coyuntural de las elecciones de 1988 estos dos factores incitaron a la movilización política. La manera en que se propuso el regreso al viejo modelo, fue a través de la oposición Cardenista que reconoció el saldo que estaba dejando la remodelación de las políticas públicas y en particular el de política social organizada en el marco de la ruptura con el intervencionismo y estatismo.

Con el cambio de la fisonomía estatal entró en crisis uno de sus fundamentos esenciales, la legitimidad, como respuesta a esta ruptura sus supuestos se dividieron en tres: 1) la de la disidencia, encerrada en la visión histórica, gestada en el autoritarismo nacional-popular del Cardenismo; 2) la empresarial y de clases medias afines a los intereses de libre mercado; 3) la del gobierno que renunció a los términos tradicionales del Estado eficiente y nacionalista, para crecer y distribuir.

LA COYUNTURA ELECTORAL DE 1988

Retomando brevemente la opinión de Manuel Villa al respecto: “La decisión de Miguel de la Madrid de atar al país a la austeridad significó romper con los términos históricos de la legitimidad, según los cuales el poder presidencial y su dominio sobre los instrumentos del Estado, se justifican sólo por su capacidad para favorecer el crecimiento”,⁽¹⁹⁾ se desprende que el problema de fondo fue que ni el gobierno ni la oposición fueron capaces de buscar una alternativa que reformulará los viejos compromisos sociales con las sugerencias de reestructuración, ya que el gobierno de Miguel de la Madrid dejó inconclusa la reforma del Estado y el cumplimiento de los derechos sociales; en estas condiciones político-sociales del país se llevaron a cabo las elecciones presidenciales de 1988. Al respecto, me interesa subrayar que la polémica elección de 1988, fue la referencia más cercana para probar que el

⁽¹⁸⁾ Manuel Villa, *La Política en el Gobierno de De la Madrid*, Foro Internacional XXX-A, abril, junio, México, 1990, publicación trimestral del Colegio de México, pp 18-32.

⁽¹⁹⁾ *Ibidem* pp 84-115.

abstencionismo fue durante muchos años la manera de aprobar el ejercicio político; la participación política de 1988 mostró su desaprobación a través del voto. Las elecciones de 1988 confirmaron que la participación política estuvo sujeta a variables económicas, asimismo, el electorado mexicano insensible y conformista, había resentido con enorme agudeza en sus bolsillos la fragilidad estatal que trajo consigo el nuevo modelo; digo esto sin intención de calificar el carácter del voto, en voto de castigo, racional o corporativo; ahora bien, para que se llevara a cabo el cumplimiento de las promesas neoliberales el sucesor de De la Madrid tenía que comprometerse a llevar hasta el fin la realización del nuevo modelo de desarrollo.

Los costos políticos del nuevo modelo no eran ajenos para nadie, mucho menos para Carlos Salinas que sólo en discurso centro sus propósitos de gobierno en distribuir los beneficios del programa de austeridad había prometido, como una mejor asignación de los ingresos y una separación de la vía corporativa de otorgarlos.

La polarización social y el empobrecimiento casi generalizado, han sido para el régimen un lastre por el que ha estado marcado; sin embargo, existen distintos ciclos en los que aparentemente se reduce., sin considerar la particular situación que atravesó la autoridad estatal en el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado que parecía agudizar más esta problemática, lo cual llevo a pensar a muchos en la imposibilidad de la continuidad del régimen. En el sexenio de Miguel de la Madrid según datos del PRONASOL, había en el país 50.9% de pobres extremos y moderados. Bienestar para una población afectada intensamente por la rigidez de la reestructuración económica, significó una oportunidad formidable para exponer públicamente una preocupación que parecía olvidada: El combate a la pobreza. Más que proponer mecanismos de combate a la inflación o complicadas ecuaciones macroeconómicas para modificar las finanzas públicas, el nuevo candidato oficial reivindicó y publicitó a los más agraviados por la dureza de la crisis: “Los pobres”. Como buen conocedor de las finanzas públicas, Carlos Salinas de Gortari expuso como preocupación personal la cuestión de la pobreza; en entrevistas concedidas a la Prensa, acentuó su participación académica en foros y seminarios sobre la pobreza. Durante su

campaña, su propuesta central fue su combate; en sus discursos había la intención de dejar claro que no desconocía los resultados de la reestructuración, y se propuso como candidato del PRI, el diseño de una nueva política social que trajera estabilidad y una mejor distribución de los recursos.⁽²⁰⁾

Aunque es difícil juzgar si en la opinión pública y sobre todo en el electorado, estas promesas de redención fueron creíbles, el PRI, tenía la obligación de arriesgar más con sus propuestas críticas frente a la pobreza, de la que era responsable en gran parte, más que los otros partidos; por lo que el lenguaje histórico de los beneficios que había promovido el PRI con el viejo modelo, tenían que estar inmersos en su propuesta de campaña. La política social desde la óptica del candidato del PRI fue el área en que la crisis económica repercutió más como consecuencia de la disciplina y rigidez de los recortes en el gasto social, además de la severidad de la crisis. Al respecto, Carlos Salinas criticó al programa de ajuste; sin embargo, contradictoriamente se comprometió con la clase política y en particular con los grupos financieros a llevar hasta sus últimas consecuencias el programa económico de corte neoliberal.

⁽²⁰⁾ Carlos Salinas de Gortari, *Discursos de Campaña*, tomo IV, México, PRI., Presidencia de la República, primera edición, México, 7 al 16 de mayo de 1988.

CAPITULO II

LA JUSTIFICACION IDEOLOGICO-POLITICA DEL NEOLIBERALISMO A TRAVES DEL PRONASOL

CAPITULO II

LA JUSTIFICACION IDEOLOGICO-POLITICA DEL NEOLIBERALISMO A TRAVES DEL PRONASOL

ORIGEN DEL PRONASOL

La intención de reconocer las inestabilidades, así como los costos políticos y económicos que había dejado el programa de ajuste y disciplina implementado por el Presidente de la Madrid, se vio en la campaña del candidato oficial, es decir, la campaña de Carlos Salinas de Gortari. El combate a la pobreza fue la propuesta central del candidato del PRI; su equipo diseñó actos masivos con la voluntad de mostrar las inestabilidades, los costos políticos y económicos que había dejado el programa de ajuste, puesto en marcha un sexenio antes por el presidente de la Madrid., así como mostrar en el ambiente popular el mejor escenario para la aceptación de la propuesta más importante de Carlos Salinas, la intención de mejorar la condición social de los mexicanos; propuesta en la que Salinas y su equipo no dejaron de hacer pública su preocupación por las consecuencias del Programa de Ajuste y Crecimiento Económico. Durante su campaña Carlos Salinas elaboró una lista de 2,115 compromisos con grupos populares que incluían promesas de construir escuelas, apoyar la agricultura campesina y de proporcionar agua, drenaje y electricidad; su propuesta se apoyó en tres acuerdos nacionales cuyo objeto fue fortalecer a las instituciones, lo prioritario en palabras del candidato era el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Bienestar Popular; en su discurso de campaña en Tlaxcala, Salinas dijo: “las dificultades económicas deterioran la calidad de los servicios y afectan el bienestar, ligado siempre a la salud pública, pero no son causa única de la enfermedad. No sólo debemos cuestionar si se usan los recursos disponibles con eficacia, sino el reto es encontrar nuevos mecanismos”.⁽²¹⁾

⁽²¹⁾ *Ibidem.*

El discurso salinista cobraba tintes populistas, discurso que en relación al pronunciado por su antecesor parecía contradecir el origen técnico del gabinete. Pasada la elección de 1988, el Congreso de la Unión nombró virtual ganador al candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari, a pesar de las críticas de fraude hechos por la oposición y la opinión pública tomó posesión el primero de diciembre de 1988. En su discurso de toma de protesta el Presidente reconoció el fin del partido hegemónico y retomó sus antiguos compromisos de campaña: "Mi compromiso es atender las necesidades sociales más urgentes sin esperar a que el conjunto de la economía se recupere para asumir esta responsabilidad propongo tres Acuerdos Nacionales".⁽²²⁾ El Presidente Salinas inauguró en compañía de grupos de Tarahumaras, Tzotziles, Mayas, Coras, Huicholes y Otomíes, y de su gabinete en pleno, la Comisión Nacional de Programas de Solidaridad Social; esta Comisión expuso su propuesta de mejoramiento Productivo del Bienestar Popular, "hoy en el primer acto formal de mi gobierno, quiero poner en marcha las acciones que buscan cumplir con la palabra empeñada en mi campaña presidencial". "Dije entonces que mi compromiso fundamental sería con los que menos tienen, hoy desde la sede del Poder Ejecutivo Federal, quiero ratificar ese compromiso con los que menos tienen";⁽²³⁾ asimismo, Salinas de Gortari explicó las modificaciones y el uso de la nueva política social. El PRONASOL atendería los niveles básicos en el desarrollo social: apoyo a la alimentación, la producción, los servicios sociales y la infraestructura.

Desde la perspectiva oficial el PRONASOL era un esfuerzo a nivel nacional para crear y mejorar los servicios básicos y los medios para el bienestar de los mexicanos que vivían en las áreas rurales e indígenas más pobres así como los barrios populares de las ciudades. A través del PRONASOL el Presidente tuvo la oportunidad de recobrar el consenso perdido por la reforma económica del Estado, ya que fue el instrumento ideal para distribuir beneficios e inclusive para dirigir el nuevo sentido del cambio estatal. El Presidente usó de manera firme la gestión para allegarse gradualmente el crédito popular a pesar de las constantes críticas a su administración, esta distinción hizo que la prensa reconociera

⁽²²⁾ *Carlos Salinas de Gortari, El Gobierno Mexicano, Presidencia de la República, primera edición, México, 1988, pp 105.*

⁽²³⁾ *Ibidem*

fácilmente al PRONASOL como el proyecto consentido de Salinas. A partir de la vocación estatal de resolver y mejorar la condición de los pobres, México se convirtió en el país de la Solidaridad; el vacío que provocó la ruptura del Estado benefactor fue llenándose rápidamente con las consignas de cooperación del nuevo programa de política social; el Presidente logró hacer compatible con el programa los saldos de la reforma económica con una estrategia política que lo liberara de los costos electorales. Desde la óptica del gobierno salinista el PRONASOL distinguiría a su gobierno de los anteriores; lo que permitió visualizar más claramente el estilo personal del presidente Salinas en la estructura y desempeño del PRONASOL.

Podemos advertir que el gobierno ideó el PRONASOL para alcanzar un conjunto de objetivos: a) adaptar la responsabilidad tradicional del Estado a las nuevas restricciones económicas, b) redefinir los límites de su intervención en el contexto de una estrategia de reforma neoliberal, c) disipar un potencial descontento social por medio de subsidios selectivos, d) reacomodar la movilización de la sociedad a través de la coparticipación, e) minar la energía de la fuerza opositora de izquierda, estableciendo compromisos con los movimientos populares, cooptando a sus líderes y desarticulando con esta actitud los apoyos sociales y electorales que tenía f) reestructurar las élites priístas locales y estatales con un mayor control centralizado, y g) mejorar la solidez política del régimen. Aunque es prácticamente imposible probar que éstos fueron los propósitos originales, si podemos advertir que en el desarrollo del sexenio salinista el PRONASOL fue jugando gradualmente un rol central para alcanzar dichos objetivos.

Inicialmente el Programa apareció en las regiones donde el voto de oposición había castigado en 1988 al candidato oficial. Un buen ejemplo fueron los programas regionales de desarrollo en Michoacán en 1989, en la Laguna, seis meses después; zona donde según algunos archivos obtuvo el Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional una amplia ventaja sobre el PRI.⁽²⁴⁾ El blanco a atacar en los programas regionales parece que obedeció

⁽²⁴⁾ Los datos fueron obtenidos de "PRONASOL y Política" de Denisse Dresser en *La Pobreza en México*, Félix Vélaz, editorial Fondo de Cultura Económica, primera edición, México, 1994, pp 281.

inicialmente más a los resultados en la elección presidencial que a criterios sujetos a índices de pobreza; el Estado de México es el prototipo de la afirmación anterior, según las cifras oficiales uno de los estados en los que el PRI, sufrió una embestida de más de 50% en la elección presidencial, y que al correr de la gestión salinista se convirtió en el foco de atención de la prensa por la particular manera en la que los servicios sociales fueron introducidos y desde luego, por la respuesta electoral que obtuvo el PRI, gracias a la gestión pronasolista.⁽²⁵⁾ El estudio de los patrones electorales y el comportamiento de la opinión pública es un tema relativamente nuevo en México, por lo que resulta muy complejo de mostrar el clientelismo del PRONASOL. Existen 2 factores importantes para mostrar que su presencia no fue sólo clientelista; el primero es que es improbable medir sus propósitos, es decir que aún siendo la única intención del PRONASOL coptar votos para el PRI, es estadísticamente improbable en una estrategia de medición, contabilizar los propósitos y las intenciones, además del margen de incertidumbre que tiene cada metodología para desarrollar la cuesta; el segundo argumento es que en calidad de gobierno la administración salinista podía hacer uso legítimo de las ventajas políticas de la gestión del PRONASOL. No obstante estos argumentos resultan endeble si consideramos que a pesar de no tener la posibilidad de medir los propósitos de hacer del PRONASOL sólo un instrumento electoral, si podemos medir el impacto político que generó, es decir, el comportamiento político positivo para el PRI; en este mismo orden de ideas es posible reconocer las ventajas electorales de la gestión pronasolista para el PRI; sólo que en un proceso de transición a la democracia el clientelismo pronasolista se contradice con el proceso de liberalización política que tiene como argumento central la transparencia en las reglas de la competencia política así como la libre elección.⁽²⁶⁾ Para la opinión pública y particularmente para la oposición, el PRONASOL en su primera etapa distribuyó sus fondos orientándolos a

⁽²⁵⁾ *A partir del duro golpe electoral en Chalco, las autoridades municipales, estatales y federales canalizaron cantidades no especificadas de fondos hacia obras públicas en Chalco, incluyendo la instalación de electricidad y la construcción del centro urbano de solidaridad en Xico, una de las áreas más pobres del Estado. Salinas demostró su interés personal en Chalco cuando pasó una noche altamente publicitada en casa de una familia del lugar, así como el anuncio del Programa Chalco 2000 en una de sus giras. La visita del Papa a Chalco fue la respuesta más obvia en términos de reconocimiento a la gestión salinista en el lugar, pero sobre todo evidencia de la preocupación presidencial por la palabra empeñada. Información obtenida de Hernández Rosaura, Valle de Chalco Solidaridad, cuatro cuadernos editorial El Colegio Mexiquense, julio de 1996, pp 52-64.*

⁽²⁶⁾ *Ibidem*

blancos electorales, reclamación que fue negada por los oficiales del gobierno y en específico por el Presidente. Desde que se creó el PRONASOL se constituyó en el centro de controversia política del sexenio salinista.

Las críticas contra el PRONASOL fueron diversas. Podríamos ordenarlas en primer lugar en económicas y en políticas en segundo lugar; según su origen en críticas desde el PRI y desde la oposición, críticas que hicieron más evidente la contradicción de dicho programa con el Programa de ajuste y estabilidad económico desarrollado desde el sexenio anterior. Desde la posición neoliberal el PRONASOL fue considerado un esfuerzo propagandístico del gobierno contradictorio en esencia. Desde la óptica de la seguridad social tradicional aplicada desde la post-revolución, el PRONASOL fue un programa con metas benéficas, pero que tenía un presupuesto demasiado pequeño para alcanzarlas, lo que llevaba a rechazarlo por inefectivo en tanto propaganda de alivio contra la pobreza. Por otro lado el PRONASOL era analizado como reflejo de una estrategia populista que fortalecía al centralismo y el presidencialismo autoritario, ya que el dinero y las decisiones del PRONASOL sobrepasaban a las de los estados de la federación y a las autoridades municipales, y por lo tanto debilitaban a los gobiernos locales, e incluso a las Secretarías de Estado.

Esta profunda crítica al Programa fue formulado desde el interior de la administración pública y peor aún, desde el propio partido oficial en donde se presenció un choque de corrientes y grupos que se impusieron bajo las siglas del PRONASOL. Estas sugerían su estrechez y acercamiento de la figura presidencial. Finalmente la crítica desde la oposición se enfocó a resaltar los propósitos políticos del PRONASOL: Esta crítica no dejó de denunciar la compra y respaldo de votos para el PRI, que significaban en parte los gastos del programa constituyéndose en una estrategia que consolidaba el autoritarismo y ponían en entredicho la vocación de Salinas de favorecer la llamada transición democrática. El PRONASOL parecía entonces obstaculizar las condiciones de competencia entre los partidos; de manera radical el PRONASOL fue visto como una herramienta altamente eficaz del régimen para salvarse de la crisis de consenso a la que lo arrojó la política de ajuste

económico, suavizando la aplicación de las políticas económicas mediante el PRONASOL. Con la gestión del PRONASOL, el sexenio salinista, pero sobre todo el régimen, parecían pasar la prueba de fuego de la estabilidad y mantenimiento del poder.

Las críticas políticas hechas desde el PRI y desde la oposición cobraron peso en la medida que parecía claro que la política social del sexenio trascendía tanto por el combate a los grupos tradicionales frente a los francamente salinistas al interior de la administración del Programa, como por el combate a la oposición mediante la coptación de su electorado. La mecánica del equipo de Carlos Salinas fue procesar las demandas populares hechas al Presidente durante sus giras en provincia. Los Comités de Solidaridad populares elaboraron proyectos en colaboración con equipos gubernamentales para resolver las demandas, así inició Salinas la transición de una intervención estatal omnipresente a una estratégica, dirigida y compensatoria.

Con órdenes directas de la Presidencia los fondos del PRONASOL cambiaron la esfera de acción y el contenido de la intervención estatal en la economía. No obstante, Salinas insistió desde el principio en diferenciar este Programa de “nobles intereses” a los de corte populista hechos con un enorme derroche de recursos: “Solidaridad es un concepto generoso que no entraña vestigio alguno de paternalismo. Entraña respeto y responsabilidad compartida; rechaza las falsas promesas populistas”.⁽²⁷⁾ Con el objeto de hacer más obvia su especificidad el PRONASOL se propuso conciliar el gasto social con las políticas de ajuste, que en el neoliberalismo se conciben como objetivos antagónicos:

1. Aumentar la eficiencia y la cobertura de las políticas sociales sujetas a controles centralizados, burocráticos y a la apropiación clientelar, promoviendo nuevos esquemas de alta participación social y de selectividad en el gasto orientándolo directamente a la atención de las necesidades más apremiantes y específicas de las comunidades.

⁽²⁷⁾ Juan Molinar y Jeffrey Weldon, dicen en un artículo llamado *Las Determinantes Electorales y Consecuencias de Solidaridad*, en Wayne Cornelius, San Diego, Calif., 1995, pp 92-106, “que hay estudios en los que prove evidencia positiva sobre la eficacia electoral del PRONASOL a nivel Nacional”.

2. Transitar hacia un modelo de desarrollo que contemple una política de desarrollo social integrado, que sea prestigiada, eficiente y de una rentabilidad socioeconómica.

El PRONASOL se presentó como el conciliador de dos grandes concepciones de la política social. Pretendió el desafío de llevar hasta las últimas consecuencias la continuidad del programa de ajuste, sin perder capacidad de maniobra política como en los años más exitosos del milagro mexicano; bajo estos presupuestos el Programa Nacional de Solidaridad cumplió la tarea de paliar las consecuencias del proceso de modernización y recuperación económica. La propuesta mexicana parecía distinguirse de las del resto mundo por su oficializado compromiso social frente a la transformación productiva que en otros países habían tenido altos costos políticos y sobre todo sociales.

Los desafíos para la administración salinista no eran pocos; inclusive hay consenso en calificar el año de la toma de posesión de Salinas como parteaguas en la historia moderna del país. Los compromisos que traían consigo los tres acuerdos nacionales, representaban una dura carga, debido a la manera en que se alteraron las piezas del sistema político en 1988,⁽²⁸⁾ específicamente el Acuerdo para el Mejoramiento del Bienestar Popular que fue importante dentro de los compromisos del nuevo gobierno. Lógicamente el Programa Nacional de Solidaridad actuaría protagónicamente para cumplir esa deuda, pero al mismo tiempo para intervenir, modificar y alterar gradualmente lo que el Presidente reconocía como nocivo para el cumplimiento de sus planes. El perfil de Solidaridad fue el de un instrumento institucional de aceptación general con la intención de que pudiera maniobrar políticamente para generar espacios, participación y consensos que el partido oficial, el régimen e inclusive el propio Presidente necesitaban dado el descontento general que se había heredado del sexenio anterior. El compromiso del PRONASOL no era fácil, peor aún si de el dependía gran parte de las ambiciones políticas del grupo salinista en el poder.

⁽²⁸⁾ *Carlos Salinas de Gortari, El Gobierno Mexicano, Presidencia de la República, primera edición, México, 1988, pp 171.*

La gestión pronasolista es de gran importancia en la administración de Carlos Salinas; la capacidad de efectuar dos discursos como el social y el neoliberal merecen revisar con cuidado los elementos que conformaron su filosofía. El primer elemento que llama la atención para saber cómo se alteraron los argumentos neoliberales en materia de política social, es la concepción filosófica y la justificación del PRONASOL.

EL LIBERALISMO SOCIAL

El sustento ideológico del PRONASOL se encuentra como he señalado en la conciliación del discurso revolucionario, en la perspectiva de la justicia social y el del liberalismo con sus valores como individualidad, competencia en el mercado, etc. Como sabemos el concepto de liberalismo se introdujo con el programa de ajuste y crecimiento, lo que provocó severas reacciones en la población y la clase política. La manera como se justificó fue cuestionando los supuestos avances del modelo de asistencia post-revolucionario y haciendo claro énfasis en los vicios y distorsiones político-económicos que provocaron al país. La llamada Reforma del Estado tenía por objeto acabar con el viejo paradigma estatal de grandes funciones y dimensiones; en la primera etapa de la Reforma del Estado (propuesta llevada a cabo por la gestión delamadridista), se trazaron las premisas económicas y se buscó hacerle frente a los compromisos inmediatos del país; el gobierno de Salinas continuó con la Reforma: su gestión asumió las premisas ideológico-políticas además de retomar las económicas, esto en parte le sirvió para deshacer el arreglo jurídico que daba vigencia al discurso tradicional de justicia social. El Presidente promovió varias reformas a los artículos de la Constitución en los cuales se encontraban los temas que daban contenido al viejo discurso político; es así que promovió una reforma agraria, eclesiástica, educativa, de aguas, turística, penal, etc., este cambio jurídico lo justificó aduciendo las nuevas condiciones del país. Se consideró al viejo modelo estatal como populista, demagógico e inclusive antimoderno. El cambio ideológico además del económico-político estaba hecho a través del liberalismo social, esto daba fin al discurso revolucionario; no obstante, es curioso como la propuesta pronasolista guardó además de la estrategia política

mucho de los valores del discurso de la revolución. El llamado liberalismo social que es la parte medular de la filosofía pronasolista sugiere un doble análisis; uno el que tiene que ver con sus contradicciones ideológicas y otro que está sujeto a los usos que le dieron a esta filosofía.

Con motivo del sesenta y tres aniversario del PRI, el Presidente Salinas pronunció un discurso en el que desarrolló el concepto de liberalismo social como eje de su política. En palabras del Presidente el Liberalismo Social era “un nacionalismo para el final de este siglo y para el siglo XXI: uno que conserva su sentido histórico, del que carecen los neoliberales, pero no se ata a procedimientos del pasado, compuesto por políticas públicas, hoy inoperantes, como lo hacen los nuevos reaccionarios; rechaza las versiones que asocia nacionalismos con Estados excluyentes y opresores, tanto como a los que sirven hoy de bandera o regionalismos que dividen y desintegran”.⁽²⁹⁾ Con esta semblanza de lo que era el Liberalismo Social, el Presidente de la República dio contenido a sus propósitos de Reforma del Estado y su paradigma social a través del discurso de la Revolución.

La descomposición del discurso revolucionario significó la desarticulación del eje fundacional de la acción política y gubernamental, así como el fin del patrimonio institucional de la vieja clase política. El Presidente no desconoció las consecuencias que traería esto, por lo que desde su primer informe de gobierno trató de suavizar la introducción del cambio. “Una Revolución Social nos dio principios y una sólida configuración institucional que nos ha permitido enfrentar con éxito los más difíciles momentos”.⁽³⁰⁾ La Reforma de la Revolución significó también trastocar los horizontes de la legitimidad del Estado, el Gobierno y la clase política que como sabemos socializó con las virtudes de la Revolución Mexicana transmitiéndolas a la sociedad. Por lo tanto el cambio de este discurso revolucionario, requería de una mesurada manera de justificarlo, como lo fue el análisis de la actualidad de la Revolución, así como su vigencia resolutiva dado los

⁽²⁹⁾ *Carlos Salinas de Gortari, El Liberalismo Social: Nuestro Camino, Revista Examen; año 3, No. 35, abril 1992.*

⁽³⁰⁾ *Primer Informe de Gobierno, Carlos Salinas de Gortari, El Gobierno Mexicano, Presidencia de la República, primera edición, México, 1989, pp 115.*

cambios mundiales y la crisis del Estado benefactor que le había dado al principio sentido. El razonamiento que utilizó el Presidente Salinas para fundamentar las nuevas instituciones, fue el de recoger del Proyecto Liberal Mexicano del siglo XIX, sus reivindicaciones en las garantías individuales asociándolas a las de carácter social que se lograron con la Constitución de 1917, sin embargo le imprimió el perfil moderno; aduciendo la crítica al Estado benefactor que contradictoriamente generó las premisas sociales. “La Revolución se propuso crear un Estado fuerte, pero también una sociedad emancipada, dueña de su destino. Definió la propiedad originaria de la nación, pero nunca se planteó el monopolio, exclusivo y excluyente del Estado”⁽³¹⁾. Como señalé anteriormente el Gobierno de Carlos Salinas dada la vulnerabilidad en la que se encontraba el sistema político no podía ejercer la reforma del Estado sin un proyecto que le redituara un mínimo de consenso. El liberalismo social en el que apoyó el cambio ideológico sutilmente sustituyó los beneficios de legitimación del discurso revolucionario.

El Liberalismo Social de Salinas fusionó la visión neoliberal del Estado y los beneficios sociales del asistencialismo clásico. El discurso salinista no dejó en el olvido el discurso de la Revolución, sino que lo retomó. Olvidarlo hubiera significado la pérdida del apoyo de la clase política tradicional. refundó en el Liberalismo el viejo Discurso Revolucionario para adjuntar a la nueva clase política de corte modernizador, pero sobre todo para allegarse un discurso de preocupación social que atrajera los consensos de las clases populares. “El liberalismo social es la visión de la Revolución y, por consiguiente, la manera de entender y fundamentar la Reforma de la Revolución. El liberalismo social es, entonces, el punto de equilibrio entre una interpretación fiel a la revolución y una estrategia productiva de acción frente a los cambios”.⁽³²⁾ La filosofía salinista del Liberalismo Social fue el eje ideológico para ordenar en el nuevo contexto la participación estatal en áreas que los liberales clásicos hubieran descalificado, pero en esta participación como veremos posteriormente la corresponsabilidad jugó un rol importante, sin embargo, el desmantelamiento del Discurso de Justicia Social tuvo un respaldo ideológico en el Liberalismo Social. Esto generó al

⁽³¹⁾ *Ibidem*

⁽³²⁾ *Luis F. Aguilar, El Liberalismo Social del Presidente Carlos Salinas de Gortari: Una Interpretación, Cuadernos de Liberalismo Social III, editorial Cambio XXI, primera edición, México, 1993, pp 87.*

Presidente Salinas capacidad de maniobra política que le permitió cómodamente hacer los cambios económicos necesarios sin preocuparse demasiado por la pérdida de consensos. El paliativo ideológico-político de liberalismo social nos hizo ver un Presidente propositivo que a diferencia de su antecesor utilizó todas las herramientas posibles para no dejar ningún vacío de poder que le cuestionara el nuevo orden, es así que la legitimidad de organización, del PRONASOL estaba adscrita al liberalismo social, pilar fundamental del nuevo Estado solidario.

A partir de abril de 1992 se emularon todas las figuras históricas que tenían que ver con esta nueva interpretación de la historia nacional. El nuevo nacionalismo al que hizo alusión el liberalismo social enfatizó el viejo tiempo mexicano ya ha superado de facto; el sistema autoritario y la economía cerrada.⁽³³⁾ Los dos puntos centrales en las diez tesis del Liberalismo estaban impregnadas de ese tiempo ya superado, además del énfasis de la política social. Por lo tanto el uso que le dio la administración salinista a este discurso estaba en relación al nuevo tiempo mexicano (Diez son las tesis del Liberalismo Social); las relativas a la soberanía, al Estado, la justicia social, las libertades, la democracia y el nacionalismo son, las tesis mayores; las relativas a la educación, el campo, los indígenas, la alimentación, vivienda, salud y calidad de vida son las tesis pragmáticas".⁽³⁴⁾ La parte de las tesis mayores suponía más complejidad debido a que involucraba nuevos juicios valorativos en torno a esos temas por demás polémicos, en tanto que los pragmáticos sin tanta dificultad estarían a cargo del instrumento operativo del Liberalismo Social: El PRONASOL.

Los dos puntos centrales del nuevo tiempo mexicano fueron: el régimen político democrático; debido a que superó la ideología de un partido no de un Estado, se presentó por su naturaleza liberal como diferente, y la de una economía sin regulación del Estado exenta de injusticia y monopolios. Estos dos puntos no alcanzaron a madurar totalmente

⁽³³⁾ *Para mayor información sobre la interpretación histórica del Liberalismo Social, es necesario revisar "Cuadernos de Liberalismo Social III" en filosofía, política y modernidad nacional de la Fundación Cambio XXI, No. II y III, México, 1992.*

⁽³⁴⁾ *Carlos Salinas de Gortari, El Liberalismo Social: Nuestro Camino, Revista Examen, año 3, No. 35, abril 1992, pp 27.*

porque se hicieron terriblemente cuestionables. El de la justicia social en cambio generó más legitimidad debido a que lo respaldaba la gestión de los servicios básicos.

De alguna manera ya se mencionó el contenido y uso del Liberalismo Social, sin embargo, es necesario integrar la visión crítica. Para muchos autores⁽³⁵⁾ el liberalismo social es cuestionable a partir de la misma frase. Lo cierto es que la corriente que históricamente abandonó el principio de justicia social fue el liberalismo. Puesto que sus valores como la individualidad y la competencia han considerado al ámbito social como privado y no sujeto a la asistencia pública. La crítica al sustento ideológico del Liberalismo Social surge a partir de sus semejanzas y diferencias con; el discurso de la Revolución, con la doctrina neoliberal y con el solidarismo católico. Respecto al primero, es de todos conocido que las instituciones de la Revolución Mexicana no cumplieron a cabalidad el propósito de la justicia social a pesar de que se erigió como su principio esencial; sin embargo, si el Discurso de la Revolución tuvo continuidad en la impartición de la justicia social, ¿para qué cambiar un ideal histórico? y ¿qué es lo que ofrece de nuevo?, ¿o fue sólo una estructura legitimadora? No hay diferencia en cuanto al objetivo de la justicia social, no son opuestos tampoco en la idea de continuar ofreciéndola desde una perspectiva pública, ¿entonces para qué llamar la misma cosa (justicia social) con otro nombre?

En relación al neoliberalismo, la formulación de la misma frase tiene términos contradictorios, puesto que el solidarismo y el neoliberalismo son dos ideologías antagónicas. Mientras la primera (el neoliberalismo) es una teoría individualista, el solidarismo es organicista, el liberalismo promueve la libre competencia en tanto el solidarismo enarbola la cooperación social.

Finalmente el solidarismo católico; con el que la comparación parece ociosa; dada la secularización del Estado, no obstante, durante la primera etapa del programa mucha gente a la que el PRONASOL no le parecía novedoso, lo asociaba a Solidaridad, el Programa

⁽³⁵⁾ *José Fernández Santillán, Solidaridad a Debate: la Ideología del PRONASOL, editorial El Nacional, primera edición, México, 1991, pp 147.*

Polaco instrumentado por Lech Walesa. La relación además del nombre pensaban estaba en el contenido ideológico del proyecto, no obstante el neoliberalismo y el solidarismo católico son incompatibles, el primero nació y se consolidó como una concepción laica y el segundo en su vertiente católica maduró.

Es quizá por eso que al triunfo del laicismo acompañado de liberalismo el problema de la pobreza como dice Cesáreo Morales “se planteó como un problema al que había que darle solución en la esfera de las instituciones públicas y no en el ámbito clerical”.⁽³⁶⁾ Esto para evitar que la iglesia recogiera esta problemática y la transformara en un instrumento para inmiscuirse en asuntos políticos y civiles. Aunque la comparación detenidamente parece interesante, es la experiencia del siglo XIX con la separación de la Iglesia y el Estado la que nos pone en antecedente que al PRONASOL más que a otro programa o institución era al que menos le interesaba compartir sus créditos con la Iglesia. Las diferencias y semejanzas ideológicas frente a lo que los críticos del PRONASOL han llamado los puntos endebles del sustento filosófico del Liberalismo Social, no tiene que ver mucho a excepción del Discurso Revolucionario con lo que Salinas proyectó con el Liberalismo Social.

Esto sin duda aborda positivamente la idea de que el contenido del discurso del Liberalismo Social respondía más a una necesidad interior de conciliar el proyecto neoliberal del que Carlos Salinas era continuador, con una filosofía que mantuviera ideológica y políticamente a la población tranquila respecto a que esta administración promovía un neoliberalismo que en palabras oficiales no era a ultranza.

Por otra parte, la vulnerabilidad del sistema político necesitaba una ideología que amortiguara el cambio, pero que al mismo tiempo mantuviera los valores y actitudes de intercambio político que promocionaba la vigencia del Discurso Revolucionario. Sin el Liberalismo Social, probablemente se hubiera provocado un vacío de poder y de lucha política en la clase gobernante que tarde o temprano, hubiera terminado en otra escisión al

⁽³⁶⁾ *Cesáreo Morales, Solidaridad a debate: Programa para una Sociedad Abierta, editorial El Nacional, primera edición, México, 1991, pp 207.*

interior del partido oficial e inclusive del mismo Estado; sin embargo, es innegable que los grupos salinistas gradualmente se promovieron a través de este esquema desplazando de la manera más sutil a los tradicionales.

Los beneficios lejos de la esfera interior del partido oficial y del mismo Estado fueron, que la presencia del Liberalismo Social mostró que no había un liberalismo de mercado voraz y mucho menos el abandono político de las premisas tradicionales del Nacionalismo.

El sentido de la justicia en el Liberalismo Social traería aparejada, desde esta óptica, la superación de las burocracias, así como un riguroso examen de la distribución del gasto social. Además de restituir la dignidad de los pobres según la versión oficial, promovía una nueva cultura política hecha de la experiencia de la participación en la organización y respuestas a las demandas sociales. El fin del discurso de la Revolución tuvo su sustituto en el Liberalismo Social, “No hubo ninguna ruptura ideológica a pesar de las críticas de la oposición que no dejaron de llamar a esta filosofía; populismo renovado”. El Liberalismo Social supuso la continuidad del proyecto modernizador y la aplicación de las políticas neoliberales, además de dinamizar a la clase política que de repente se convirtió en crítica de las distorsiones del Estado benefactor, por ejemplo la opinión de Rubén Valdez, Director General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia: “Durante mucho tiempo, el México contemporáneo llegó a mitificar figuras jurídicas que son meramente instrumentales como la del ejido, pero por importantes que hayan sido, deben modificarse los medios para llegar a los fines”,⁽³⁷⁾ esto a propósito de la desregulación del Artículo 27 constitucional, o la del gobernador de Tamaulipas, Manuel Cavazos Lerma “Nunca nos hemos manifestado por el paternalismo porque sería una contradicción a la esencia de Solidaridad”.⁽³⁸⁾

La nueva postura frente al Discurso de la Revolución si se tenía intenciones de pertenecer al equipo modernizador, tenía que ser crítica al viejo modelo. Es así que el

⁽³⁷⁾ Rubén Valdés Abascal, *La Modernización Jurídica Nacional Dentro del Liberalismo Social*, editorial Fondo de Cultura Económica, primera edición, México, 1994, pp 33.

⁽³⁸⁾ Manuel Cavazos Lerma, “El Paternalismo Contradice la Solidaridad”, *La Jornada*, 15 de marzo de 1992.

Liberalismo Social sirvió también de estrategia para no excluir a la vieja clase política. Desde la perspectiva académica, algunos estudiosos se resistieron a aceptar el fin del discurso Revolucionario porque pensaron que el piso en el que se apoyaba su sustituto el Liberalismo Social, era un muy débil para cubrir los mitos ideológico-políticos del Discurso de la Revolución. Éste desde su punto de vista tenía aún una importante resonancia colectiva. En su opinión todavía existía un mito de fidelidad popular al Estado Revolucionario. Esta visión se acentuó al final del sexenio cuando la guerrilla chiapaneca irrumpió en el Estado de Derecho. Los cuestionamientos en torno al Liberalismo Social, se radicalizaron con la aparición del levantamiento chiapaneco. Refiriéndose a eso Arnaldo Córdoba dijo. “Salinas quiso convencernos de que su política era la continuación en otras condiciones, de la Revolución, a nadie convenció; ahora, el estallido chiapaneco nos hace presente que el antiguo mito revolucionario sigue vivo, nos ha devuelto al pasado”.⁽³⁹⁾ Lo cierto, sin detenerme en las causas y consecuencias de la guerrilla chiapaneca es que sensibilizó al ambiente popular y académico, esto generó una postura crítica frente a las políticas económicas implementadas que fueron el primer blanco a cuestionar, un buen ejemplo es la opinión de Armando Bartra: “El siglo XX mexicano empieza con una insurgencia campesina que desnuda la barbarie oculta tras el progreso porfiriano. Termina en medio de un lanzamiento indio surgido en el sureste con simpatía nacional que encierra los estragos de la modernidad neoliberal”.⁽⁴⁰⁾ El Liberalismo Social desde esta lectura no logró cambiar de facto en la opinión académica y de oposición el referente central de los símbolos y significados político-ideológicos la Revolución de 1910; sin embargo, la pregunta a hacerse es si transformó en la clase gobernante y en las populares el Discurso de la Revolución, ¿si el liberalismo sirvió para ambas como paliativo para moderar la ausencia del Discurso Revolucionario?

Otra de las opiniones de los intelectuales que más cuestionaron al liberalismo social e incluso su cimiento más profundo fue la de Lorenzo Meyer,⁽⁴¹⁾ para quien el discurso de la revolución con sus consignas sociales y corporativas funcionó como un discurso opositor al

⁽³⁹⁾ Arnaldo Córdoba, *Mitos Mexicanos*, Editorial Alfaguara, primera edición, México, 1995, pp 25.

⁽⁴⁰⁾ Roger Bartran, *Mitos Mexicanos*, editorial Alfaguara, primera edición, México, 1996, pp 12-37.

⁽⁴¹⁾ Lorenzo Meyer, *El Liberalismo Autoritario*, editorial Oceano, primera edición. México, 1996, pp. 12-37

del liberalismo del siglo XIX, con sus propósitos de individualismo y libre mercado. Lorenzo Meyer nos propone a través de este argumento, un replanteamiento de la tesis de Roger Hansen en el libro de “La Política del Desarrollo Mexicano”⁽⁴²⁾ y la de Francois Xavier Guerra con el “Del Viejo Régimen a la Revolución”⁽⁴³⁾; autores que ven a la revolución como factor de atraso frente al proceso de modernización del país. Para el primero la justicia social fue un mito, debido a que la desigualdad en México fue similar a la de otros países latinoamericanos que no habían experimentado ninguna revolución. Para el segundo la revolución mexicana, significó la destrucción del viejo régimen con un costo muy elevado, tanto en vidas como en el sufrimiento general al que se sometió al grueso de la población y en la destrucción de bienes y pérdida de oportunidades económicas. Meyer reelabora estas posiciones y ve en la consumación de la revolución mexicana el eje fundacional de las instituciones autoritarias: a) presidencia y b) el sindicalismo centralizado.

Para Meyer la revolución adelantó mucho en la solución de varios retos nacionales, pero en el aspecto político el resultado fue ambiguo. El logro más evidente del discurso revolucionario es el del plano cultural debido a que la revolución mexicana fomentó la integración nacional. La violenta mezcla del sur y norte del país, generó un nacionalismo fundado en la conciencia de rechazo a los mexicanos por parte de las élites modernizantes y extranjerizantes del siglo XIX. Esta clase despreciada de carácter indígena, mestiza, rural y pobre que formaba la clase mayoritaria en la pirámide social, fue reivindicada mediante el retórico discurso integrista de la revolución. En palabras del propio Meyer: “el rescate de la dignidad y los derechos de esa mayoría por la vía del ejido y sindicatos, de la escuela rural y el nacionalismo, fue la condición para tener una nación viable en el siglo XX”. Por eso la fórmula de liberalismo social de valores liberales como competencia, individualidad y los generados por el discurso de la revolución como justicia social estaban en conflicto, porque no sólo fueron una contradicción sino una mala estrategia que acentuó la necesidad de

⁽⁴²⁾ Roger Hansen, *La Política del Desarrollo Mexicano*, editorial Siglo XXI, decimonovena edición. México, 1990, pp.

⁽⁴³⁾ Francois Xavier Guerra, *Del Viejo Régimen a la Revolución*, editorial Fondo de Cultura Económica, primera edición en español. México, 1988, pp.

seguir recurriendo al desgastado discurso de la revolución, que como vemos es una de las herencias negativas, a la vida cívica del país, de acuerdo a Meyer.

Como más tarde veremos, el discurso revolucionario provocó con la sustitución por el liberalismo social, grandes problemas en el partido oficial y en la presidencia; el discurso de liberalismo social fue uno de los elementos de gobernabilidad para el sexenio salinista que produjo más capacidad de maniobra ocultando el intervencionismo estatal tan cuestionado por sus consecuencias populistas. Siguiendo a Lorenzo Meyer “el concepto de Carlos Salinas llamado liberalismo social, pretendió ligar la legitimidad del pasado estatista que suponía la preocupación del interés colectivo sobre el individual pero con una nueva economía de mercado”. En las opiniones de los intelectuales también existe la duda de si el liberalismo cumplió su propósito. En un análisis posterior al sexenio 1988-1994, vamos a encontrar que la palabra de liberalismo social evoca no sólo la filosofía del Salinismo sin un claro y generalizado rechazo, en el partido oficial y las clases populares.⁽⁴⁴⁾ La manera en la que operó esta singular filosofía fue a través de los mecanismos de participación o coparticipación del PRONASOL.

⁽⁴⁴⁾ *En la XVII asamblea del PRI se votó por mayoría para eliminar de los estatutos y documentos del partido el concepto de liberalismo social y cualquier referencia que tuviera que ver con él, esto con la justificación de separarse del Salinismo.*

CAPITULO III

LA ADAPTACION PRACTICA DE LOS POSTULADOS DEL LIBRE MERCADO

CAPITULO III

LA ADAPTACION PRACTICA DE LOS POSTULADOS DEL LIBRE MERCADO

COPARTICIPACIÓN

El nuevo discurso de política social promovió una nueva concepción de la asistencia y de la manera de distribuir los servicios. En el centro de esta novedosa forma de continuar con el discurso revolucionario transformado en liberalismo social, hubo la prioridad de lograr ciertos arreglos mediante la gestión pronasolista, entre los cuales podemos reconocer: la reestructuración de la relación Estado-Sociedad, lastimada por las políticas de ajuste económico, cuyo trasfondo electoral preocupaban seriamente al Estado, así como la continuidad de la Reforma del Estado; en lo que concierne al entramado institucional, el programa asumió, con la depuración de algunas instituciones gubernamentales, nuevas funciones. La nueva Secretaría de Desarrollo Social se propuso mediante la coparticipación, la coptación de grupos organizados con fines sociales de militancia en la oposición; estas prioridades de gobierno se lograron a través del PRONASOL que recogió como elemento central de sus acciones la participación. Desde la perspectiva oficial la participación era plural, imparcial y democrática. “El programa trata de alcanzar a todos los mexicanos necesitados, más allá de afiliaciones políticas, culturales o de creencias religiosas. Muchos de los grupos pobres del país están ya organizados es a través de su organización y participación como actualizan el orden de prioridades del Programa”.⁽⁴⁵⁾ El principio que rigió la nueva relación del Estado y la sociedad estuvo sujeta a la importante noción de participación. En este contexto la participación estaba definida por:

1) El respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de sus participantes.

Esto con el propósito de procesar iniciativas, demandas y no imponer soluciones.

⁽⁴⁵⁾ *Carlos Salinas de Gortari, El Programa Nacional de Solidaridad, Avanzada de una Relación entre el Gobierno y la Sociedad, primera semana de la Solidaridad, agosto 1990, México pp 273.*

- 2) El ejercicio de la plena y efectiva participación, desde la definición del proyecto hasta su terminación y evaluación.
- 3) La corresponsabilidad como principio práctico del liberalismo social; ello implicaba terminar con el paternalismo y comenzar la nueva noción de la responsabilidad individual para allegarse recursos de satisfacción social y al mismo tiempo por la vía del respeto el compromiso de trabajar por los que menos tienen.
- 4) La transparencia, la honestidad y eficiencia del manejo de los recursos de la participación lo cual generaría confianza y compromiso para promoverla como motor de desarrollo social.

Las ventajas de la participación para los demandantes sociales era que acabaría con los laberintos burocráticos evitando la estructura jerárquica. El método de trabajo, que empleó la participación, estuvo fundado en la negociación o concertación como la moda sexenal lo llamó. La traducción política de la negociación como sabemos fue la coptación de los demandantes y la denuncia política de la oposición especialmente el partido de la Revolución Democrática quien acusó al programa por competir deslealmente. Uno de los recursos de justificación estatal a la participación fue la defensa del programa como promotor de la descentralización y ejemplo de la reducción administrativa, ya que no tenía en su opinión estructura burocrática adicional, ni implicaba mayores costos administrativos. Según Carlos Rojas responsable del programa “Todos sus recursos se invierten para lograr sus objetivos”.⁽⁴⁶⁾

La manera en que el Estado preparó el entramado institucional para promover la participación, fue la creación de mecanismos de supervisión de las políticas sociales. Esto traería como consecuencia cierta confianza en el trabajo oficial para combatir la pobreza, pero sobre todo promovería por medio del discurso de la corresponsabilidad la oportunidad para sanear la relación Estado-Sociedad tan dañada con el sexenio pasado por el programa de Ajuste Económico, cuya traducción electoral preocupó siempre.

⁽⁴⁶⁾ Carlos Rojas, “Entrevista”, *La Jornada*, Julio de 1990, pp 12.

Antes de hablar de los instrumentos que usó el Estado para recuperar la confianza y restablecer la relación, me interesa subrayar que la nueva sociedad civil tan vilipendiada en ese momento, no era más que como la llama Manuel Villa, “un conglomerado de archipiélagos en un doble sentido: geográficamente por estar fracturada en regiones y zonas locales con sus propios centros de dominio integrados desigualmente a la cultura nacional y transversalmente por las grandes diferencias económicas y sociales”.⁽⁴⁷⁾ A esta sociedad civil con nuevas características, no correspondía ya la vieja manera de participar a través de los partidos políticos.

En primera instancia porque el partido oficial que generalmente había sido el transmisor de sus necesidades frente al Estado, pasaba por una grave crisis financiera que limitaba sus apoyos, así mismo porque la gestión de sus demandas se perdía en la burocratización de los canales partidistas y en segunda porque el viejo esquema de participación Estado-Sociedad fincado en la consolidación del poder central, a través del proceso de descampesinización, el de migración y extensión de la modernización comercial y financiera que generó la industrialización y urbanización del país había perdido vigencia. En este contexto la clase media que había gozado de los beneficios del desarrollo nacional perdió violentamente estas ventajas, sus demandas ya no correspondieron a las del viejo paradigma post-revolucionario, en el que el Estado Welferista podía asistirle. A mayor complejidad del proceso de modernización del país, la sociedad civil se volvió más exigente y más celosa de su autoorganización. La crisis del Estado durante los ochenta, dejó claro que la traducción si no inmediata a la crisis era la movilización social y en particular electoral. Durante el sexenio de Salinas las famosas ONG'S crecieron en números agigantados, las demandas por una mayor limpieza electoral también fueron considerables. La participación y el concepto de corresponsabilidad fueron el diseño ideal para cooptar el voto de la sociedad civil descontenta, que era un peligro por su oposición electoral. La manera de reaccionar de parte del Estado fue la de involucrar a través de distintos mecanismos a esta sociedad “sin partido” para recoger un capital electoral volátil y

⁽⁴⁷⁾ Manuel Villa, *El Archipiélago Mexicano*, editorial Cal y Arena, primera edición, México, 1990, pág. 11

peligroso, así como mostrar su “voluntad aperturista y benevolente ante la problemática social”.

Desde la óptica oficial el Presidente Salinas en un discurso llamado “El Reto”, reconoció la importancia de la reconciliación del Estado-Sociedad Civil y se propuso una línea de negociación de intereses mutuos, como “la democratización”, seguido de la solución a la problemática social a través del PRONASOL: “No concibo al Estado como el antagonista de la sociedad civil, sino como la organización política de la propia sociedad. Por eso la democratización del país no debilita al Estado y tampoco supone que sea necesario un simple traspaso de poder a la sociedad civil”.⁽⁴⁸⁾ Las palabras concertación y corresponsabilidad tenían una poderosa carga que significaba la aceptación estatal a la fuerza e importancia de los grupos organizados que se opusieron mediante el voto al programa de Ajuste Económico y cuyo disgusto de ser aprovechado por una fuerza institucional de carácter partidista, podría haber significado un grave reto y riesgo para la hegemonía estatal. De ahí la importancia de dedicarle energía a un programa como el PRONASOL y en particular promover la participación como elemento indispensable para lograr la conciliación de la sociedad civil organizada y aún más, la que no tenía carácter organizacional. Por eso para nadie fue una novedad que el PRONASOL recogiera oficialmente la participación como parte esencial de sus acciones.

Durante 1989 el programa aún sin mucha fisionomía se dedicó según los reportes oficiales a asistir en la atención inmediata a lugares de extrema pobreza y a diseñar programas en zonas selectivas para otorgar los servicios, así como para hacer más eficiente y verdaderamente real la ayuda a los más necesitados.

El choque inmediato que produjo el PRONASOL en los partidos políticos debido a las poblaciones y grupos a los que impactó, se tradujo en una ola de denuncias de parte de los partidos y en especial el partido de la Revolución Democrática (PRD), que aseveró que era parte de la ofensiva salinista para destruirlo. El resultado de robarle las banderas sociales a los partidos para instalarlos solamente en la denuncia electoral y “democrática”, obligó a los

⁽⁴⁸⁾ Carlos Salinas de Gortari, *El Reto*, editorial Diana, primera edición, México, junio 1988, pp 44.

partidos políticos a excluir la cuestión social de sus prioridades, cuestión que el PRONASOL promovió desde el principio. Este rasgo es uno de los logros más importantes del PRONASOL, ya que paradójicamente el capital electoral del Frente Democrático Nacional que después devino en PRD fue el descontento social canalizado vía electoral. Esta conducta también involucró al Partido Acción Nacional que acentuó sus preocupaciones democráticas a propósito de 1988, declaraciones como la de Ernesto Ruffo Appel "...si el Presidente de la República Carlos Salinas, el Gobierno y el PRI no cumplen su palabra de respetar la voluntad popular, iniciaremos movilizaciones en compañía de nuestro líder Luis H. Alvarez, para que respeten los triunfos de Acción Nacional" ⁽⁴⁹⁾, o como la que hace el Gobernador de Chihuahua Francisco Barrios a la revista Proceso, a dos meses de la elección "Apenas pasada la euforia democrática el 2 de julio, la mayoría priista en el Congreso Local intenta urdir una contrarreforma constitucional en materia electoral a la altura de sus intereses"⁽⁵⁰⁾, nos muestran sus preocupaciones electorales.

El programa hizo creer que el gobierno era el único preocupado por resolver el viejo problema de la pobreza enquistado en la sociedad mexicana; que sólo él, sin ataduras ideológicas y comprometido con la nueva concepción liberal de la participación, tendría la posición altruista adecuada para transformar el problema. La nueva manera de concebir el ejercicio de la política social, estuvo fincada en la corriente que promovió el gobierno salinista, es decir, lo que identificaba como necesario "el fin del Estado asistencialista", pero con un compromiso social; este compromiso involucraba a todos los sectores de la sociedad, pero en especial a los pobres, que eran quienes recibían el servicio. La nueva política social estuvo diseñada con el objeto de introducir lentamente por conducto de la participación la noción de autogestión. La participación a través de la mano de obra, la supervisión a los trabajos y programas correspondían en parte a la nueva visión de la política social, en tanto el Estado, sin desechar totalmente la contradictoria pero necesaria asistencia, financiaba el material para la obra. A esta actitud aparentemente contradictoria del gobierno salinista, corresponde una explicación que tiene que ver con la desactivación de grupos organizados por demandas sociales en torno al movimiento neocardenista, en el

⁽⁴⁹⁾ Francisco Ortiz Pinchetti, "Ernesto Ruffo lanza un desafío", *Proceso* No. 661, 3 de julio de 1989

⁽⁵⁰⁾ Francisco Ortiz Pinchetti, "Apenas pasada la elección en Chihuahua", *Proceso* No. 1082, 21 de septiembre de 1994

que el programa a través de la participación, buscó entender las necesidades materiales; sin embargo, es necesario decir que por razones que escapan a este tema no puedo aclarar, las condiciones por las específicamente el movimiento neocardenista se autodebilitó con la distribución selectiva de recompensas materiales y la manipulación de los líderes estatales involucrados en el PRONASOL, como consecuencia secundaria de la acción deliberada del Estado y en particular del Programa.

Los líderes del PRONASOL entendieron el sentido de movilizar y cooptar a los grupos ya establecidos en apoyo al régimen y en especial al gobierno salinista, para lograr ganarse simpatías o por lo menos restarse o desviar antipatías que podrían traducirse en triunfos electorales para la oposición. Como dice Denisse Dresser, “la estrategia divide, compra y vencerás”, del PRONASOL se mostró particularmente exitosa entre el disperso espectro de los movimientos populares.⁽⁵¹⁾ Así tenemos que el PRONASOL resultó ser el amortiguador económico y político del gobierno salinista más efectivo, ya que suavizó los efectos del ajuste en los grupos vulnerables; como arma ante la oposición y herramienta política del gobierno para vincular organizaciones públicas y populares, así como para compensar los efectos de la estrategia de reestructuración económica. Sin embargo, si vemos al programa en una perspectiva más amplia, vamos a encontrar que esta actitud estatal promovida por las élites gobernantes comúnmente llamadas modernizantes y técnicas, poco tenía que ver con su reputación liberal en política y economía, debido a que el Programa mostró sesgos del monopolio estatal en el mercado político definido en el programa por el patronazgo y clientelismo estatal, además existía poca congruencia de liberalizar la asistencia a las políticas públicas, porque éstas tristemente seguían reeditando un mercado fértil de votos que no permitirían fuera capital electoral de la oposición. Esta dualidad entre los propósitos liberales y su orientación neopopulista, reafirmaron la visión de que la recurrencia a tales programas en México, responde a una lógica política de venerada tradición: la necesidad de incorporar a los grupos emergentes o insatisfechos a la política nacional de recompensas.

⁽⁵¹⁾ Denisse Dresser, *PRONASOL y Política, en la Pobreza en México*, Félix Velez, editorial ITAM-Fondo de Cultura Económica, primera edición, México, 1994, pp 282.

Muchas de las estrategias del PRONASOL y en particular la de la Coparticipación no son nuevas, forman parte de viejas fórmulas populistas, políticas tradicionales puestas en práctica por las administraciones anteriores que incluían planeación estatal, empleos y programas de bienestar que promovían frecuentemente la participación popular. Un buen ejemplo es el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), instrumentado por el gobierno de Luis Echeverría, o el de Caminos de Obra donde la participación jugaba un rol importante, así como el COPLAMAR (Comisión para las Zonas y Grupos Marginados) del gobierno de José López Portillo, que destacaba la inclusión organizada de comunidades populares. Quizá la diferencia entre el PRONASOL y sus antecesores es que, los anteriores eran congruentes con el modelo de desarrollo y la filosofía del gobierno que los implementó en tanto el PRONASOL tuvo un mercado político más competido y un modelo de desarrollo distinto, así como un discurso gubernamental incongruente con su propia esencia, por eso su ejecución parece contradictoria al escenario de liberalización política que promovió el gobierno salinista. Salinas discursivamente se propuso acabar con las viejas tácticas neocorporativas que la corresponsabilidad del PRONASOL promovía como compensación selectiva, fórmulas dirigidas a guiar la acción colectiva del pueblo ya fuera por la filiación partidista o voto corporativo.

Retomando la línea de discusión en la que los instrumentos de saneamiento de la relación Estado-Sociedad fueron los programas que promocionaron la responsabilidad estatal por medio de los subsidios y la corresponsabilidad expuesta en la participación. Durante 1990 se formularon nuevos programas que según la justificación oficial buscaban impactar zonas altamente empobrecidas, necesitadas de proyectos de cooperación y promoción social. El equipo del PRONASOL encargado de la elaboración de nuevas estrategias, reconoció que la participación en el programa tendría mayor beneficio para sus propósitos, si en la ejecución de los proyectos específicos se incluía la participación de la comunidad en la fiscalización de los mismos e inclusive en el diseño de cómo responder a las variadas y nuevas demandas.

TRES DE LOS PROGRAMAS

De las distintas demandas de la sociedad se reconoció que hay tres núcleos de políticas que facilitan la incorporación social: la autoconstrucción de viviendas y los servicios complementarios (por ejemplo: pavimentación, energía eléctrica y drenaje); la educación y capacitación permanente de jóvenes y adultos, la prevención de riesgos de salud y problemas medio ambientales. Como respuesta el PRONASOL inició tres programas: Solidaridad para una Escuela Digna, Fondos de Solidaridad para la Producción y Fondos Municipales. Los criterios que usó el PRONASOL para incorporar la participación ciudadana ya organizada previamente, se basó en grado de organización, madurez, capacitación del grupo social, grado de conciencia social, disponibilidad al cambio, capacitación de los evaluadores (a la que dedicaron mayor empeño debido a que en teoría ellos darían cuenta del cambio y evolución del combate a la pobreza). La diferencia de criterio para incluir a los participantes sin antecedentes organizacionales fue muy brusca, debido a que sólo evaluaron situaciones de contexto cultural, económico-político, social y regional; esto con la justificación de saber si favorecería o dificultaría la implantación del Programa.

Podemos decir a grandes rasgos que 1990 fue el año en el que se oficializó con más precisión el nuevo arreglo de la sociedad y el Estado a través de la consolidación de las formas de participación organizada mediante el PRONASOL. Los nuevos programas recibieron un buen apoyo propagandístico que promovía la idea de la consolación popular a través de los Programas que subsidiaban parte de la obra, o generaban nuevas formas de empleo, como paliativo frente a las políticas de reestructuración que empobrecieron a los mexicanos. En este contexto el Estado reconoció parte de la responsabilidad mediante subsidios y la sociedad correspondió ofreciendo mano de obra. En 1990, año de la consolidación de las formas de participación, se iniciaron tres nuevos Programas; la justificación para su presencia, además del riguroso análisis de medición de la pobreza hecho por los consejeros del Programa, fue la necesidad de establecer un mejor vínculo de negociación entre el Estado y la sociedad, así como la intensión de atraerse el capital electoral organizado en la oposición; dichos programas nos ofrecen variadas reflexiones

sobre las intenciones que había al instrumentarlos y el resultado que dieron en términos de combate a la pobreza en el mejoramiento de la relación Estado-Sociedad y su trasfondo electoral. El Programa de Fondos de Solidaridad para la producción, se ideó para apoyar a los campesinos de las zonas de alta siniestralidad y baja productividad agrícola que habían sido atendidos por el Banco de Crédito Rural. El apoyo consistió en la entrega de cantidades preestablecidas por hectárea a cada productor en dos ministraciones, de acuerdo a los tiempos de siembra. Los recursos se canalizaron a través de los ayuntamientos y en total se apoyó el trabajo según las cifras oficiales en 1.8 millones de hectáreas. Los campesinos se comprometieron a reintegrar los recursos con una tasa de cero interés y el Programa a dejar los recursos en los mismos ayuntamientos para obras que las comunidades decidieran o para incrementar su fondo de solidaridad para la producción. La meta del programa en ese entonces era apoyar para 1991 a 5 mil productores que laboran en 2.5 millones de hectáreas. El éxito que obtuvo el Programa sólo fue visto en términos de estrategia de combate a la pobreza, a la que no me referiré para evaluarlos. No obstante para seguir con la línea de cuestionamientos que apoyan mi hipótesis del uso clientelar del PRONASOL, debo decir que una crítica común en la opinión pública era que los éxitos del PRONASOL deberían medirse en proporción a los grupos que cooptaba de la oposición, así como su capacidad de gestión para atraerlos mediante este programa (Fondos para la Producción).

El PRONASOL logró cooptar a finales de 1990 y principios de 1991 a La Unión de Organizaciones Regionales Campesinas (UNORCA), El Frente Campesino Democrático de Chihuahua, La Federación Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (FIOAC), La Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA) y ciertas fracciones de La Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP).⁽⁵²⁾ La inclusión de estos grupos se hizo con la formalidad de respeto a sus filiaciones partidistas y con la convicción de seguir puntualmente los cuatro principios básicos de la nueva relación Estado-Sociedad manifestados en la corresponsabilidad: Respeto a la comunidad y a sus organizaciones, respeto a la organización de las comunidades, corresponsabilidad, especificando los compromisos de cada quien, manejo transparente y honesto de los recursos públicos. Aunque estos postulados funcionaran sólo en la formalidad, es necesario decir que al

⁽⁵²⁾ "Revisión Anual", *El Nacional*, diciembre de 1991, pp 18.

interior de los grupos hubieron fuertes escisiones que denunciaron en su mayor parte la ficticia neutralidad haciéndola ver únicamente como instrumento publicitario, además hubo la denuncia de que los líderes eran promocionados para ascenderlos en las filas del Programa a través de los comités, provocando con esta actitud la competencia entre la gente de la misma organización que finalmente terminaba en disputa. Un buen ejemplo es el caso del Comité de Defensa Popular (CDP) del Estado de Durango. A mitad de la década de los ochentas, el Comité de Defensa Popular se había mostrado partidario de llevar a cabo proyectos de obras públicas, de movilizar a la población, de presentar rigurosas demandas al gobierno estatal y de desarrollar una presencia política regional por medio de la legislatura local. Como la mayoría de las organizaciones que articulaba el CDP respondieron a las ofertas del PRONASOL. Ingresaron de manera independiente como lo sugieren los cuatro puntos del programa para gozar de los beneficios federales, estatales y municipales. Tras la firma del acuerdo el comité rompió con el PRD, un poco porque estaba insatisfecho con la incapacidad del PRD para responder a las demandas de los movimientos populares y otro porque su separación parecía haber sido parte del convenio. Finalmente los líderes tras varias divisiones se unieron a otros socios claves del PRONASOL para formar un nuevo partido político nacional “de izquierda social”: el Partido del Trabajo, quien dio a grupos como el CDP una opción política nacional, permitiéndoles retener su acceso a los programas sociales del gobierno.

Lo anterior permitió al gobierno de Carlos Salinas una mayor capacidad de maniobra frente a su antiguo adversario el PRD, restándole a través de la gestión de los servicios una parte importante de grupos populares que lo apoyaron. Asimismo este ejemplo nos da cuenta de la “aparente y bien publicitada neutralidad” del programa en términos de respeto ideológico y partidario de los grupos que ingresaron. El caso del CDP también nos deja claros que el propósito del PRONASOL iba más allá del combate a la pobreza y muy probablemente el saneamiento de la relación con la sociedad civil tuvo más importancia que paliar la pobreza. Incluso es posible pensar que con esa actitud del gobierno salinista se contradujo, porque trastocó el aparente fortalecimiento del sistema de partidos que la

liberalización política y la legislación electoral de ese momento, promovieron como triunfo y mejora de ese sexenio.⁽⁵³⁾

Otro de los programas inaugurados en 1990 fue solidaridad para una escuela digna cuyo propósito era la reparación de espacios escolares en todo el país. En este programa encontramos la ejemplificación de la manera en que el PRONASOL se sirvió de la participación para 1) aligerar la carga en la solución de las demandas. 2) atraerse a los grupos organizados en torno a ese servicio. Oficialmente el programa escuela digna recogió la experiencia de muchas asociaciones que antes de la existencia del programa realizaron los trabajos de mantenimiento. Estas organizaciones estaban conformadas generalmente por padres de familia y algunos profesores. La meta inicial del programa era rehabilitar 30,000 escuelas anualmente. A principios de 1991 se informó públicamente que el programa había centrado sus apoyos en la rehabilitación y en otros elementos de infraestructura. Sus éxitos durante 1990 fueron 22,365 escuelas en 1810 municipios del país, con una inversión total de 182,564 millones de pesos. Lo que representaba el 7% de todos los fondos invertidos por medio de solidaridad en todos los sectores y más del 13% del gasto público en el sector educativo. El informe del programa aclaró la importancia de la participación ciudadana que se logró a través del apoyo de los comités escolares de solidaridad en cada localidad.

Cada comité escolar tenía bajo su responsabilidad, la organización de los comités-asamblea que eran los encargados de elaborar propuestas a su vez recibir, administrar y ejecutar las obras, así como comprobar gastos y notificar el término de la obra. Con la agilización a las respuestas el programa generó confianza y la expectativa de eficiencia. Muy a pesar de ser, los comités mismos los responsables del mejoramiento en las ayudas. La socialización que provocó el programa, si tomamos en cuenta que su aplicación tuvo más incidencia en el campo que en las ciudades, fue de carácter institucional.⁽⁵⁴⁾

⁽⁵³⁾ Para mayor información consultar el capítulo PRONASOL y política de Denise Dresser, *La pobreza en México*, Felix Vález, lecturas del Fondo de Cultura Económica, No. 78, primera edición, México, 1994.

⁽⁵⁴⁾ En el contexto de las ayudas, el programa las otorgó a comunidades de entre 2,500 y 100 mil habitantes, escuela digna (1990-1991), *Memoria de Evaluación, México, Solidaridad para una Escuela Digna*, .Presidencia dela República, primera edición, México, 1991.

Cabe mencionar que el primer contacto político que tuvieron los padres de familia y profesores de la región, integrados en torno a los comités fue el del programa, que asociado o no al PRI generó cierto compromiso clientelar, puesto que se trataba de un intercambio de lealtades donde las ayudas tenían tanto peso como la militancia partidaria o corporativa.

El programa fondos municipales de solidaridad último en instrumentarse en 1990, buscó dar respuesta a las necesidades de la población desde los propios ayuntamientos. La intención del programa fue ampliar en los municipios la capacidad de inversión en las obras e infraestructura local, así como generar ayuda en la problemática de atención urgente. Para 1990 la meta era cubrir 2 mil municipios. Los resultados del programa pueden evaluarse en dos sentidos: el que tiene que ver con el control presidencial del PRONASOL (en este programa específicamente es más obvio), y el que generó una complejidad burocrática que hizo más difícil el acceso a las soluciones en el combate a la pobreza.

Quiero decir que el programa, fondos municipales funcionó con una coordinación hecha en los ayuntamientos para formar los consejos que estaban integrados por: el presidente municipal, el representante del gobernador, el representante de los delegados o comisarios municipales y el tesorero del ayuntamiento. Los consejos municipales de solidaridad formaban a los comités municipales que como sabemos son los que ejecutaron las obra, lo irónico del laberinto burocrático de los consejos es que tenían voz pero no voto para la toma de decisiones.

El otro problema de los fondos municipales fue que las inversiones no podían exceder por obra los 50 millones de pesos, lo que impidió prácticamente cualquier programación o desarrollo de los proyectos comunitarios que pretendieron ir más allá de simples remedios o remozamientos secundarios. El presidente Salinas vio en los consejos municipales la mejor manera de promocionar el desarrollo en los ayuntamientos. En una negociación durante agosto del mismo año con el Banco Mundial, logró la aprobación de préstamos sustantivos para atacar la pobreza en los estados más necesitados: Oaxaca, Chiapas, Guerrero e Hidalgo (6 de agosto 1990, el Nacional). A pesar de lo publicitado de los beneficios, las ayudas

tardaron en llegar en el mejor de los casos. En otros como lo afirma J. Moguel se perdieron en el camino.⁽⁵⁵⁾

El resultado de la aplicación de estos tres programas produjo distintos saldos en cada lugar en los que se instrumentaron, pero es quizá el estado de Tamaulipas uno de los más representativos, debido a que la gestión pronasolista lo hizo un bastión del salinismo. En dos municipios de los cuarenta y cuatro del estado de Tamaulipas había presencia de la oposición como gobierno: Matamoros en el norte, y el Mante en el sur. Matamoros es industrial con las maquiladoras y Mante agrícola industrial. En 1990 estos municipios recibieron las inversiones de los tres programas inaugurados ese mismo año. Matamoros fue beneficiado con una inversión de 700 millones de pesos, de los cuales 600 millones fueron destinados a la reparación, ampliación y mejoramiento de 43 escuelas primarias y secundarias dentro del programa escuela digna, los cien millones restantes se le otorgaron al comité de administración del programa federal de construcción de escuelas (CAPFCE). El Mante en 1990, recibió una inversión de 1,605 millones de pesos, de los cuales 300 millones se destinaron a mejoras y reparaciones de escuelas y 1.275 millones se canalizaron a apoyar la producción agrícola. Los beneficiarios fueron 480 ejidatarios de la zona temporalera de este municipio, quienes habían sido declarados insolventes, es decir no sujetos de crédito bancario. Con el crédito que otorgó PRONASOL se sembraron 4,900 hectáreas de maíz y sorgo.⁽⁵⁶⁾ Muy a pesar de que Tamaulipas no estaba calificado como un estado de alto índice de pobreza, recibió los beneficios del programa, quizá la pregunta a hacerse es si el principio de la intervención del programa fue de carácter partidario. El resultado electoral local de 1991 benefició al PRI con lo que resultó obvio que las ayudas del PRONASOL no tuvieron respeto a la pluralidad partidista ni fueron nada neutrales como lo publicitó la coparticipación y el mismo PRONASOL. Además la irracionalidad administrativa contradujo las intenciones descentralizadoras del programa. En este caso el Mante y Matamoros quedaron fuera de la participación, intervención y coordinación que tuvieron el año anterior a través de sus autoridades y presidentes municipales. El

⁽⁵⁵⁾ Julio Moguel, "Fondos Municipales de Solidaridad", *Uno Más Uno*, agosto 10, 1990, pp 12.

⁽⁵⁶⁾ "El PRONASOL en Tamaulipas", *El Universal*, 27 de marzo, 1991, pp 10.

proselitismo del PRONASOL provocó que los beneficiarios demandaran su presencia con la misma energía que antes de la realización de los comicios electorales.

LAS HERRAMIENTAS DE NEGOCIACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL QUE GENERO EL PRONASOL

Quizá la manera más astuta de integrar a los ciudadanos a la empresa del gobierno salinista, fue la de las asesorías, elaboración de propuestas y comprobación de gastos que hicieron los instrumentos de control ciudadano al PRONASOL. Estos mecanismos generaron confianza y seriedad en el programa y en el sexenio. Los instrumentos de atracción que promovió el programa, tuvieron la responsabilidad de incentivar una nueva relación entre Estado y sociedad civil fundada en la idea del cambio. Quiero decir que la propuesta de participación al interior de esta institución fue un vehículo para promocionar la pluralidad del programa y al mismo tiempo de atracción socializante. En apariencia el objetivo común era palear las necesidades urgentes de la población, necesidades que fueron preocupaciones del Estado y de la misma sociedad. Al Estado le interesaba cambiar el sentido de otorgar los servicios pero sobretodo transformar la visión que se tuvo del Estado desgastado y superado por otros organismos o instituciones. Bajo la premisa de que con solidaridad se establecía un nuevo esquema de colaboración tripartita (federación-municipio-beneficiario). Se le extrapoló al programa una cualidad más: ser el artífice de una nueva relación Estado-Sociedad.

De acuerdo con la visión oficial, esta nueva relación se consiguió mediante la ubicación de sectores sociales marginados en las zonas rurales y de una enorme masa de desposeídos urbanos, la creación de organismos sociales “autónomos” que fueron los interlocutores entre las demandas de estos sectores y el gobierno (los comités de solidaridad). La definición de una estrategia de atención mediante los comités de solidaridad en las zonas urbanas o rurales. Esta mecánica se realizó en todos los lugares donde el PRONASOL extendió sus redes de influencia. Los interlocutores oficiales de los organismos sociales agrupados en solidaridad bien podrían ser las autoridades municipales o las estatales.

A esta nueva "sociedad solidaria" creación del gobierno salinista, había que darle espacios, pero sobre todo la certidumbre del cambio. El consejo consultivo del programa conformado por un perfil plural entre los que estaban Jaime Sabines, Rolando Cordera, Enrique González Tiburcio; decidieron para darle continuidad a la idea del cambio buscar espacios de opinión desde el propio PRONASOL, la manera fue, mantener la línea de diálogo con la parte de la sociedad que habían logrado coptar. La intención de informar la evaluación del programa fue el pretexto que el consejo consultivo usó para buscar a través de la gestión del coordinador del PRONASOL, una columna en el periódico el Nacional llamada "Gente Solidaria". El éxito de la publicidad en la prensa escrita dejó muy buena impresión al grado que, en marzo de 1991 el PRONASOL inauguró su órgano interno de información "La Gaceta de Solidaridad". Esto además de las publicaciones que le dedicó la casa editorial del Fondo de Cultura Económica y El Nacional.

Los espacios de opinión del PRONASOL fueron la contracampaña a la reputación de electorero que los partidos de oposición le adjudicaron. Inclusive obtuvo una mejor aceptación que la publicidad televisada o de radio. Quizá en esto tuvo que ver el mercado y el tipo de auditorio a la que se dirigió en sus artículos y ensayos, buscando dejar la impresión de pluralidad. Los articulistas y gestores que participaron narrando sus experiencias en el programa, tenían en su mayoría antecedentes de izquierda y reconocimiento en liderazgos populares.

Las publicidades semanas de solidaridad confirmaron la intención de hacer de la política social el instrumento de reconciliación, Estado-Sociedad. Transformada para ese entonces en "gente solidaria". La retórica de los beneficios del PRONASOL fue durante los festejos de las semanas de solidaridad, la vitrina de los deseos del presidente no dejando duda de su legitimidad y de la buena relación Estado-Sociedad Civil.

La manera de reconciliarse con la sociedad a través del PRONASOL, fue un autoconvencimiento del Salinismo y festejo de sus aciertos iniciales. La manera de oficializar la concertación entre gobierno y ciudadanía fue la creación de la contraloría social, en el discurso de la presentación de la iniciativa, el presidente Salinas dijo "el

gobierno federal a través de la contraloría general de la federación, incorporará a la ciudadanía a las tareas destinadas a mantener en un marco de legalidad, eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos nacionales y asegurar que el desempeño de los servidores públicos, responda a su alta responsabilidad de servir cumplidamente a la sociedad”.⁽⁵⁷⁾

En esta perspectiva la contraloría social fue uno de los instrumentos que el gobierno “ofreció a la ciudadanía”. Este mecanismo, además de fomentar la participación, incluía distintos niveles para recoger las críticas y quejas a los servicios sociales que se otorgaron. El sistema nacional de quejas y denuncias fue el primero de los niveles. Se apoyó en el sistema de atención telefónica a la ciudadanía: SACTEL y así sucesivamente los módulos de atención y participación ciudadana de cada una de las delegaciones del D.D.F., la oficina contra abusos de policía, el módulo de participación ciudadana en el centro de verificación de vehículos de transporte público, el sistema de atención y resolución de inconformidades. Oficialmente los usuarios de estos mecanismos obtuvieron información y orientación para hacer valer sus derechos y cumplir sus obligaciones. Esto dio la oportunidad al gobierno de Salinas de continuar con la reforma administrativa en la línea de la renovación moral pero incluyendo a la sociedad civil.

En la creación de la contraloría social concurren de manera significativa ciudadanos y organismos de representación civil tal como le interesaba al gobierno salinista. El objetivo era sumarse a las tareas de renovación entre Estado y sociedad, así como fomentar la eficacia y la legalidad de los servicios públicos. Los criterios para elegir a los participantes de estas labores fueron: ser ciudadano con cualidades probadas de honestidad, autoridad moral y representatividad. La justificación para su inclusión fue el que “su actividad encuentra soporte en los esfuerzos realizados para hacer más disciplinada la administración de los recursos públicos y se ubica en la tendencia descentralizadora del control gubernamental”.⁽⁵⁸⁾ La contraloría social desde las pretensiones salinistas, fue un

⁽⁵⁷⁾ *Carlos Salinas de Gortari, El Control Gubernamental y la Contraloría Social Mexicana, editorial Fondo de Cultura Económica, primera edición, 1994, pp 7.*

⁽⁵⁸⁾ *Luis Vázquez Cano, El Control Gubernamental y la Contraloría Social Mexicana, editorial Fondo de Cultura Económica, primera edición, México, 1994, pp 12-14.*

instrumento de medición de las capacidades decisorias, propositivas y críticas de algunos sectores de la sociedad sin intromisión de paternalismos. El gobierno animó y estimuló dichas acciones y capacidades con el fin de crear una redistribución del poder real entre la población “único origen legítimo de la fuerza del Estado”.

El consejo consultivo del PRONASOL, adjudicó a la contraloría la característica de incidir en la selección de mecanismos y perfección de la convivencia comunitaria, buscando los recursos para estrechar la participación con los trabajos de las distintas comunidades. En la óptica del ejecutivo federal, el desarrollo nacional dependía de la modernización de las estructuras del Estado a través de la concertación con la sociedad organizada como lo dijo el presidente Salinas en reunión con los contralores sociales “es posible afirmar que de 1988 a 1994 el estado mexicano modificó su alianza con la sociedad civil: primero como acto deliberado tendiente a asimilar la emergencia de un conjunto de nuevas agrupaciones sociales, con demandas y propuestas originales que hacían imposible mantener los mismos medios, de interlocución prevalecientes hasta hace relativamente pocos años, y segundo porque a partir de ese momento se reconoció abiertamente que todas las transformaciones recientes provienen de las acciones emprendidas fuera de las cúpulas del poder político, es decir, entre la sociedad que no tiene como fin único los avances a nivel económico, como lo ha demostrado el creciente ímpetu adquirido por la contraloría social”⁽⁵⁹⁾

En el terreno institucional la contraloría fue, un mecanismo de control en manos de los gobiernos federal, estatal y municipal con las capacidades de la ciudadanía local para asumir parte de la responsabilidad, y vigilancia de los asuntos públicos. Los principales instrumentos de la contraloría social se ubicaron en los Fondos Municipales de Solidaridad, Fondos de Solidaridad para la Producción, Escuela Digna y Niños de Solidaridad, Hospital Digno, Empresas de Solidaridad: cocinas populares, Programa Comunitario de Abasto Rural, Programa de Desarrollo y Fomento Agropecuario, PROCAMPO, Programa de Apoyo a Productores de Café y Programa de Becas de Capacitación a Trabajadores Desempleados.

⁽⁵⁹⁾ Carlos Salinas de Gortari, *Reunión Sobre Contraloría Social y Sector Agropecuario y Forestal, SARH, Folleto No. 19, México, septiembre 1994, pp 17.*

A pesar de los buenos propósitos de vigilar acuciosamente la administración de los recursos públicos, existieron irregularidades como en los programas de Quintana Roo, en donde el secretario de obras públicas, Manuel González, fue denunciado por estar implicado en un desvío de recursos de 2,300 millones, por lo que el responsable del programa suspendió la obra.⁽⁶⁰⁾ En la ciudad de Puebla, la presidenta del cabildo popular del PAN, Ana Teresa Aranda, denunció que ninguna de las 17 juntas auxiliares del municipio recibió el presupuesto ya liberado por la S.P.P., que fue de \$200 millones por cada junta, el ayuntamiento a través del PRONASOL manejó los recursos inflando y desviando los costos de las obras.⁽⁶¹⁾ Experiencias como estas pusieron en entredicho la voluntad conciliadora del PRONASOL como enviado del Estado. Dada la dificultad de llevar a cabo totalmente dicho objetivo, podemos analizar varias reflexiones como un proceso de cambio y complejidad en el comportamiento político de la sociedad mexicana, debido a la transformación demográfica y urbana que ampliaron el mercado de insatisfacción de demandas sociales, así como el crecimiento en las tasas de alfabetización e industrialización que modificaron los factores político-culturales, ceñidos en el clientelismo y corporativismo del sistema político. El cual fue desfasado porque la sociedad que aceptó la representación de sus valores y actitudes a través de programas y candidatos no era la misma que antes. Estos cambios propiciaron la necesidad de ampliar el espectro de participación, pero sobre todo el inicio de un proceso de ampliación política donde la apuesta del PRONASOL fue incorporar, como lo había hecho antes el PRI; Sin embargo, la actitud aperturista del PRONASOL no tuvo una buena organización interior para representarla multitud de demandas de cada grupo con los que interactuaba como las corriente tradicional del PRI, la fracción priista modernizante la de los funcionarios del propio PRONASOL y por si fuera poco la de los grupos que acababa de coptar a la posición.

⁽⁶⁰⁾ "Denuncias del PRONASOL EN Chetumal" *La Jornada*, 25 de septiembre de 1990, pp 18.

⁽⁶¹⁾ "El PRONASOL y la Contaduría" *La Jornada*, 1 de agosto de 1990, pp 20.

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PRONASOL

La legitimidad del régimen ha descansado primordialmente en la gestión pública. La eficacia decisional del gobierno en la provisión de bienes y en la prestación de servicios para atender demandas sociales, fue la fuente legitimadora de la clase política antes que el sufragio ciudadano. Una de las características de la gestión pública mexicana, es que ha predominado el gobierno federal sobre los otros niveles de gobierno, lo que trajo como consecuencia descuidos en la dimensión de costos tanto de operación como de oportunidad en las decisiones gubernamentales, lo que produjo una crítica desde el interior del Estado, la cual cuestionaba su eficacia, gigantismo en la dimensión administrativa y discontinuidad. La reforma del Estado a través del proceso de modernización tuvo un conjunto de objetivos; entre los más determinantes fueron revitalizar su discurso frente a las exigencias de optimización y reducción de costos del modelo neoliberal y establecer la idea de cambio frente a las nuevas condiciones político sociales del país. Es posible identificar tres grandes áreas de políticas a las que el proceso de reforma del Estado hace referencia: la económica, política y social; la reforma en materia de política social en el marco de los programas de ajuste económico y de transición al mercado, ya enunciados anteriormente, supuso la privatización de diversos servicios sociales o, al menos, el retiro del Estado en la provisión directa de muchos servicios, así como la creación de programas sociales selectivos (sobre todo en lo que se refiere al rubro de atención a la pobreza). Esto con el fin de lograr mayor rentabilidad económica del gasto social, disminuyendo los costos y atendiendo a la población “objetivo seleccionada”, así como promoviendo nuevas actitudes hacia el mercado y la intervención pública.

El PRONASOL fue el encargado de realizar estos objetivos y continuar el proceso de reforma del estado en el área social. “Solidaridad se orienta a construir un nuevo piso social para el desarrollo nacional. Sus acciones constituyen el eje articulador de la política social y forman parte de la modernización nacional que da expresión a la reforma del Estado”.⁽⁶²⁾

⁽⁶²⁾ *Carlos Rojas Gutiérrez, Solidaridad de Debate, Solidaridad, Presidencia de la República, primera edición, México, 1988, pp 15.*

La estructura burocrática del PRONASOL consideró la selección del personal especializado para llevar a cabo los propósitos de descentralización y reforma político social. El PRONASOL estuvo compuesto a grandes rasgos por: la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, presidida por el titular del ejecutivo federal, integrada además por diversos funcionarios, (principalmente secretarios de estado), un consejo consultivo integrado, lo mismo por representantes de entidades gubernamentales, de los sectores social y privado, así como por intelectuales; originalmente un coordinador general del programa cuyas funciones correspondieron en su momento al secretario de desarrollo social; los consejos municipales de solidaridad, formados por un representante del gobernador, el presidente municipal, y un representante del delegado estatal de la SEDESOL; los comités de solidaridad formados por “la sociedad organizada” en asambleas públicas donde se decidieron las características de los proyectos que se realizaron, así como el cumplimiento de los compromisos asumidos. El programa contempló tres grandes campos de acción:

- 1) Solidaridad para el bienestar social (orientada al mejoramiento inmediato de los niveles de vida, vía programas de alimentación, salud, servicios básicos y vivienda.
- 2) Solidaridad para la producción (programas específicos dirigidos a mejorar las capacidades y recursos productivos de las comunidades).
- 3) Solidaridad para el desarrollo regional (se refiere a la construcción de obras de infraestructura de impacto regional y a la ejecución de programas regionales de desarrollo). Esta fue la forma de operación con la que el programa se propuso paliar la pobreza.

Uno de los cambios significativos que sufrió el programa en la parte operativa y en la extensión de servicio-objetivo que cumplir, fue la que a raíz de mayo de 1992 se dio con la iniciativa del Presidente Salinas de constituir la Secretaría de Desarrollo Social, iniciativa aceptada por el Congreso posteriormente, cuyo objetivo central fue retomar la promesa de mejoramiento productivo de los niveles de bienestar social de la población llevados a cabo con el PRONASOL. En la nueva secretaría se tomó como punto de partida la concepción integral de desarrollo, que significó conjuntar esfuerzos para atacar desde un solo flanco

(SEDESOL) varios problemas sociales. Se concentraron responsabilidades sobre desarrollo regional y combate a la pobreza, desarrollo urbano, vivienda y protección al medio ambiente. Con esta iniciativa se depuraron instituciones que se consideró duplicaban funciones con la recién creada. Al mismo tiempo se pretendió discursivamente continuar con el proceso de modernización administrativa desmantelando instituciones que generaban altos costos y niveles inferiores de optimización a los programados.

La importancia y significado que cobró la institucionalización del PRONASOL, fue la evidencia del éxito salinista de usar la gestión pública como método de legitimidad. Para los partidos de oposición esta decisión era de esperarse. Sin embargo, para la clase gobernante y el PRI, en especial esta decisión fue una sorpresa, debido que acentuaba las diferencias entre los grupos que se resistieron al proceso de la Reforma del Estado, comúnmente llamados "Duros" y los grupos promotores modernizantes conocidos como "Técnicos". A pesar de lo anterior, SEDESOL significó el espacio ideal de la movilidad política. Dos elementos esenciales como; el gran presupuesto para acaparar la atención ciudadana a través de la gestión pública y la privilegiada atención presidencial a la nueva secretaría hicieron de la SEDESOL una excelente vitrina política.

Hay dos vías de discusión que me gustaría retomar respecto a la ejecución de los Programas del PRONASOL, desde el enfoque de las políticas públicas, y su forma de operación que me parece contradictoria a sus objetivos de combate a la pobreza, y descentralización de los servicios.

El PRONASOL buscó que sus beneficios llegaran a cierta población-objetivo, con la intención de que esas transferencias llegaran tanto a la población pobre en extremo, como a pobre moderada, es decir, tuvo una aplicación a pobres extremos a moderados, identificados oficialmente; sin embargo, es necesario decir que su aplicación tuvo severas restricciones presupuestales para otorgar el servicio completo (escindir de la mano de obra del beneficiario) y peor aún, careció de criterios claros para definir, medir y localizar la pobreza extrema, facilitando con esto, manipulaciones en el presupuesto para usos políticos. En relación a la medición de la pobreza extrema, quizá es necesario reconocer que la intención

del PRONASOL no consideró que “los pobres necesitan políticas para incrementar el rendimiento de los activos que posean”.⁽⁶³⁾ Es decir, no requieren subsidios directos, sino mayores oportunidades de educación y capacitación técnica, mejor infraestructura, mejores servicios de salud y en el caso de los pobres extremos, la ayuda inmediata requiere programas aún más específicos para sacarlos del círculo de desnutrición-incapacidad física, apatía y alta mortalidad. Esto con la intención de regresarlos al mercado con mayor fuerza, de tal modo que puedan ofrecer su mano de obra sin dificultad. Por eso el hueco del PRONASOL en términos de crear un programa que escapara de la ayuda inmediata y atendiera a la población de pobreza extrema en términos de ofrecer oportunidades y condiciones para superar su estado, fue a lo largo del sexenio una de las críticas más importantes. Otro elemento a considerar es que la participación comunitaria no garantiza, que los gastos se dirijan a quien más lo necesita; no sólo por que organizarse supone costos, sino porque es posible pensar que la capacidad de demanda y organización política de los pobres y más enfáticamente de los pobres extremos es inversamente proporcional a su grado de necesidades; lo que refuerza mi argumento de que la participación comunitaria tuvo más fines políticos que la intención de aligerar la pobreza.

Desde la perspectiva descentralizadora y desburocratizadora del PRONASOL, es necesario decir que hubo un desorbitado crecimiento de programas, producto de una muy laxa atención a todo tipo de demandas sociales. El crecimiento del más diverso número de programas y proyectos, disgregó y complejizó la llegada de las ayudas para paliar la pobreza, pues obstaculizó la focalización de acciones y fomentó el desorden administrativo y corrupción, como lo vimos en las quejas de la contraloría social. Además la intención descentralizadora del PRONASOL, terminó en una parodia de sus propósitos, pues su actitud afirmó y legitimó el presidencialismo centralista, delegando ciertas facultades de autoridad hechas por titulares de unas dependencias en favor de órganos que le estaban subordinados jerárquicamente. Solidaridad desconcentró la implementación y diversas fases de la operación del programa, mismas que recayeron, antes que en los gobiernos estatales y en las municipalidades, en los delegados estatales de las agencias federales (inicialmente les

⁽⁶³⁾ *La idea está muy bien desarrollada en Santiago Levy, La Pobreza Extrema en México, Estudios Económicos, volumen 6, No. 1, primera edición, México, 1991, pp 76.*

llamaron coordinadores regionales del PRONASOL y después de la implementación de SEDESOL, delegados estatales). En muchos casos el poder de los “vicegobernadores” como los llamaban a los delegados estatales, provocaron fisuras e incidentes en la familia política, como fue el caso de la disputa de Heladio Ramírez, gobernador de Oaxaca y el delegado Carlos Villalba o, como en Yucatán, entre la gobernadora Dulce María Sauri y Carlos Sobrino. Quizá la contradicción mas obvia fue que la autoridad efectiva, la capacidad decisoria, permaneció en la ciudad de México o cuando menos, en su oficina regional. El accionar del PRONASOL relegó y marginó el papel de las legislaturas estatales. Su naturaleza discrecional del gasto reforzó enormemente la certidumbre y el control presidencial. Es necesario considerar entonces que el PRONASOL tuvo una dimensión más política que de efectiva preocupación por la pobreza.

En un trabajo estadístico Juan Molinar y Jeffrey Weldon concluyen que las consideraciones electorales son variables que explican, en buena medida, el monto, destino y tiempos de los fondos de solidaridad. En esta encuesta los autores proveen evidencias empíricas que apoyan la hipótesis de que la asignación de recursos de solidaridad se explica más por consideraciones político-electorales que por razones de necesidad y pobreza. Para ello formulan una función que explica la distribución del gasto del PRONASOL a partir de variables asociadas a la pobreza, restricciones presupuestales y variables asociadas a la competencia político-electoral. Así enfatizan que, si el PRONASOL, fuera un auténtico programa de combate a la pobreza, solo las dos primeras variables explicarían la distribución de recursos y existirían altas correlaciones entre gasto del PRONASOL y niveles de pobreza. Además agregan una función que explica el cambio en el voto partidista, a partir del cual realizan diversas regresiones incluyendo tres variables: a) de tipo socioeconómico, b) de región, y c) de gasto del PRONASOL. Los resultados finales de esas regresiones indican que, ciertamente, la recuperación electoral del PRI en 1991 se explica, en parte, a partir de los patrones de gasto del PRONASOL” si bien puede decirse que el PRONASOL influye sobre el voto, esto no implica necesariamente un reforzamiento del autoritarismo, ninguna de las características denunciadas por los críticos del PRONASOL constituye un elemento que en las democracias sea considerado ilícito: la concentración de

beneficios y programas sociales que reconcilien y logren el apoyo político en lugares donde se ha manifestado disidencia”.⁽⁶⁴⁾

En un documento preparado para el comité técnico de evaluación del PRONASOL Sofía Jaso y Mauricio Merino nos ofrecen datos que indican que las variables políticas tuvieron más importancia que las de pobreza tan publicitadas por los funcionarios del programa. Según Sofía Jaso y Mauricio Merino una de las mayores dificultades del programa (crítica hecha al mismo comité evaluador) fue la distribución de los ingresos del PRONASOL en los programas y estos a su vez a los Estados. Por ejemplo “en cuanto a la distribución del gasto por vertiente, en el período 1989-1994 los programas de solidaridad para el bienestar social absorbieron en conjunto el 59 por ciento de los recursos. Por su parte, la vertiente de solidaridad para el bienestar para la producción mantuvo un nivel de inversión del 17 por ciento, en tanto que la de desarrollo regional representó el 24 por ciento del gasto”⁽⁶⁵⁾ y en la distribución estatal los errores en las ministraciones del gasto hicieron más obvio que en el programa las prioridades fueron políticas. Oficialmente cada estado debió recibir una cantidad de recursos equivalente a su contribución de pobreza, cuatro de los estados con el mayor grado de marginación (Chiapas, Oaxaca, Guerrero e Hidalgo) obtuvieron una inversión per capita más o menos cercana al promedio nacional, mientras que dos con grado de marginación muy alto (Veracruz y Puebla) fueron los de menor inversión por habitante a nivel nacional. Es decir, estas dos entidades se caracterizaron por tener una amplia necesidad, pero mínima cantidad de recursos asignados; en tanto estados como Durango y Tamaulipas recibieron un exceso en la asignación, distribución que estuvo sujeta a criterios políticos y no a medición de la pobreza; estas fueron algunos de los ejemplos de la incongruencia operativa del programa para determinar el acierto de la inversión, incongruencia que dejó ver la ausencia de una noción de pobreza extrema y moderada lo que ocasionó ineficiencias para coptar a la población afectada por la pobreza extrema; lo que técnicamente significó no poder superar las demandas más urgentes de la población más agraviada por la pobreza. El comportamiento operativo del PRONASOL

⁽⁶⁴⁾ Juan Molinar y Jeffrey Weldon, *Electoral Determinants and Consequence of National Solidarity*, en Wayne Cornelius, Ann Crai y Jonathan Fox, pp 124, *Ibidem*.

⁽⁶⁵⁾ Sofía Jaso y Mauricio Merino, *Solidaridad: Los Matices de una Política Pública*, documento interno de SEDESOL, México, diciembre 1994, pp 19-20.

provocó graves fisuras en la comunidad política: con los partidos políticos de oposición que reclamaron mayor equidad en la competencia y, entre la clase gobernante, debido a que dividió en dos grupos a los de por sí fraccionados priistas (los que vieron en la recomposición del Presidencialismo el cambio a formas transitorias de llegar a la democracia exigiendo desde la presidencia la modernización del PRI, y los que se sintieron excluidos del ejercicio del “autoritarismo tecnócrata” para suceder el cambio).

CAPITULO IV

EL FIN DE LA ESPECULACION SALINISTA

CAPITULO IV

EL FIN DE LA ESPECULACION SALINISTA

En este capítulo pretendo mostrar la forma en la que la imagen de Carlos Salinas de Gortari, después de estar tan desfavorecida en la opinión pública posteriormente a las elecciones de 1988, fue ganando reconocimiento y consenso. Así mismo quiero señalar el fortalecimiento de la imagen presidencial durante este sexenio. Esto con el propósito de ver lo contradictorio de el proceso de liberalización política, que impulso su gobierno, mientras se ciudadanizaba y se abrían espacios a la competencia política, y se consensaban las nuevas reglas de juego, se fortaleció una institución como la presidencial que ha sido objeto de crítica del autoritarismo mexicano, debido a que significa uno de los obstáculos más grandes del cambio político.

Me interesa desarrollar la idea del fortalecimiento de la imagen presidencial en el gobierno de Carlos Salinas, idea de la que se desprenden varias preguntas: ¿qué tanto de este efecto se le puede atribuir al programa?, ¿qué proporción al carisma, activismo personal, y estilo de gobernar de Carlos Salinas?, ¿es posible hablar del fortalecimiento presidencial a partir del PRONASOL?, ¿es pertinente hablar de una nueva legitimación a partir de este proyecto?, al mismo tiempo de responder estas preguntas, me parece necesario pensar en la relación PRONASOL-Presidencia, debido a que existió una alteración en la relación PRI-Presidencia, ocasionada porque el Presidente privilegió la movilidad social vía PRONASOL, a través de los sectores tradicionales del PRI. Lo cual modificó la dinámica de la relación presidencial con el partido oficial.

Sugiero que el presidente Salinas uso la legitimidad de gestión que el PRONASOL generó para equipararla al proselitismo partidista del PRI. En este caso el PRI como interlocutor perdió mucho del control que el corporativismo le había legado, reduciéndose su capacidad de influencia y abandonando la importancia que el Estado le había conferido como su instrumento de negociación. La continuidad del modelo neoliberal puso en

evidencia esta intensión, y como consecuencia el presidente se decidió a buscar nuevos interlocutores; el PRONASOL ofreció mediante la organización con grupos campesinos, urbanos y populares la posibilidad de llevar a cabo esta intensión. La reanudación de la relación con la iglesia, los empresarios, y la publicitación de su imagen pública en el mundo confirmaron esta actitud. Por la manera vertiginosa en la que se dieron los cambios así como el modo en que acabaron los dos últimos años de la gestión salinista es posible afirmar que la exaltación de la imagen del presidente Carlos Salinas, así como de la institución presidencial y el aparente debilitamiento del PRI produjeron una crisis de gobernabilidad que acabó en la catastrófica desconfiguración de piezas claves e imprevistos de 1993-1994.

LA INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL

Es frecuente en los estudios del sistema político mexicano que el sistema presidencialista se asuma como forma de gobierno y no solamente como representación del poder ejecutivo. Existen razones de tipo culturales que califican a la obediencia y resignación como virtudes del pueblo mexicano, valores que los sociólogos adjudican al comportamiento político de una buena proporción de mexicanos frente a sus gobernantes. Entender la importancia de su hegemonía en el sistema político mexicano significa atribuirle la categoría de institución. Hegemonía que nos refiere a una estructura legal. Estructura que como todas las instituciones está sujeta a condicionamientos jurídicos a fin de hacerla más racional; es posible hablar entonces de la institución presidencial a partir de lo que se define en la constitución de 1917, como un poder separado del legislativo, elegido por mayoría, por voto directo y universal, con funciones de jefatura de Estado y a la vez de jefe de Gobierno. Al presidente se le confiere la capacidad para designar sin pasar por la aprobación del congreso a los secretarios de Estado; además de sus funciones de gobierno, la presidencia tiene como atribuciones legislativas enviar iniciativas de ley al congreso, facultades extraordinarias en los casos de invasión, guerras y disturbios sociales. A pesar de que la constitución de 1917 garantizó la independencia del poder judicial estableciendo que los miembros de la suprema corte de justicia serían electos por el congreso en sesión plenaria a partir de las candidaturas

hechas por los estados en realidad están sujetos a la naturaleza centralista del régimen y en especial a la voluntad del presidente. Estas atribuciones así como nombrar al procurador de justicia y estar representado por los ministerios públicos hacen que nuestro sistema político sea categorizado como presidencialista.

No obstante, no es objeto de mi interés denunciar el ejercicio presidencialista, ni tampoco abundar en las explicaciones histórico-culturales como nos refieren los libros de Daniel Cossio Villegas "El Estilo Personal de Gobernar" ⁽⁶⁶⁾, Alicia Hernández y Luis Aguilar "La Parábola del Presidencialismo Mexicano"⁽⁶⁷⁾, o legales de Jorge Carpizo "El Presidencialismo Mexicano"⁽⁶⁸⁾, en los que el debate presidencialista se ha dado. Es quizá la relación Institución-Presidente la que me interesa abordar con el objeto de mostrar como los presidentes y en particular Carlos Salinas asume las atribuciones y legitimidad de la institución presidencial. La estructura de la institución presidencial con todos sus atributos como vimos, además del carisma y carácter del presidente en turno han propiciado la certidumbre de una legitimidad obtenida ya de facto al ser nombrado precandidato del partido oficial, legitimidad manifiesta desde la campaña hasta el gobierno; sin embargo, el discurso resulta contradictorio ya que una institución generalmente goza del beneficio de la legalidad, en términos de las concesiones que tiene la institución presidencial y más en el régimen jurídico mexicano, asimismo, la mejor manera de respaldar la capacidad de maniobra del gobierno es la que proporciona la legitimidad ya que es impensable un régimen gobernable sin legitimidad.

⁽⁶⁶⁾ Jorge Carpizo, *El Presidencialismo Mexicano*, editorial Joaquín Mortiz, primera edición, México, 1986, pp 31-42.

⁽⁶⁷⁾ Alicia Hernández y Luis Aguilar Villanueva, *La Parábola del Presidencialismo Mexicano*, editorial Fondo de Cultura Económica, primera edición, México, pp 270.

⁽⁶⁸⁾ Daniel Cossio Villegas, *El Estilo Personal de Gobernar*, editorial Joaquín Mortiz, segunda edición, 1978, pp 14-16.

LA LEGITIMIDAD DE LA INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL

Una de las primeras dudas a resolver es si el cambio de legitimidad de gestión a electoral propició lo que los críticos (Lorenzo Meyer⁽⁶⁹⁾) identifican como crisis del presidencialismo o su autoreforma para dar paso al proceso de transición democrática como lo concibe Luis Aguilar Villanueva.⁽⁷⁰⁾

En una parte importante de los estudios hechos sobre presidencialismo, insisten en que el desnivel entre constitución y realidad se debe a dos factores socio-políticos, la existencia de un sistema electoral que permitió que el voto fuera controlado y manipulado por el gobierno debido a que, el congreso calificó hasta la década de 1940 la elección presidencial, y la construcción del andamiaje corporativo del que se sirvió el partido oficial para legitimar al presidente del que por cierto es jefe. Estos dos elementos reforzaron de 1920 a 1960 la legitimidad de la institución presidencial. Quizá el rasgo más interesante para analizar el cambio de legitimidad es que al modificarse estos dos elementos en los que se sostenía su fortaleza política, el presidente para allegarse consenso y legitimidad busco nuevos generadores de apoyo e interlocución al alterarse su naturaleza política, debido al cambio de modelo de desarrollo económico, que movió piezas claves como los liderazgos corporativos e inclusive la naturaleza del propio PRI, la función de legitimar al presidente cambió, lo que lo obligó a buscar nuevos generadores de apoyo.

Tradicionalmente la legitimidad de la institución presidencial estaba dada en función de la capacidad de interlocución con las principales fuerzas sociales del país. Actitud que la hizo indispensable negociadora en los asuntos de conflicto, así como responsable de los beneficios que otorga el Estado. Quiero decir que la actitud del presidente "responsable de la institución" acreditó la idea de un hecho sujeto a su voluntad y no a su obligatoriedad.

⁽⁶⁹⁾ Lorenzo Meyer, *El Liberalismo Autoritario*, editorial Oceano, primera edición, México, 1996, pp 75.

⁽⁷⁰⁾ Alicia Hernández y Luis Aguilar Villanueva, *La Parábola del Presidencialismo Mexicano*, editorial Fondo de Cultura Económica, primera edición, México, pp 270.

LOS COMPONENTES DEL DISCURSO QUE LEGITIMARON A LA IMAGEN PRESIDENCIAL

El Estado Mexicano por el hecho de ser un activo empresario en el modelo de desarrollo económico generó la idea de omnipresencia; su papel durante la ejecución del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones reforzaron esta idea, además las nacionalizaciones, la distribución de los ejidos, así como el impulso de la industrialización del país y el apoyo corporativo que afinó su capacidad de maniobra.⁽⁷¹⁾ A este reconocimiento popular de su actuación lo reconozco como legitimidad de gestión, legitimidad que está dada en función de toda la estructura legal, además del modelo de desarrollo económico, que impulsó sin mucho problema la imagen de un presidente omnipresente y regulador de las fuerzas del mercado económico. La legitimidad de la presidencia dependió entonces de la institucionalización de sus funciones a través de un proceso histórico en el que se asociaron a la gestión presidencial, atribuciones legislativas. Gracias a ellas el jefe del ejecutivo logró dirigir a su personal político e hizo que dependieran directamente de él, los nuevos organismos de la presidencia. En la medida que su imagen promovía bienestar, generaba un basto consenso como dice Luís Aguilar Villanueva “la gestión cobro una apreciable eficacia que se destaca económica, socialmente y que se tradujo en una extensión de la red de comunicaciones”; pasaban por el despacho del presidente agremiados, sindicalizados, empresarios, campesinos etc., cansados de las autoridades estatales y municipales, buscando solución en el criterio del jefe del ejecutivo. Es necesario reconocer que esta actitud de la presidencia generó estabilidad en el sistema político mexicano; los actores políticos que pasaron por el despacho del presidente en momentos de toma de decisiones importantes, encontraron una respuesta o solución sujeta ya de antemano a la consulta de los grupos afectados, lo que quería decir, que de hecho ya estaba negociada la solución, lo que provocó que la imagen presidencial tuviera la posibilidad legítima de asumirse como juez.

⁽⁷¹⁾ *Para poner en práctica su acción política, La Presidencia dispone de una Administración Central: Secretarías, Departamentos, Procuradurías, cuyo personal sobrepasa a mil personas. Asimismo, debe incluirse el personal de las empresas donde existe participación estatal, pues el jefe del ejecutivo logra movilizar sus cuadros políticos además de los nuevos organismos que dependen directamente de él. *Ibidem.**

El resultado final de la institucionalización de la presidencia fue que creó una situación en la que el cargo le dio automáticamente gran autoridad, poder y al mismo tiempo moderación y flexibilidad al estilo político de cada presidente; otro de los elementos claves en la institucionalización y legitimidad de la presidencia, fue el beneficio de la legitimidad estatal que recibió la imagen presidencial; con esto quiero decir que se benefició el proyecto de desarrollo económico-social con el que se expandió la creencia de la legitimidad estatal y posteriormente presidencial. La legitimidad estatal estuvo apoyada en el discurso revolucionario y en el papel de promotor del desarrollo que tuvo desde 1938 hasta 1982. Esta promoción pasó por las manos del ejecutivo. Específicamente los factores que permitieron al Estado y al presidente en turno fundamentar de tal modo su legitimidad fueron sus orígenes revolucionarios, y las promesas de carácter social.

El sentimiento de pertenencia que generó la participación revolucionaria tuvo un discurso incluyente en la clase política; discurso que sirvió como elemento para generar movilidad social de tal modo que los presidentes “civiles” que no habían tenido injerencia en la revolución se vieron beneficiados de la legitimidad de origen revolucionario. A partir de 1982 el desgaste de este discurso propiciado por diversas causas entre otras por el cambio de modelo de desarrollo económico generó que la legitimidad de origen revolucionario cambiara a la legitimidad de origen electoral. En el centro del discurso populista estuvo el marco de la política social como operativo; en este discurso el Estado y el presidente en turno se convirtieron en garantes de la justicia social y las reivindicaciones populares, actitud que generó al presidente un excelente instrumento de capacidad de maniobra y legitimación ya que directamente fue el responsable del cumplimiento de tan “nobles principios”, lo cual fue muy importante ya que al Estado le permitió tener el apoyo y lealtad de las masas. Los componentes de este discurso fueron:

- Una reforma agraria que no sólo redefinía las bases de propiedad, sino también el modelo productivo.
- La nacionalización para dar al Estado el control sobre los sectores estratégicos de la economía.

- La sustitución de importaciones como medio para industrializarse y romper la dependencia del exterior.

Con esto el Estado y cada presidente se autodefinían como los promotores de las mejoras sociales, al mismo tiempo se comprometían a fomentar y proteger el régimen capitalista de producción, es decir a promocionar el crecimiento económico para después distribuirlo. Se llevaron a cabo tres principales marcos de acción respecto a los compromisos de crecimiento:

- Mejoras Sociales
 - a) salud
 - b) educación
 - c) reparto agrario.
 - d) usos de los beneficios de la Ley Federal del Trabajo.
- Creación de una infraestructura básica necesaria.

Es importante advertir que el beneficio de todos los compromisos sociales se hicieron por la vía de la inclusión al sistema de recompensas del Estado, es decir, vía corporativista.⁽⁷²⁾ La legitimidad de gestión de la presidencia entonces se obtuvo a través de sus competencias político administrativas con la ventaja de reforzar su control sobre los cuerpos administrativos del Estado, que a su vez se legitimó a través del discurso nacionalista y populista de la post-revolución. Sobre estos cimientos el Estado y la presidencia fueron capaces de generar y mantener la creencia en su legitimidad.

⁽⁷²⁾ Manuel Gutiérrez, afirma que a través del corporativismo se intercambiaron beneficios por apoyo. *El Estado creó una política muy efectiva en beneficios sociales mediante la extensión continua de los servicios de seguridad social, salud, educación, vivienda.* Manuel Gutiérrez, *La Legitimidad del Estado Mexicano*, Tesis de Licenciatura, Colegio de México, México, 1996, pp 44.

EL CAMBIO DE LA LEGITIMIDAD PRESIDENCIAL

Es en el fin del modelo de desarrollo fincado en la sustitución de importaciones, en donde encontramos el principal motivo de cambio de legitimidad de la imagen presidencial. Si reconocemos como anteriormente vimos que la fuente de su legitimidad emanaba de la legitimidad estatal que a su vez, estaba respaldada por el modelo de desarrollo económico, vamos a notar los cambios que hubo entre 1930 a 1970 en el área económica:

- Entre 1930 y 1970, el país se transformó de una economía predominantemente agrícola en una de mayor medida industrial.
- La población que vivía en localidades de 2,500 habitantes o más era solo el 34% en 1935 y para 1970 ya era el 60%. En este periodo disminuyó la importancia relativa de las actividades primarias, tanto como fuente de ocupación de la mano de obra (el 67% de la población económicamente activa se dedicaba a labores agrícolas en 1935 y para 1970 la cifra se redujo al 40%) como en su participación en el producto interno bruto (21% en 1935 y 11% en 1970).

Los actores importantes en este esquema de industrialización fueron el sector empresarial y el obrero, el Estado para mantener la creencia y reconocimiento de su legitimidad asumió la tarea de conducción del proceso de industrialización con el objetivo de mantener su posición hegemónica y de arbitrio en las diferentes áreas. En este esquema de industrialización los actores fueron el sector empresarial y el obrero. La relación entre los empresarios y el Estado estuvo caracterizada por la competencia de adjudicarse el liderazgo en el proceso de industrialización; en tanto la relación entre el sector obrero y el Estado además de tener origen distinto se mantuvo en un contexto de menos competitividad y obvia complicidad, por las concesiones que recibió del Estado.

El compromiso de bienestar de la clase obrera significó la piedra de toque del discurso nacionalista y populista sobre el que fincó sus supuestos de legitimidad el Estado, eso le reditúo como sabemos consenso. Pero en un contexto mas amplio, fue un intercambio de intereses donde la clase obrera recibió “el cumplimiento” de sus demandas con la consigna

de mantener en el orden institucional los posibles brotes de disgusto, además de estabilidad en el sistema político; el movimiento obrero supeditó a la voluntad estatal-presidencial el destino obrero-sindical institucionalizado.⁽⁷³⁾ El cooperativismo entonces tuvo tres propósitos fundamentales:

- a) Servir como un medio de control para las demandas de los sectores populares, ya que mediante el corporativismo aseguraba estabilidad del sistema político y el efectivo funcionamiento del modelo de desarrollo.
- b) Ser un mecanismo eficaz de intermediación electoral. Los sindicatos han jugado el papel de avales de las decisiones presidenciales manifiesta en su participación en mítines y todo tipo de actos en el propio sindicato, e inclusive en el partido oficial, reforzaron la legitimidad estatal y presidencial.
- c) Un canal a través del cual el Estado otorgó concesiones en materia social para seguir dándole contenido al discurso nacionalista que le renovaba legitimidad. Concesiones como: la política salarial, asistencia por medio de subsidios alimenticios, lo que propició un diseño clientelista de las ayudas en los servicios sociales.

El esquema de la relación estatal con obreros y patrones dejó muy claro que la vía que más favorecía los intercambios sociales era la corporativa, ya que además de beneficios sociales el Estado asistencialista otorgaba la posibilidad de inclusión al sistema político mediante la movilidad social a través de los sindicatos; sin embargo, el reparto de los logros no fue muy equitativo y el Estado asistencialista se ató a su propio modelo de desarrollo: creciendo en funciones y dimensiones hasta que se colapsó, ya para la década de 1960 esta manera de relacionar distribución de las ayudas y crecimiento en las funciones estatales contribuyó al desgaste del modelo y en la creencia en su legitimidad. De esta manera, el Estado, si bien continuaba promocionándose como garante de los intereses de la mayoría, promovía por

⁽⁷³⁾ Dice Ilán Bizberg "El movimiento obrero organizado necesitaba para avanzar en sus intereses del apoyo del Estado y éste también necesitaba a su vez del apoyo de la clase obrera por más débil que fuera en la realidad, para darle sentido a su apariencia revolucionaria", *Estado y Sindicalismo en México*, Colegio de México, primera edición, 1990, México, pp 199.

otro lado, concesiones que tendieron a agudizar un sistema menos equitativo y más estratificado.

Es importante recalcar que los beneficiarios directos del desarrollo nacional fueron los sectores medios, estos tuvieron desde el principio la oportunidad de incorporarse activamente a las funciones del nuevo aparato estatal y a la dirección misma de los negocios públicos. Mucho en el sentido en que afirma Soledad Loaeza "las clases medias se conformaron con ser las receptoras principales de los beneficios del desarrollo y su participación política no fue muy activa durante muchos años".⁽⁷⁴⁾ El modelo pudo garantizarles mediante la instrucción y la inclusión a negocios públicos cierta movilidad social. Para el Estado, esto representó el estereotipo de la mejoría social lograda con la revolución ideal de progreso y receptora de los servicios de educación, seguridad social, e inclusive empleo; la pregunta pertinente sería ¿Si el ocaso de la imagen del presidente estuvo sujeta a la crisis de legitimidad que el Estado mexicano y el modelo de desarrollo comenzaron a sufrir en la década de 1960? El agotamiento del modelo de desarrollo a mediados de la década de 1960, afectó los niveles de vida y las expectativas de movilidad social, esto modificó substancialmente la naturaleza de la relación de los sectores medios, ya que su inclusión en el sistema político no tuvo de por medio a excepción de representaciones mínimas como la CNOP ninguna institución que garantizara su subordinación político social. Por lo tanto su participación política y su activismo de denuncia no tuvo ninguna deuda con el Estado ya que en el pacto original de 1917, su importancia era nula y no fue reconocida en términos de representación de sus demandas.⁽⁷⁵⁾

Este desconocimiento oficial le valió la importancia de primer crítico del Estado y de sus fundamentos de legitimidad. A partir de 1960, hubo movilizaciones de maestros, médicos y estudiantes, que en 1968 culminaron por poner en duda la creencia de legitimidad del Estado y del discurso social. Sería arriesgado hacer valoraciones en torno a los supuestos de participación política incentivados por críticas económico-sociales debido a que como acabamos de ver el Estado mimó con mucho a los sectores medios en relación a otros

⁽⁷⁴⁾ Soledad Loaeza, *Clases Medias y Política en México*, editorial Colegio de México, primera edición, México, 1988, pp. 57.

⁽⁷⁵⁾ *Ibidem.*

sectores. En la participación política de la clase media, se manifestó el reconocimiento al voto como instrumento de cambio, ya que la única alternativa para negociar con el Estado por su inconformidad social fue el aspecto político y en él “la democracia” como objeto de crítica al autoritarismo, lo que le permitió a la clase media construir un discurso ideológico de inclusión social y de equidad en la participación.

Volviendo al Estado y presidencialismo, si hemos reconocido que las fuentes de legitimidad del Estado y del presidencialismo fueron, la legitimidad de origen “la fundación del Estado vía revolución” y el discurso nacionalista que el modelo de desarrollo económico generó, entonces ¿para qué hacer elecciones y por qué su nueva importancia?. Como dije anteriormente, las elecciones no fueron el mecanismo de legitimidad del Estado ya que la legitimidad de origen estaba dada a través del pasado común “en la participación de la revolución” y la legitimidad de gestión se dio a través de los intercambios y el funcionamiento del discurso nacionalista. Entonces las elecciones fueron el mecanismo a través del cual el Estado:

- Dirimió los conflictos entre la élite política sobre todo a la hora de la elección del candidato sucesorio. Acto que parece ser la última decisión de la voluntad presidencial. Mediante las elecciones se simuló una consulta sujeta a una decisión razonada.
- Mostró la existencia del pluripartidismo oficial, debido a que las elecciones promocionaron su imparcialidad como organizador del procedimiento electoral.
- Generó una alternativa de carácter institucional para la competencia y espacios para la oposición leal.

Esto le permitió la rotación de los beneficios de la representatividad política, claro, entre los distintos grupos al interior del PRI, justificándola con criterios de insaculación y no solamente sujetos a la voluntad presidencial. Además de estos motivos es necesario decir que la menor complejización de la sociedad, durante el periodo de 1940 a 1960 permitieron la indiferencia y certidumbre de los procesos electorales organizados por el Estado. Retomando la discusión del ocaso de la imagen presidencial como consecuencia del

agotamiento del modelo de desarrollo económico y con ello el fin de los fundamentos de legitimidad del Estado. Para 1970, el Estado mexicano entró en una de sus etapas más críticas debido a que durante los últimos treinta años se había desgastado tanto su discurso progresista y revolucionario, como su compromiso con el bienestar de los sectores populares, pues el modelo de desarrollo seguido hasta entonces tendía a aumentar la desigualdad.

La industrialización y la urbanización generaron demandas extra de las que el asistencialismo tenía programadas satisfacer como: obras de infraestructura, expansión de las instituciones educativas, asistencia en seguridad social y salud, etc. Esto modificó el esquema de relación del Estado con la sociedad sin optar por ningún interlocutor corporativo, necesidad que hizo oportuno un replanteamiento completo de la estructura misma del Estado y de su relación con la sociedad. El problema medular de este planteamiento fue que ya no se podía seguir en la misma senda sin incorporar nuevas demandas sociales y consecuentemente "NUEVOS INTERLOCUTORES". Es oportuno preguntarse ¿si la erosión de los principios básicos de la legitimidad estatal (el modelo de desarrollo económico y el corporativismo como método de inclusión), no propiciaron crisis en el Estado y su actitud asistencialista así como en la imagen presidencial?.

EL CAMBIO EN LA LEGITIMIDAD DEL ESTADO

La respuesta es que la institución presidencial en manos de Luis Echeverría por la misma coyuntura de mantenerse como pieza definitoria en la toma de decisiones, no pudo asumir el riesgo de implementar otro modelo de desarrollo y propiciar con esto inestabilidad, por lo que el gobierno de Echeverría insistió en la recuperación del viejo modelo populista. Como sabemos en esta concepción el Estado era la pieza clave; por lo que, el Estado creció durante la primera mitad de la década de 1970, con la intención de encontrar en el fortalecimiento del sector público el motor de desarrollo y con esto renovar al discurso social que tan buenos resultados políticos había dejado al régimen, el gasto social aumentó en proporción al producto interno bruto (PIB) de 5.9 en 1970 a 9.3% en 1976, así mismo,

aumentó la inversión pública en áreas como electricidad, petróleo, gas, siderurgia, la participación del sector público en la economía aumentó del 11.6 % del PIB en 1970 a 17.2% en 1975.⁽⁷⁶⁾

Se diseñaron políticas con el objeto de ampliar prestaciones sociales básicas como la vivienda, crédito para obtener bienes de consumo duradero y medidas para proteger al salario y al consumidor. Además de programas de largo alcance como el Programa de Desarrollo Rural (PIDER), el discurso activista del presidente Echeverría simulaba un regreso a la época dorada del General Cárdenas; el folclorismo, el retorno a los socios comerciales en Centro y Sudamérica, mejor conocido como tercermundismo en política exterior y la revitalización de la ya resentida relación obrero-empresarial, además de la puesta en marcha del desarrollo inestabilizador, constituyeron la última resistencia estatal de vigorizar y mantener la hegemonía de la distribución de los recursos sociales aún con la lógica asistencialista..

El neopopulismo del presidente Echeverría fue de los últimos intentos por recobrar legitimidad a través del Estado. El presidente asumió como la tradición había resuelto, buscar a través del modelo de desarrollo económico y el discurso nacionalista su propia legitimidad, sólo que el costo inmediato de 1968 no permitió, probablemente por la cercanía, cerrar las heridas hechas a las clases medias que vieron la participación política en función de la distribución económica.

El Estado instrumentó una reforma política con los siguientes objetivos fundamentales:

- Lograr meter en el marco institucional a grupos clandestinos para sancionarlos o incentivarlos mediante la legalidad.
- Promover reformas en el PRI para lograr algunas aperturas en espacios (sobre todo en la CNOP).

⁽⁷⁶⁾ Manuel Gutiérrez, *La Legitimidad del Estado Mexicano, Tesis de Licenciatura, Colegio de México, México, 1996, pp 71.*

La reforma política de 1973, fue un impulso para reorganizar el Estado frente al México contemporáneo. La apertura democrática trato de adecuar mediante modificaciones constitucionales, las válvulas de escape que en 1968 estallaron, las que tuvieron que ver a grandes rasgos con:

- Conferir la calidad de elector a los mexicanos mayores de 18 años (antes era a los 21, esta reforma entro en vigor hasta el sexenio de José López Portillo). En la presentación de las reformas, parte de los legisladores del PRI pensaron que la iniciativa era demasiado arriesgada en ese momento por los antecedentes de 1968, pues tendría una traducción casi mecánica en el voto.
- Se redujo la edad para poder ser elegido diputado a los 21 años y senador a los 30 años (antes era a los 25 y 35 años), esta reforma tenía la intención de seguir con la política de inclusión política para promover la movilidad social.
- Reducir el índice de 2.5% a 1.5% de la votación total para que un partido nacional esté representado en la Cámara de Diputados, así como aumentar a un máximo de 25 el número de diputados de un partido minoritario. Las reformas implementadas intentaron meter a la legalidad y representatividad a los grupos guerrilleros, así como dar presencia a los partidos de izquierda en términos de representatividad; logrando Ampliar a 250 mil habitantes o fracción a que pase de 125 mil de los distritos electorales, creando 10 nuevos distritos. Esta iniciativa se pensó con el propósito de retomar más seriamente la organización del proceso electoral y darle más importancia.
- Se concedió el acceso a medios electrónicos de comunicación, permitiéndoles a los partidos a partir de entonces el uso de la radio y la televisión para dar a conocer sus plataformas electorales (un hecho que mostró lo contradictorio de esta iniciativa fue la expulsión del director del periódico Excélsior, Julio Sherer, y la renuncia de prácticamente toda la planta de redactores y editorialistas).
- Los representantes del PRI, PAN, PPS y PARM, estuvieron a la par de los representantes de la Comisión Federal Electoral, con lo que se pretendía la vigilancia de los partidos de mayoría sobre los procesos electorales.

El recibimiento de la reforma política de 1973, no tuvo un gran éxito en términos de consenso ni tampoco pudo ayudar a aligerar las fuertes críticas hechas al sistema autoritario y en particular al Estado. A pesar del deseo de reconciliarse con la clase media, a esta le pareció que la actitud del presidente Echeverría, de organizarla políticamente a través de la reforma política de 1973, era excesiva. Entiendo esta iniciativa como cooptación; no obstante, los que volvieron a obtener los beneficios del desarrollo estabilizador fueron los sectores medio situados en las urbes. En este periodo el forcejeó por la conducción de la reforma política modificó los criterios con los que se asumía la legitimidad de gestión, haciendo necesario el reconocimiento de la victoria electoral, rasgo que me permitió calificarla como legitimidad complementaria por su fase electoral y de gestión.

La legitimidad del presidente entonces dejó de apoyarse totalmente en la legitimidad de gestión. El último gobierno que trató de impulsar la vieja manera de legitimarse fue el de Luis Echeverría, ejecución que tuvo la doble intención de atraerse legitimidad como presidente por medio de la legitimidad estatal y recuperar la antigua legitimación por la vía tradicional. La devaluación económica de 1976 dejó en claro que los propósitos de conducción del proceso de cambio y de mejoría social que había proyectado el gobierno echeverrista no pudieron cumplirse.

A partir de 1977 los factores que contribuyeron a la naciente ingobernabilidad fueron la crisis económica que repercutió en la relación obrero-patronal y la descomposición del discurso populista, manifiesta en el cambio de la relación entre los sindicatos y el Estado, así como empresarios-Estado. Inicialmente los grupos empresariales como el Consejo Empresarial y las Cámaras (CONCANACO, CONCAMIN, CANACINTRA, COPARMEX), vieron con buenos ojos al gobierno lópezportillista, porque no había retomado el discurso populista de su antecesor. Por otra parte, el sindicalismo oficial de la CTM presionó al gobierno lópezportillista para limitar el poder y crecimiento del sindicalismo independiente que en el sexenio anterior se había desarrollado.

La intención de recrear bajo nuevas condiciones el viejo paradigma estatal apoyado bajo los supuestos post-revolucionarios no tuvo mucho éxito. El presidente no pudo

contribuir al saneamiento de la legitimidad estatal y como consecuencia su administración estuvo salpicada por las dudas a la honestidad y eficiencia de su gestión. Es necesario reconocer a partir de este sexenio la importancia que el fenómeno “crisis” cobró en la vida política. Miguel Basañez, opina que “la variable económica sujetó a la política en este sexenio” y que los costos fueron muy elevados, no solo en términos financieros sino en legitimidad y gobernabilidad.⁽⁷⁷⁾ Es quizá un poco que la certidumbre en la propia creencia de la legitimidad estatal se trastocó y eso dejó en evidencia la incapacidad presidencial para restituirla y lo que es peor en la angustia de restablecerla dejó clara su dependencia en la buena marcha de la legitimidad estatal y el modelo de desarrollo económico.

El gobierno de José López Portillo propuso como medidas para combatir las crisis tres grupos de acciones: primero, una “alianza” entre los sectores productivos para suplir el desgastado desarrollo compartido, una nueva reforma político electoral y una amnistía a los grupos políticos clandestinos que el anterior marco jurídico no pudo atraer. La llamada “alianza para el progreso” tenía como misión lograr nuevos índices de crecimiento considerando problemas sociales en la áreas de salud, vivienda, educación y alimentación. López Portillo se propuso de manera más ordenada asumir la problemática social del país mediante programas como: el sistema alimentario mexicano (SAM) y la Coordinación General de Planeación Nacional de Zonas Deprimidas y Marginadas (COPLAMAR). Sin embargo el financiamiento para llevar a cabo estas actividades tuvo un alto gasto gubernamental e inflacionario. Esto sin considerar si la distribución de los recursos se hizo tomando en cuenta a los que más lo necesitaban. El descubrimiento de los mantos petrolíferos al sur del país dio al gobierno Lopezportillista la capacidad de disipar las dudas de su gestión. Los beneficios económicos que generó este recurso (el petróleo) se utilizaron para restablecer el nivel de vida de los sectores que cuestionaron la capacidad del gobierno de José López Portillo, para continuar su proyecto.

Los resultados de la reforma política de 1977 fueron desplazar a los partidos políticos la responsabilidad de la representación política de los diversos sectores sociales, el Art. 41 definió a los partidos políticos como “entidades de interés nacional” con esto el Estado y en

⁽⁷⁷⁾ Miguel Basañez, *El Pulso de los Sexenios*, editorial Siglo XXI, primera edición, México, pp 36.

especial el presidente López Portillo dotaron oficialmente la capacidad de transmitir frente a las demandas ciudadanas. Tarea que el PRI a través de su sectorización había logrado de manera eficiente. Esta decisión fue producto de un fuerte forcejeo del presidente del PRI Sansores Pérez y el arquitecto de la reforma Jesús Reyes Heróles. El resultado fue magnífico en términos de liberalización política, porque se volvió a meter al mercado demandas sociales que el corporativismo y la sectorización del PRI habían monopolizado y coptado teniendo una ecuación casi mecánica en el voto.

Es importante destacar que en política social el PRI con las ventajas organizativas de la sectorización y el financiamiento que tuvo de parte del Estado, logró representar una opción de gestión a las demandas sociales. Gestión por las mismas causas no pudieron extenderse a los demás partidos. Los logros inmediatos de la reforma fueron: la ampliación del espectro partidista -obtuvieron el registro el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido Demócrata Mexicano (PDM) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST)-, la adopción del sistema de representación proporcional, la ampliación en el número de diputados.

Como vemos el avance de la reforma política se volvió un punto neurálgico para la legitimidad presidencial y parte importante en la negociación entre el Estado y los sectores medios. Al hacer de los votos el único medio para canalizar el descontento, el voto tuvo una relación económica importante. En ese momento no mostró su verdadero alcance mientras se vivió la bonanza petrolera que permitió un enorme gasto público y grandes inversiones beneficiaron a las clases medias; pero a partir de la crisis de 1982 las urnas se revelaron como un incómodo instrumento para el gobierno, ya que las exigencias de los grupos se expresaban a través de ellas. En 1981, el telón de fondo se cayó, el gobierno Lópezportillista había apoyado su proyecto desmesuradamente en el petróleo; con la caída de los precios en ese mismo año se inició la gran especulación que condujo a la altísima fuga de capitales, el presidente López Portillo decretó entonces la nacionalización de la banca; con esto asentó el último golpe al sistema de alianzas con el empresariado. A partir de aquí podemos entender el fin de la legitimidad estatal sujeta a los supuestos post-revolucionarios del discurso nacionalista y el modelo de desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones. El fin de la creencia de la legitimidad en la imagen estatal

consecuentemente acarreo una severa crisis presidencial, ya que a partir de 1970 hasta 1982 cuando el modelo de desarrollo ya mostraba sus signos de agotamiento la institución presidencial “no pudo restablecer de manera autónoma la creencia en su legitimidad mucho menos extenderla hasta el Estado”. Los últimos gobiernos que vivieron bajo el paradigma del Estado post-revolucionario dejaron claro que la legitimidad dirigida por el marco asistencialista del Estado había sido un excelente respaldo para su legitimidad personal pero a partir del gobierno de Luis Echeverría la nueva legitimidad de origen “la electoral” exigía más energía de parte del presidente para evidenciar el reconocimiento popular desde su triunfo en las urnas hasta su gestión.

Es probablemente en estas administraciones (Luis Echeverría y José López Portillo) donde la imagen del presidente sufrió más deterioro ya que la corrupción en la que se vieron envueltos los funcionarios que participaron en sus gabinetes empañaron más su imagen. A una crisis de legitimidad de gestión le siguió la de origen que a su vez estuvo apoyada en el mito de la omnipresencia presidencial, que para entonces comenzó a declinarse.

LA NUEVA LEGITIMACIÓN

La política de masas en el sentido de provisión gubernamental de bienes y servicios, fue durante las décadas de desarrollo (1940-1970) el criterio fundamental de la legitimidad del Estado y consecuentemente de los presidentes post-revolucionarios. El ejercicio presidencial estuvo sujeto a los límites ideológicos políticos, y financieros del modelo de desarrollo. En términos weberianos la legitimidad carismática dio paso a la racional fundamentada por el respeto a la creencia de la legitimidad en las ordenaciones instituidas. Sólo que con el fin del modelo de desarrollo también entraron en crisis los valores post-revolucionarios y el mismo marco jurídico que daba sustento ideológico a esos valores. En el meollo del colapso económico político, la iniciativa del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, fue llevar a cabo “la Reforma del Estado” con el fin de dar paso al cambio económico social.

La reforma del Estado se apoyó en un nuevo modelo de desarrollo económico con características exactamente opuestas a las que tenía el basado en la sustitución de importaciones, así como una profunda reforma política en dos direcciones; la primera fue la intención de readecuar a las instituciones políticas tradicionales como el PRI al nuevo contexto político del nuevo modelo de desarrollo, lo que trajo como consecuencia rupturas en la élite del partido debido a la aceptación y rechazo que este causó, trastocando la vieja alianza corporativa con algunos sectores, así como principios ideológicos que antaño eran comunes. La otra dirección se sometió a la voluntad presidencial de disciplinares en nombre del nuevo modelo de desarrollo. Existen dos puntos de vista encontrados respecto a la actuación de la institución presidencial en este proceso:

- 1) La que piensa que el presidente con todas las modificaciones que conllevó el cambio de modelo no tuvo más que autolimitarse para liberalizar también la estructura política, y
- 2) La que opina que hubo un fortalecimiento presidencial que en búsqueda de su autolegitimación trastocó los tiempos pero sobre todo las instituciones, generando con esto ingobernabilidad debido a que habilitó interlocutores políticos que se supone estaban controlados por la autoridad estatal.

Veamos detenidamente como en cada sexenio Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari enfrentaron la necesidad de construir una base sólida de la cual pudiera a largo plazo sostenerse la legitimidad presidencial. No obstante es necesario resaltar tres líneas de acción que siguieron los presidentes reformistas con el objeto de saldar los costos económicos políticos que habían dejado los sexenios anteriores:

- Una recuperación económica relativamente rápida que diera seguridades y ganancias a la iniciativa privada en sus inversiones, sobre todo al sector financiero nacional e internacional.
- Recuperar las expectativas de mejorar el nivel de vida de los sectores medios y ofrecer a los sectores populares más empleos y la satisfacción de necesidades básicas.

- Continuar con el reformismo electoral a efecto de controlar por la vía institucional (a través de las elecciones) el descontento social.

Aunque las estrategias de cada uno eran distintas, Miguel de la Madrid y Carlos Salinas compartían el mismo objetivo (continuar con la recuperación económica a través de la ejecución del modelo de desarrollo económico de inspiración neoliberal).

La crisis de 1982 dejó una falta total de recursos para hacer inversiones productivas y poder disponer para las exigencias habituales de gasto público. Unido a eso había un endeudamiento con la banca privada, un proceso de dolarización en la economía y una fuga de capitales, así como un aumento en las tasas de interés internacionales y una caída en los precios del petróleo, para enfrentarlo el presidente De la Madrid propuso una reforma del Estado que en términos prácticos significó la modificación del Estado de bienestar, y una nueva regulación económica a través de la reducción de la participación estatal y una apertura comercial. El presidente Miguel De la Madrid a esta readecuación la llamó "economía realista". El cual desde diciembre de 1982, introdujo una serie de reformas constitucionales para readecuar las funciones del Estado en la economía:

- La reforma al Art. 26 estableció el Sistema Nacional de Planeación Democrática y la obligación de gobernar conforme a un Plan Nacional de Desarrollo.
- La reforma al Art. 25 definió el ámbito de la intervención del Estado.
- La reforma del Art. 28 constitucional dejó claro las áreas exclusivas del estado: acuñación de moneda, emisión de billetes, correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite, petróleo, hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y energía nuclear, electricidad y ferrocarriles.

Además, a partir de febrero de 1983, se inició la desincorporación (cuenta, liquidación fusión, transferencia) de empresas públicas y su número descendió de 1,155 en 1982 a 258 al término de 1993 (210 vigentes y 48 en proceso de desincorporación), En 1986 México entró al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), convirtiéndose con esto en una de las economías más abiertas del mundo. Antes el 100% de las importaciones estaban

sujetas a permisos y el arancel promedio era de 27% aunque el máximo era del 100%. Después del ingreso al GATT, solo el trece por ciento de las importaciones quedaron sujetas a permiso y la tarifa máxima se estableció en veinte por ciento.⁽⁷⁸⁾

En el ámbito político, el presidente De la Madrid, intentó desechar la reputación de corrupción heredada de los sexenios anteriores, impulsando un programa de saneamiento de la imagen de los servidores públicos “la renovación moral”, además promovió la modernización de la administración pública tratando de hacerla menos discrecional y más eficiente.

En el terreno electoral el gobierno delamadrista, tuvo que reconocer paulatinamente el crecimiento de una oposición “leal” y la conformación sistemática (aunque un poco lenta a principios del sexenio) de una sociedad civil conformada a grandes rasgos por la clase media cada vez más organizada políticamente. Su gobierno respondió instrumentando en 1987, el Código Federal Electoral cuyo propósito fundamental fue vigorizar la organización y calificación de las elecciones. Aunque su diseño no fue tan complejo como las posteriores, el Código federal aumentó las posibilidades de representación de la oposición, por cuanto las minorías podía crecer hasta alcanzar la mitad menos una de las curules en disputa en la legislatura, otra característica de la reforma electoral de 1987, es que intentó frenar la capacidad de maniobra del PRI para modificar la Constitución sin coaligarse con otros partidos. Esto lo promovieron los grupos delamadristas como avance en la autoreforma del presidencialismo. Aunque como sabemos esto no era parte más que, de los principios esenciales que inspiraron la reforma política. Continuar el reformismo electoral a fin de controlar por la vía institucional el descontento social.

⁽⁷⁸⁾ *Armando González Torres, Las Transformaciones en la Agenda del Estado Mexicano, Tesis de Licenciatura, Colegio de México, México, 1995, pp 72-81.*

CONSIDERACIONES FINALES

CONSIDERACIONES FINALES

Es importante para mantener la argumentación de la imposibilidad estatal de legitimarse a través de un nuevo proyecto económico expresar sintéticamente cada capítulo con la intención de apoyar mis conclusiones finales. Consideré necesario comenzar con el análisis del sexenio de Miguel de La Madrid, porque desde mi perspectiva es a partir de donde comienza la crisis estatal, crisis provocada por el colapso del modelo basado en la sustitución de importaciones que sirvió de apoyo al Estado y a la institución presidencial para legitimarse a través de la distribución de los beneficios sociales. Al mismo tiempo, creo que fue importante el fenómeno del reconocimiento al voto como instrumento de cambio durante el sexenio delamadridista. El cambio del proyecto económico afectó a los diversos actores del sistema político, específicamente al empresariado nacional, debido a que la competencia con la apertura de fronteras debilitó al sector obrero institucional, ya que le restó capacidad en la toma de decisiones; estos cambios además del activismo de la sociedad civil y el fortalecimiento de la oposición generaron la necesidad de un paliativo para moderar las inestabilidades provocadas por el nuevo modelo. En el segundo capítulo propuse el análisis del PRONASOL como instrumento para satisfacer las necesidades de estabilidad y paliativo de la pobreza; análisis que hago en dos tiempos, el que se refiere a la filosofía del PRONASOL, es decir, el liberalismo social y el que tiene que ver con su ejecución con la coparticipación.

El PRONASOL pensó incorporar un nuevo discurso ideológico y social que justificara la presencia neoliberal; los resultados no fueron muy halagadores porque además de dividir a la clase política entre los que se resistían al cambio y los promotores de él no lograron mejoras en el combate a la pobreza. Dedique el tercer capítulo a la manera en la que se ejecutó el PRONASOL. La distribución de los recursos y la medición de la pobreza fueron dos factores que me permitieron aclarar con mayor rigor el carácter clientelista del PRONASOL. En el último capítulo estudie la institución presidencial y la distinguí de la imagen del Presidente, distinción que me sirvió para reconocer la dependencia de ambas, de un nuevo modelo de desarrollo económico que permitiera la elaboración de un discurso social que las legitimara.

LOS COSTOS DEL NUEVO MODELO

Antes de respondernos tajantemente porqué el nuevo modelo de corte neoliberal no pudo legitimar al Estado ni al presidente, quizá sea prudente reconocer la prontitud con la que se esperaron los resultados y el largo proceso por el que atraviesan los modelos de desarrollo económico para consolidarse y producir expectativas de crecimiento; sin embargo es cierto que el nuevo modelo trastocó con sus críticas, la relación que había tejido el Estado con los antiguos actores políticos como el sector obrero y el mismo PRI. Quizá lo más crudo es que en el escenario de 1988 se modificó la relación con la sociedad. Afectando la creencia en su propia legitimidad, escenario en el que quedó claro que la crisis económica no logró paliarse como había propuesto el gobierno Delamadridista. En su gestión, disminuyó su política de amplio reparto de beneficios, con las clases medias y con las clases populares, cambiando consecuentemente su relación con las corporaciones tradicionales, lo que no significó precisamente una mejora. Además, esto tuvo una traducción si no mecánica si muy significativa electoralmente.

Los estudios de sociología electoral ponen en entredicho que haya una simultaneidad entre crisis económica y participación política en el sexenio delamadridista; sin embargo, actores afectados por el nuevo modelo, como una parte del empresariado norteamericano hicieron del marco electoral al mejor instrumento de crítica al Estado.⁽⁷⁹⁾

En el meollo de la convulsión de 1985, la ciudad inició una de las experiencias más penosas provocada por el sismo del 19 de septiembre que evidenció la parálisis estatal en términos organizacionales. Esta experiencia puso en claro un fenómeno que parecía ajeno en la discusión del proceso de adaptación al nuevo modelo, la cuestión social. La crisis organizacional de 1985 repercutió en la relación del Estado y las corporaciones (sobre todo las afiliadas al PRI); una de las causas que la propició fue que la función de intercambios sociales por voto corporativo dejó de ejercerse de manera tradicional, debido a la falta de

⁽⁷⁹⁾ *Las Campañas de Empresarios destacados como Alberto Rosas en Sonora, Manuel Cluthier en Sinaloa, Fernando Canales en nuevo León y Francisco Barrio en Chihuahua, dan cuenta de lo que digo.*

recursos, con lo que se provocó que se polarizaran las ayudas a los sindicalizados, haciendo más obvia la diferencia de la distribución del ingreso, así como que se liberalizara del monopolio corporativo el conjunto de demandas y peticiones sociales. Las formas organizacionales que siguió la sociedad civil en relación al rescate y canalización de ayudas puso en claro su crecimiento y capacidad de convocatoria. Esto funcionó indirectamente como una doble crítica, al Estado por su inmovilidad y falta de planeación en las contingencias, y a los partidos políticos con especial énfasis al PRI por carecer de capacidad de transmisión de las demandas así como por su parálisis organizativa. Estas movilizaciones sociales usaron como blanco de ataque, la incapacidad estatal para conducir el cambio y la irresolución de la crisis económica; problemática que adjudicó a la administración delamadrista la etiqueta de promotora de la ingobernabilidad.

La imagen del presidente De la Madrid, parecía resquebrajada en la opinión pública a esto es necesario agregar que el presidente no se preocupó mucho por construir una imagen popular que le facilitara una mayor conducción de la situación. Más bien parece, que la preocupación presidencial estaba centrada en la constitución y fortalecimiento del nuevo modelo de desarrollo económico. Otro punto sobre el aparente desinterés del presidente De la Madrid, por atraerse legitimidad a través de su persona es que las reformas que hizo a la constitución y la introducción del nuevo modelo no tuvieron en ese momento un sustento ideológico publicitario fuera más allá de las críticas a los vicios del anterior modelo.

Pensemos que Miguel de la Madrid llevó a cabo la primera parte de las reformas “prácticas” y no tuvo mucho tiempo de organizar un discurso que lo justificara como el gran reformador, además, la ideologización de la crisis económica, así como las denuncias del fraude electoral, lo hicieron ver como carente de carisma, e incluso me atrevería a pensar que la figura presidencial en ese sexenio perdió la tradicional creencia de omnipoder.

LOS COSTOS DEL SEXENIO SALINISTA

Sin intención de retomar lo acontecido en el proceso electoral de 1988, fue de dominio público que el presidente Salinas de Gortari era presidente de carácter legal por que el poder legislativo lo había investido como Presidente de la República mediante las atribuciones que la ley de otorga. Sin embargo, en el reconocimiento popular era improbable que el presidente Salinas pudiera reconocerse como tal en términos de consenso y legitimidad. En un estudio del CIDAC comentaron al respecto: "La legitimidad con el concluyó el proceso electoral de 1988 no impidió la toma del poder por parte del gobierno de Carlos Salinas, pero si afectó severamente su credibilidad en un principio".⁽⁸⁰⁾ Para una proporción importante de articulistas y funcionarios que no habían reconocido aún los avances en materia electoral, la polémica elección de 1988. Para la oposición, la elección presidencial había dejado un capital nada despreciable por incrementar. En términos generales 1988, fue catalogado como la quiebra sistemática de l'ancien régime. No obstante, para el tema específico que nos interesa, el presidencialismo y su búsqueda de legitimidad, 1988 fue el termómetro de su poca capacidad de consenso y desaprobación al nuevo modelo de desarrollo económico.

En los propósitos de Carlos Salinas la cuestión de la pobreza era una preocupación personal, propuesta que se le presentó como una excelente oportunidad para recobrar apoyo para el nuevo proyecto económico. En 1988 Salinas no pudo probar por la vía electoral su triunfo, preocupación que expresaron algunos investigadores del CIDAC de esta manera: "Aunque el gobierno de Carlos Salinas entró en funciones de acuerdo a los preceptos constitucionales su triunfo fue severamente cuestionado por la oposición, sin embargo, las diversas acciones rápidamente redujeron sino eliminaron el problema de legitimidad que se gestó después de las elecciones".⁽⁸¹⁾ El gobierno de Carlos Salinas de Gortari tuvo entonces como uno de sus objetivos principales , fue un colectivo común la caída del sistema que contabilizó los votos durante el proceso electoral de 1988. La pobreza sirvió entonces de objeto de distracción y al mismo de legitimidad. Esta fue una preocupación discursiva e

⁽⁸⁰⁾ Norma Alvarez, Beatriz Lagalani y Luis Rubio, *Centro de Investigaciones para el Desarrollo, editorial Diana, primera edición, México, 1990, pp 23.*

⁽⁸¹⁾ *Ibidem.*

inclusive de coyuntura, al respecto Edgar Baudelio dice: "Solidaridad tuvo su operación en dos fases del sexenio salinista: en primera instancia fue utilizado como fuente de legitimación (1988-1991) y una vez conseguido este objetivo, fue una fuente de control político y de promoción del poder central localizado en la figura de Carlos Salinas (1992-1994)".⁽⁸²⁾

Reconociendo los objetivos que se persiguieron con Solidaridad no podremos dejar a un lado que bajo las dos fases antes mencionadas, Solidaridad fue el instrumento que le otorgó legitimidad y control del asunto de la pobreza al presidente Salinas. La acción de Solidaridad estuvo apoyada en dos factores, la recuperación económica y la reforma política; factores que no sólo no se llevaron a cabo satisfactoriamente como mostré en el capítulo de la coparticipación, sino que contradictoriamente, según información del periódico Uno más Uno en "México hay 13.6 millones de mexicanos en condiciones de pobreza extrema y 40 millones de solo pobres. México ocupa el segundo lugar detrás de Brasil, en la injusta distribución del ingreso en países medianos y grandes. Como datos extras, en el censo de población de 1980, el 12.8% de la población económicamente activa declaró percibir ingresos iguales a un salario mínimo. Para 1990 el porcentaje se elevó a 21% y en todo el país".⁽⁸³⁾

Referente a la reforma política se declaró hasta el cansancio la obstaculización del PRONASOL en la competitividad partidista además entró en una dinámica muy particular con el propio PRI, motivos suficientes para pensar que era un instrumento endeble para legitimar al Estado y consecuentemente a las figuras presidenciales posteriores. Por lo que podemos medir su alcance solo en el sexenio salinista y particularmente en la imagen del presidente. Las encuestas que se prepararon cerca del cambio de poder en 1994 nos dan cuenta del trabajo de solidaridad como constructor de imágenes y consenso más que como un programa en lucha contra la pobreza.

⁽⁸²⁾ Edgar Baudelio, *El PRONASOL y el Presidente Salinas*, Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1997, pp 21.

⁽⁸³⁾ Unidad de Promoción Cultural y Acervo Patrimonial, Biblioteca Lerdo de Tejada AO2234, México.

El periódico Reforma, el 30 de octubre de 1994, publicó en su columna los resultados de una encuesta llevada a cabo en las ciudades de México, Monterrey, Puebla y Guadalajara en la cual se preguntaba a la gente como calificaba la actuación de Carlos Salinas como presidente durante los seis años. Las respuestas fueron, en la escala de 1 a 10 las siguientes: Monterrey 8.00, Puebla 7.02, Guadalajara 7.10 y Ciudad de México 6.75; el promedio general fue 7.2. Además, se le preguntó a la gente si estaba o no de acuerdo con la manera como gobernó Salinas, obteniéndose como respuesta el 20% en desacuerdo, 43% de acuerdo y 36% que dijeron estar de acuerdo en algunas cosas si y en otras no.⁽⁸⁴⁾ El porcentaje que arrojó esta encuesta es muy ilustrativa de la gestión personal del PRONASOL.

Otra encuesta realizada dos semanas antes de concluir su gobierno nos ofrece datos interesantes. La encuesta fue hecha por la firma Louis Harris-Indernerc, que falló solo en nueve puntos totales en sus predicciones sobre los porcentajes que se alcanzaron en las elecciones presidenciales de agosto del mismo año (1994), sólo que la información que arrojó no fue vista con buenos ojos por la opinión pública, debido a una publicitada entrevista que le hicieron los autores al presidente Carlos Salinas. En esta encuesta conceden a Salinas de Gortari un 52% de aceptación a su gobierno como "excelente" o "muy bueno" con solo un 19% de desacuerdo. Existen también sectores de su gestión sometidos a cuestionamientos; el 53% de los encuestados calificó negativamente la actuación del gobierno frente al conflicto de Chiapas y 40% juzgó deficiente su manejo de los momentos difíciles, 36% de desaprobación a la política de privatización de bancos, 36% en política internacional y 34% en la negociación del TLC.⁽⁸⁵⁾ En torno a los resultados específicos de esta encuesta hubieron comentarios a favor y en contra. Los más positivos como el de Ulises Beltrán (nexos 203, noviembre de 1994) adjudicaron la calificación a los beneficios de su gestión. Otros como el de Héctor Aguilar Camín, vieron con sorpresa los resultados "si las cifras de la encuesta retratan efectivamente el estado de ánimo del país, Salinas de Gortari sería una paradoja en la tradición del presidencialismo mexicano: el presidente de mayor popularidad, luego del peor año político de fin de sexenio que recuerden los de la tribu".

⁽⁸⁴⁾ "Los Resultados", *Reforma*, 30 de octubre de 1994, pp 1-3.

⁽⁸⁵⁾ Héctor Aguilar Camín, *Nexos 203, Publicación Mensual, noviembre de 1994, pp 11-94.*

El alzamiento de Chiapas, la oleada de secuestros, el magnicidio de Luis Donaldo Colosio y el asesinato de José Francisco Ruiz Massieu, fueron algo más que malos momentos del gobierno salinista en 1994. De hecho pusieron el entredicho la función misma del Estado”.⁽⁸⁶⁾ Es probable que uno pueda mantenerse escéptico respecto a la información de la última encuesta pero el hecho que llama la atención es ¿Cómo un presidente que empieza en enero de 1994, con una aceptación del 80% y termina su sexenio ese mismo año en diciembre con menos del 40% en franca crisis de legitimación pudo lograr esto? En mi opinión la popularidad de Salinas no es un hecho fortuito, o su estilo personal de gobernar ni un asunto en relación a su legitimidad carismática o racional, es producto de la maquinaria de consenso llamada PRONASOL.

En las referidas encuestas el programa tuvo una aprobación del 78% la más alta de todos los aspectos evaluados. Cuatro de cada diez entrevistados manifestaron haber recibido algún beneficio del PRONASOL y en las áreas rurales cinco de cada diez. Con seguridad la huella del PRONASOL fue como dice Héctor Aguilar Camín; “Salinas buscó una salida compensatoria en la política social”.⁽⁸⁷⁾ Desde el punto de vista económico, las cifras no indican que el PRONASOL haya mejorado los patrones de pobreza en México. Pero desde el punto de vista político, la atención presidencial al México pobre y marginado le dio a esas comunidades un factor de esperanza sobre todo mejoró sus expectativas de progreso.

Es penoso tener que reducir a todo un equipo y estrategias de trabajo para subrayar que el objetivo principal del programa fue devolverle al presidente y relativamente al Sistema Político una nueva legitimidad con costos electorales menos altos a los sufridos en 1988, a no ser por la presencia del PRONASOL los reclamos de las zonas marginadas hubieran sido más intensos después del alzamiento de Chiapas, de los secuestros, y los magnicidios. Los costos electorales hubieran tenido una carga de ingobernabilidad asociada a la falta de creencia en cualquier tipo de autoridad. Si bien Salinas no pudo devolverle al Estado su

⁽⁸⁶⁾ *Ibidem.*

⁽⁸⁷⁾ *Héctor Aguilar Camín, Cuadernos Nexos, Nexos, Publicación Mensual No. 5, noviembre de 1994, pp 12-94.*

legitimidad perdida a través del PRONASOL, logró hacer importantes negociaciones que asociadas a la coyuntura permitieron un desarrollo institucional de las elecciones de 1994.

Es improbable defender la hipótesis que supone que fue a través de la autolimitación del presidencialismo como se llevó a cabo el proceso del cambio político; Facultades metaconstitucionales como la que usó Carlos Salinas para instrumentar la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), son algunos de los recursos que “la institución presidencial” ejerció durante este sexenio, lo que contradice cualquier intención de autolimitarse; por lo que dudo que el Presidente Salinas haya intentado una contrapeso desarticulando facultades de las que se valió para darle intensidad al carácter de sus reformas. En un artículo publicado en el periódico Reforma exponen que, el gobierno de Carlos Salinas ejerció de la partida secreta que les otorga la Secretaría de Hacienda a los presidentes 390 mil dólares diarios en oposición a 160 mil dólares que gastó su antecesor.⁽⁸⁸⁾ Ejemplos como este nos aclaran la imposibilidad de pensar en la autolimitación presidencial. Si observamos a la luz de los tres años que nos separan de la administración de Carlos Salinas, la legitimidad que le dio el Programa Nacional de Solidaridad es paradójica a la nueva condición de desprestigio e irresponsabilidad que le adjudica la sociedad mexicana actualmente; condición que me sirve para respaldar mi argumento de la necesidad de un discurso social apoyado en un modelo económico que proporcione al Estado la posibilidad de recuperar legitimidad y procurársela a la Institución Presidencial.

⁽⁸⁸⁾ Sergio Aguayo, “La Cuenta Secreta”, *Reforma*, 18 de agosto de 1997, pp 18-19.

CONSULTA BIBLIOGRÁFICA

CONSULTA BIBLIOGRÁFICA

Aguilar Camín Héctor, Nexos No. 203, publicación mensual, México.

Aguilar Villanueva Luis F., El Liberalismo Social del Presidente Carlos Salinas de Gortari: una interpretación, Cuadernos del Liberalismo Social, editorial Cambio XXI, primera edición, México 1995.

Alvarez Norma y Magaloni Beatriz, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, editorial Diana, primera edición, México, 1990.

Baudelio Edgar, El PRONASOL y el Presidente Salinas, Tesis de licenciatura en Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1996, México.

Bazáñez Miguel, El Pulso de los Sexenios, editorial siglo XXI, primera edición, México.

Bilandzic Dusán, La Gestión Social, Beograd Praha, primera edición, 1965.

Bizberg Ilán, El Estado y Sindicalismo en México, El Colegio de México, primera edición, México, 1986.

Bobbio Norberto, El Futuro de la Democracia, editorial Fondo de Cultura Económica, segunda edición, 1988.

Carlón Carreño José, El Programa Nacional de Solidaridad, editorial Fondo de Cultura Económica, primera edición, México, 1994.

Carlón Carreño José, Compromisos y Hechos, Presidencia de la República, primera edición, 10 de marzo de 1989.

Carpets Económicas del Gobierno de MMH, expedidas por la SHCP, Programas de Gobierno JO1665.

Carpizo Jorge, El Presidencialismo Mexicano, editorial Joaquín Mortíz, segunda edición, México, 1986.

Cordera Campos Rolando, González Tiburcio Enrique, El Reclamo Democrático, editorial Siglo XXI.

Córdoba Arnaldo, Mitos Mexicanos, editorial Alfaguara, primera edición, México, 1995.

Cossio Villegas, El Estilo Personal de Gobernar, editorial Joaquín Mortíz, segunda edición, 1978.

Cuadernos del Liberalismo Social III, Conflicto Político y Modernidad Nacional, Fundación Cambio XXI, S. II y III, 1993. México.

De la Crisis Corporativa al Réclamo Ciudadano, en Reforma del Estado y Política Social, Instituto Nacional de Administración Pública, 1990.

De la Madrid H. Miguel, El Cuarto Tramo, Presidencia de la República, agosto de 1987.

Dresser Denisse, PRONASOL y Pobreza en México, Felix Vélez, editorial ITAM-Fondo de Cultura Económica, primera edición, México, 1994.

El Estilo Neoliberal y el Caso Mexicano, UAPI Iztapalapa, 1992, México.

El Gobierno Mexicano de la República, Comisión Nacional de Programas de Solidaridad Social, México, 1988.

El Gobierno Mexicano, Presidencia de la República, México, 1988.

Elguea Javier, Los Sismos de 1985 y el Comportamiento de Ayuda entre los Mexicanos: Mitos y Realidades, Lecturas del Fondo de Cultura Económica, No. 73, 1992.

Fernández Santillán José, Solidaridad Ideología del PRONASOL, editorial El Nacional, primera edición, México, 1991.

Fox Jonathan, Electoral Determints and Consequence of National Solidarity, San Diego, California, 1995.

Fundación Cambio XX1, Conflicto Político y Modernidad Nacional, Cuadernos del Liberalismo Social tres, México, 1993.

González Tiburcio Enrique, Reforma del Estado y Política Social, Instituto Nacional de Administración Pública, 1990.

Gutiérrez Manuel, La legitimidad del Estado Mexicano, Tesis de Licenciatura, El Colegio de México, México, 1996.

Habermas Jünger, Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío, editorial Taurus, primera edición, 1987.

Hayek Friedrich A., Caminos de Servidumbre, editorial Alianza segunda edición, México, 1994.

Hernández Alicia y Aguilar Luis, La Parábola del Presidencialismo Mexicano, editorial Fondo de Cultura Económica, primera edición, 1995, México.

Hernández Laos Enrique, La Evolución de la Pobreza y su Combate desde Solidaridad en Solidaridad a Debate, editorial El Nacional, primera edición, México, 1987.

Hernández R. Rogelio, La Política en el Gobierno de De la Madrid, Foro Internacional XXX-I, abril-junio 1990, publicación trimestral del Colegio de México.

Hernández R. Rogelio, Los Hombres del Presidente de De la Madrid, Foro Internacional, FI XXVIII-2, Jul-Sep. 87, publicación trimestral del Colegio de México.

L. Urquidi Víctor, El Primer Tramo de Miguel de la Madrid, Presidencia de la República, primera edición, 1983.

Lajous Alejandra, Las Razones y las Obras, Presidencia de la República, primera edición, 1982-1988.

Laurell Asa Cristina, La Política Social del Neoliberalismo, UAPI Xochimilco, 1990, México.

Lémer y García Raggio, El Discurso Neoliberal en las Políticas Sociales, cuadernos sociales No. 58, UAPI, Argentina, 1991.

Loeza Soledad y Bazdrech Carlos, México Auge, Crisis y Ajuste, primera edición, Lecturas del Fondo de Cultura Económica, No. 73, 1992.

Loeza Soledad, Clases Medias y Política en México, Colegio de México, primera edición, México, 1985.

Meyer Lorenzo, El Liberalismo Autoritario, editorial Oceano, primera edición, México, 1996.

Molinar Horcasitas Juan and Weldon Jeffrey A., Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity. In Políticas and Poverty in Urban México, Political Learning Among W. Cornelius Jr., Published on Demand by University Microfilms, Michigan, USA, 1994.

Monsivais Carlos, Entrada Libre, editorial Grijalvo, primera edición, México, 1987.

Morales Cesareo, Solidaridad a Debate, Programas para una Sociedad Abierta, editorial El Nacional, primera edición, México, 1991.

Pascual Moncayo Pablo, Las Elecciones de 1994, editorial Cal y Arena, primera edición, 1995.

Rojas Gutiérrez Carlos, Solidaridad a Debate, Solidaridad, Presidencia de la República, primera edición, 1988.

Salinas de Gortari Carlos, Crónica del Gobierno, Presidencia de la República, primera Edición, segundo año, 1994, enero-diciembre de 1990.

Salinas de Gortari Carlos, Discurso de Campaña, Tomo IV, PRI, del 7 al 16 de mayo de 1988.

Salinas de Gortari Carlos, El Control Gubernamental y la Contraloría Social Mexicana, editorial Fondo de Cultura Económica, primera edición, México, 1994.

Salinas de Gortari Carlos, El Gobierno Mexicano, Presidencia de la República, primera edición, 1986.

Salinas de Gortari Carlos, El Gobierno Mexicano, Primer Informe de Gobierno, Presidencia de la República, primera edición. México, 1989.

Salinas de Gortari Carlos, El Liberalismo Social, Nuestro Camino. Revista Examen, No. 55, abril de 1993.

Salinas de Gortari Carlos, El Reto, editorial Diana, primera edición, junio 1988.

Salinas de Gortari Carlos, Reunión sobre Contraloría Social y Sector Agropecuario y Forestal, Folleto de la SARH, México, Septiembre 1994.

Santiago Levy, La pobreza Extrema en México, Estudios Económicos, volumen 6, No. 1 México, 1991.

SECODAM y SHCP, Desincorporación de Entidades Paraestatales, editorial Fondo de Cultura Económica, México 1994.

Serrano Pedro, Políticas de Acción contra la pobreza, conferencia impartida en el Taller Internacional sobre Pobreza, INEGI, Aguascalientes, Ags., marzo 22-abril 2 de 1993.

Valdéz Abascal Rubén, La Modernización Jurídica Nacional dentro del Liberalismo Social, editorial Fondo de Cultura Económica, primera edición, México, 1994.

Vázquez Cano Luis, El Control Gubernamental y la Contraloría Social Mexicana, editorial Fondo de Cultura Económica, primera edición, México, 1994.

Villa Manuel, El Archipiélago Mexicano, editorial Cal y Arena, 1990, México.

Ward Peater, Las Políticas Sociales, editorial Nueva Imagen, primera edición, México, 1987.

Weber Max, Economía y Sociedad, editorial Fondo de Cultura Económica, octava edición, México, 1978.

CONSULTA HEMEROGRÁFICA

CONSULTA HEMEROGRÁFICA

“COPLAMAR”, El Universal, México, 1962

“Denuncias del PRONASOL en Chetumal” La Jornada, 25 de septiembre de 1990.

“El PRONASOL y la Contaduría” La Jornada, 1 de agosto de 1990.

“Encuesta Anual Sobre Pobreza”, El Nacional, 1996, México.

“Los Resultados”, Reforma, 30 de octubre de 1994.

“Presidencia de la República, El Gobierno Mexicano”, Época No. 1, treceava edición, 1982, 1986, México.

Aguayo Sergio, “La Cuenta Secreta”, Reforma, 18 de agosto de 1997.

Bartra Armando, “Modernidad, Miseria Extrema y Productos Organizados”, en El Cotidiano, No. 36, de julio-agosto de 1990.

Cavazos Lerma Manuel, “El Paternalismo Contradice la Solidaridad”, La Jornada, 15 de marzo de 1993.

Moguel Julio, “Fondos Municipales de Solidaridad”, Uno Más Uno, 10 de agosto de 1990, México.

Ortiz Pinchetti Francisco, “Ernesto Ruffo lanza un desafío”, Proceso No. 661, 3 de julio de 1989.

Ortiz Pinchetti Francisco, “Apenas pasada la elección en Chihuahua”, Proceso No. 1082, 21 de septiembre de 1994.

Poniatowska Elena, “La Sociedad Organizada”, La Jornada, 28 de septiembre de 1995.

Rojas Carlos, Entrevista en La Jornada, Julio de 1990.

GLOSARIO

- Estado** Aparece como una forma de organización del poder históricamente determinada y diferente de otras formas también históricamente determinadas y, en su interior homogéneas, de organizaciones del poder. El elemento central de tales diferenciaciones consiste, en la progresiva centralización del poder .
- Institución cada vez más amplia, que termina por pretender el ámbito entero de las relaciones políticas.
- Estado Benefactor** El moderno Estado Asistencialista brota del compromiso político entre los principios de mercado (eficiencia , cálculo riguroso de los costos y de los importes, de la libre circulación de las mercancías etc.) y las exigencias de justicia social avanzado del movimiento obrero europeo que considera: expansión progresiva de los servicios públicos como la escuela, la casa, la asistencia médica, redistribución de la riqueza para garantizar a todos los ciudadanos un rédito mínimo, institucionalización de una disciplina del trabajo dirigida a tutelar los derechos de los obreros y mitigar su condición de inferioridad frente a los empleadores.
- Ciudadanización** Proceso de la transición democrática en el que los ciudadanos retoman sus derechos civiles.
- Gobierno** Se puede definir al gobierno como el conjunto de las personas que ejercen el poder político .En consecuencia, con la expresión gobernantes se entiende el conjunto de personas que gobiernan el Estado.
- Instituciones** Son normas y procedimientos que garantizan la repetición constante de determinados comportamientos y hacen de tal modo posible el desempeño regular y ordenado de la lucha por el poder y del ejercicio del poder y las actividades vinculadas al régimen.
- Legalidad** Atributo y requisito del poder, por el cual se dice que un poder es legal o actúa legalmente o tiene carácter de legal cuando se ejerce en el ámbito o de acuerdo con las leyes establecidas o de algún modo aceptadas.
- Liberalización** Proceso de la transición democrática en el que se acuerdan las reglas de la competencia política .Generalmente se busca transparentar las condiciones de la competencia.
- Régimen Político** Se entiende el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones.