

Programa Nacional de Solidaridad ¿un nuevo o un viejo modelo de política pública?

JULIÁN F. BERTRANOU *

EL PROGRAMA Nacional de Solidaridad (PRONASOL) ha sido objeto de diversas opiniones a lo largo de su todavía corta existencia. Ha disfrutado el privilegio no compartido de concentrar las más encendidas críticas, así como los elogios más apasionados. Sin duda, la polémica surgida a su alrededor habla de su centralidad en la vida política mexicana, y particularmente, de su centralidad como modelo de política pública.

Es justamente este último aspecto el que abordaremos en el presente trabajo. Intentaremos presentar el programa a partir de un ordenamiento de las posiciones que se han definido respecto del mismo, y que lo han catalogado en tanto modelo particular de política pública. La relevancia del estudio del PRONASOL como modelo de política pública, tiene como telón de fondo el agotamiento de la matriz de relaciones sociopolíticas que dominó el contexto latinoamericano desde los años treinta hasta los ochenta. En efecto, las apreciaciones acerca del programa se refieren también, o bien a los efectos novedosos que se dan a partir de este agotamiento, o a la persistencia de patrones anteriores en la elaboración actual de políticas.

En el presente trabajo intentaremos exponer el contexto que dio origen al programa y sus características. Posteriormente expondremos los fundamentos de quienes ven en el PRONASOL un modelo “nuevo” o un modelo “viejo” de política pública. Finalmente, concluiremos con algunas reflexiones propias acerca del efecto del PRONASOL como política pública y en el contexto de otras políticas.

CONTEXTO POLÍTICO Y ECONÓMICO

El elemento más importante a analizar en el contexto es el que se refiere al agotamiento de la matriz de relaciones sociopolíticas que comenzó a producirse a principios de la década de 1980 en América Latina y particularmente en México. Esta matriz de relaciones, denominada específicamente Matriz Estado-Céntrica (MEC) (Cavarozzi, 1991), se conformó globalmente alrededor del Estado como actor y como escenario de negociación política. Una característica esencial de esta

* Agradezco los acertados comentarios del Dr. Francisco Zapata.

matriz fue su “fórmula política” (Cavarozzi, 1992), en la cual, todos los conflictos se procesaban dentro del Estado (contribuyendo a la hiperpolitización y al “anclaje” de la política en el Estado), pero de una manera fragmentada y no institucionalizada y por ello no producía compromisos efectivos de parte de los futuros ganadores y perdedores. Así, los resultados de esta fórmula fueron los siguientes: la fragmentación de la arena de discusiones tendió a cristalizar en el tiempo determinados beneficios (o privilegios); la inexistencia de una arena común (o *clearing* de conflictos) que dirimiera a ganadores y perdedores estables del sistema; y la acumulación progresiva de conflictos no resueltos (que ya en la década de los ochenta generó tensiones importantes). Otras características se relacionan con los consabidos mecanismos de intervención estatal en las dimensiones sociales y económicas, los cuales disminuyeron los papeles asignadores y prestadores de la sociedad civil y del mercado (características englobadas genéricamente bajo el apelativo de “estatismo”). Es en este mismo contexto que se encuentra particularmente México, aunque los efectos desorganizadores de este agotamiento se han demorado en manifestarse más que en otros países de la región (en realidad, no se han manifestado con tanta crudeza); los motivos específicos tienen que ver con la estabilidad institucional (continuidad del régimen) experimentada durante la década de 1980, y con las bondades financieras derivadas del *boom* petrolero de los setenta y los ochenta (Zermeño, 1987).

Otro aspecto que hay que tener en cuenta al caracterizar este contexto, y ya refiriéndonos específicamente al caso mexicano, es la política de ajuste económico emprendida como respuesta al estallido producido por la crisis de la deuda externa en 1982 (indicador puntual, este último, del agotamiento de la MEC). Esta política caracteriza al sexenio de De la Madrid (1982-1988) y a los años de gobierno de Salinas. Los aspectos principales que habría que destacar son: el esfuerzo de estabilización económica, basado en una mayor disciplina fiscal que permitiera el control de precios internos y la regularización de los compromisos externos; y el inicio de los procesos de desregulación y liberalización económica que permitiesen un sinceramiento de la economía mexicana ante el posible ingreso a la competencia internacional.

Algunos instrumentos de estas políticas fueron: la reducción del gasto público, la reducción de la demanda interna (cuya consecuencia fue un nulo crecimiento del producto durante los primeros años) y la venta masiva de empresas paraestatales (cerca de mil en sólo ocho años) (Zermeño, 1991; Bolívar *et al.*, 1992; Piñero, 1992).

Como producto del escaso dinamismo de la economía y de la importante reducción de la responsabilidad estatal en los ámbitos del bienestar social, México experimentó, al igual que todo el continente, un aumento considerable de los niveles absolutos y relativos de pobreza. Las cifras son elocuentes, y hablan de la dramática situación por la que atraviesa la mayor parte de la población (cuadros 1 y 2).

Luego de la mejora de las condiciones de vida de los mexicanos a lo largo de las décadas de los sesenta y los setenta, se produjo un retroceso importante en los años ochenta, que aumentó el porcentaje de pobres a 50.9% de la población total. El porcentaje de pobres extremos también se incrementó, alcanzando la cifra de 21.3%. En cuanto a la participación de las remuneraciones de los asalariados en el Producto Interno Bruto (indicador importante, no sólo para la valuación absoluta de los salarios, sino para aproximarse a ciertas consideraciones sobre la distribución del Ingreso Nacional), observamos una estrepitosa caída desde 1981 hasta 1989. En efecto, pasó de 37.5%, a sólo el 24.8% en el período (Zepeda, 1991; Consejo Consultivo del PRONASOL, 1991; Zermeño, 1991; Paz, 1992; Medina Aguilar, 1992).

Otro aspecto a considerar en este estudio de contexto, es el que se refiere al debilitamiento del sistema corporativo tradicional ligado estrechamente al agotamiento de la Matriz Estado-Céntrica. Si bien bajo otras formas, el pacto corporativo mexicano se ha actualizado para la defensa del nuevo modelo económico (nos referimos a partir de 1987, al Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, PECE) (Zapata, 1992), pero ha sido incapaz de asegurar el control político del Estado mexicano, y lo que es más significativo, de asegurar la victoria electoral del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Nada más elocuente que las elecciones que llevaron a la presidencia a Carlos Salinas de Gortari, donde quedó expuesta la incapacidad de las corporaciones para traducir el pacto legitimador en votos (De la Fuente Lora, 1992; Muñoz Ledo, 1992).

Finalmente, es necesario mencionar un aspecto, también ligado a los anteriores, central para ciertas interpretaciones acerca de la naturaleza y oportunidad del PRONASOL como política pública. Nos referimos a la disminución del peso electoral del PRI reflejado en las elecciones presidenciales de julio de 1988. En efecto, la pérdida del control parlamentario y de ciertas gobernaturas en beneficio de partidos opositores como el PAN y el PRD, plantearon un panorama inédito en la vida política mexicana que activó la discusión, en el interior del PRI, acerca de los nuevos modos de hacer política necesarios para legitimarse ante la población e impedir el mayor crecimiento de los otros partidos (véase Heredia, 1992; Dresser, 1991, 1992a, 1992b).

¿QUÉ ES EL PRONASOL?

El primero de diciembre de 1988, en su discurso de aceptación del mando, el presidente Carlos Salinas de Gortari planteó, como una de las prioridades de su acción de gobierno, la erradicación de la pobreza:

Pondré de inmediato en marcha el Programa Nacional de Solidaridad Social, con acciones eficaces en las regiones rurales y en las zonas urbanas con niveles de vida más

deprimidos. Asimismo, se enfocará a los grupos indígenas quienes exigen respeto, nuestro máximo apoyo y trato justo (Consejo Consultivo del PRONASOL, 1991).

El 6 de diciembre del mismo año se publicó en el *Diario Oficial* el Acuerdo Presidencial que creó la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como el órgano de coordinación y definición de políticas y estrategias en el ámbito de la lucha contra los bajos niveles de vida.

Los objetivos del Programa son los siguientes:

- Mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas, y colonos populares.
- Promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población.
- Promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales.

Quedan señalados dentro de estos objetivos, los destinatarios del programa, es decir, los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos y los grupos populares urbanos.

Las áreas sobre las que se volcó el programa fueron las siguientes: alimentación, regularización de la tenencia de la tierra y la vivienda, procuración de justicia, apertura y mejoramiento de espacios educativos, salud, electrificación de comunidades, agua potable, infraestructura agropecuaria y preservación de los recursos naturales.

Los criterios generales de política que se pretendía enmarcaran las acciones contra la pobreza fueron:

- Asignar cada vez mayores proporciones presupuestales a estos objetivos, para que sean ejercidos en el marco del Programa Nacional de Solidaridad.
- Extender a todas las zonas indígenas los programas de desarrollo y participación de los beneficiarios.
- Diseñar y ejecutar las acciones particulares con la participación y corresponsabilidad de los grupos involucrados.
- Comprometer la participación de los demás niveles de gobierno, mediante las contrapartidas estatales a las aportaciones federales.
- Movilizar a la sociedad en apoyo a la erradicación de la pobreza extrema, con la colaboración directa de asociaciones, organizaciones sociales, gremiales y ciudadanas.
- Impulsar la participación activa de las mujeres y los jóvenes (Consejo Consultivo del PRONASOL, 1991)

Las tres vertientes de acción que ha desarrollado el Programa son las siguientes:

- *Solidaridad para el bienestar social*. Referida al mejoramiento inmediato de los niveles de vida: salud, alimentación, educación y vivienda.

- *Solidaridad para la producción.* Para generar oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos, con apoyo a actividades agropecuarias, agroindustriales, microindustriales y piscícolas.
- *Solidaridad para el desarrollo regional.* Se refiere a la construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas de desarrollo en regiones específicas (Jiménez, 1992).

En cuanto a los recursos de que dispone el programa, podemos observar en el cuadro 3 su evolución a valores corrientes. Su importante crecimiento se podría confirmar en la asignación presupuestal de 1993, que elevó los montos a alrededor de 9 000 millones de nuevos pesos.

Pero es preciso comparar estos recursos en valores constantes, con los destinados a similares fines durante toda la década de los ochenta. En el cuadro 4 quedan expuestos los recursos asignados al Ramo XXVI del Presupuesto Anual (que lleva por nombre Desarrollo Regional) desde 1980 hasta 1991. A partir de 1989, este Ramo engloba, bajo el nombre Desarrollo Regional y Solidaridad, los montos asignados al PRONASOL.

La exposición de estas cifras nos permite llegar a dos conclusiones preliminares. Primero, los recursos asignados a Desarrollo Regional y Solidaridad se han triplicado en valores reales, desde 1988 hasta 1991 pasando de 11.8 miles de millones de pesos de 1980 a 34.0. Pero en segundo lugar, partiendo de esta última cifra, advertimos que en valores reales representa menos del 40% del total asignado al mismo rubro en 1980 (86.9 miles de millones de pesos). Es decir, la exuberancia de las cifras no debe ocultar la magnitud real del compromiso estatal con la pobreza en la actualidad, ni su efectiva comparación con comportamientos históricos empíricamente contrastables.

Finalmente, expondremos a partir del cuadro 5, la importancia presupuestaria del PRONASOL en relación al Gasto Social, y la de éste *vis-à-vis* el Gasto Programable Total.

Las cifras expuestas nos permiten concluir que existe una mejora relativa importante del Gasto Social en relación al Gasto Total. Esta mejora relativa de más de 11 puntos ocurrió fundamentalmente a expensas de los recursos asignados al sector industrial, consecuencia de la política de desincorporaciones instrumentada desde 1982. Insistimos en que estamos hablando de una estructura porcentual relativa. En valores reales, como vimos en el anterior cuadro, el monto del Gasto Social decreció y en este marco, lo destinado al PRONASOL representó, en 1991, menos del 9% de los recursos (3.6% del Gasto Total).

PRONASOL: ¿UN NUEVO MODELO DE POLÍTICA PÚBLICA?

Debido a que las políticas públicas son un conjunto de procesos mediante los cuales el Estado asume una posición frente a determinados problemas y toma las

decisiones que considera convenientes respecto de ellos, éstas se convierten en instrumentos privilegiados en la conformación de una nueva articulación social. Establecen los nexos entre el Estado y los actores sociales y económicos, por lo que un estudio exhaustivo de sus mecanismos de gestión y de sus resultados, nos permitirá adentrarnos en la lógica relacional que conllevan y plantean las reformas necesarias para que la articulación produzca un desarrollo equitativo y democrático.

El Programa Nacional de Solidaridad ha sido presentado como “una nueva manera de hacer las cosas”. En esta sección, intentaremos delinear las características que pueden señalar (según ciertas interpretaciones) la existencia de un nuevo modelo de política pública.

Luego de una evaluación a los dos años de funcionamiento del programa, el Consejo Consultivo del PRONASOL definió una serie de principios generales que explican la instrumentación de esta política (Consejo Consultivo del PRONASOL, 1991).

El primero se refiere al *respeto* a la voluntad, iniciativas y formas de organización de sus participantes beneficiarios. Citando al propio Consejo:

El Programa Nacional de Solidaridad procesa iniciativas y demandas, no impone soluciones. Brinda respeto a la organización sin hacer distinciones ni establecer precondiciones. Las organizaciones pueden adoptar estrategias y métodos de trabajo propios en los proyectos y acciones del Programa Nacional de Solidaridad. La diversidad del país y sus organizaciones tienen fiel reflejo en el programa (Consejo Consultivo del PRONASOL, 1991).

Coincidente con estas apreciaciones, Enrique González Tiburcio afirma en varias de sus tesis sobre el PRONASOL que las prácticas del programa no se explican sin un ejercicio de pluralidad política. La lógica inmersa en la instrumentación operativa de las políticas conlleva el desarrollo de conductas esencialmente democráticas que hacen más eficiente la aplicación del programa con base en la apreciación y evaluación de las necesidades reales de la población (González, 1992).

El segundo principio es la plena y efectiva *participación* de los beneficiarios del programa. La participación se refiere tanto al diseño y ejecución de las acciones como a la aportación de recursos humanos y materiales y su respectivo control operativo.

Implica también la constitución de organizaciones de base que agrupen a los beneficiarios y que se conviertan en el mecanismo democrático de participación colectiva en la toma de decisiones. La existencia a la fecha de 80 000 Comités de Solidaridad, encargados de establecer los nexos entre la población y el Estado para la satisfacción de necesidades, revelaría el grado alcanzado en los niveles de participación popular en cuestiones que son de su propio interés; participación que es considerada no-partidista y que expresa y canaliza las expectativas de nuevos sujetos sociales surgidos en los albores del ajuste económico (González, 1992).

La experiencia de ejecución del programa demostró que entre la población “existe una permeabilidad muy grande hacia la organización social [...] las comunidades aceptan de buen grado participar y decidir en la solución de sus problemas, sobre todo cuando llegan los recursos para ejecutar las obras...” (Echeverría, 1992).

El tercer principio es el de la *corresponsabilidad* y en torno al tema, afirmó el Consejo Consultivo:

Todos los proyectos implican y requieren de un convenio en el que se establecen los aportes y responsabilidades de las partes. De estos convenios se derivan diversas obligaciones. De su cumplimiento son responsables los sujetos organizados y las instituciones participantes. Toda acción del Programa Nacional de Solidaridad es un acto de coordinación de recursos y voluntades. Esta corresponsabilidad que en lo concreto expresa la solidaridad, debe traducirse en compromisos serios, precisos y públicos basados en la confianza y la colaboración.

Contrapuestas a este principio, aparecen, según Margarita Jiménez, las imágenes de las prácticas de bienestar social de los gobiernos nacional-populares o populistas, característicos de la MEC. Éstos consideran a la población beneficiaria como receptores pasivos de sus servicios, sin la posibilidad de participar en la diagramación de las políticas y sin sentirse obligados al mantenimiento de los instrumentos sociales en tanto responsables directos de su éxito o fracaso (Jiménez, 1992). Solidaridad pretende romper con las prácticas populistas, abriendo campo para la constitución de nuevos actores sociales, más activos, más responsables y partícipes, y menos proclives a asumir conductas clientelares y paternalistas.

Finalmente, el cuarto y último principio mencionado como característico de las actividades del PRONASOL es el de la *transparencia*: la honestidad y la eficiencia en el manejo de los recursos. Y esto se refiere tanto a la supervisión del destino de los recursos, como a la evaluación de resultados. El planteamiento de un nuevo modelo de política pública implica necesariamente evaluar las dimensiones política, social, económica y financiera de los instrumentos utilizados, con el objeto de maximizar los beneficios en un contexto de escasez de recursos. La época actual difícilmente tolera despilfarros, por lo que los esfuerzos se dirigen a su máxima limitación, subrayando los mecanismos de evaluación continua y control operativo.

Este principio se refiere también, según Carlos Rojas, coordinador general del PRONASOL, al control parlamentario sobre la asignación de los recursos. En efecto, dice Rojas, “...nosotros asignamos recursos por programa, por partidas que nos aprueba la Cámara de Diputados...”, planteando, además, la necesidad de evitar las obstaculizaciones burocráticas, y sus riesgos de ineficiencia y distorsión de objetivos (Rojas, 1991).

Estos principios mencionados se enmarcan en una nueva visión de las relaciones entre el Estado y la sociedad, contrapuesta a la existente durante el auge de los modelos populistas, vigentes en México hasta bien entrada la década de 1980. La modernización en todas sus dimensiones, así como la reforma del Estado, son parte

de esta nueva construcción de articulaciones sociales que comprende la ampliación de la vida democrática del país, la consolidación del pluralismo político y cultural, la emergencia de nuevas organizaciones populares, una mayor participación en la dirección del destino propio, una complejidad mayor del tejido social y una opinión pública más activa enterada de los problemas locales y nacionales (Huerta, 1992). El populismo acarrea una serie de vicios incompatibles con las nuevas condiciones por las que transitan las prácticas sociales en la actualidad. Como modelo político, excluye una gran gama de actores sociales surgidos a la sombra del ajuste económico y de las nuevas formas de hacer política. Facilita también, según opiniones de este apartado, la apatía y la pasividad popular, así como la discrecionalidad en el manejo de los beneficios públicos. Quienes pretenden convertir a Solidaridad en un nuevo modelo de gestión pública, parten del rechazo del paradigma populista, para luego edificar las bases de un esquema de gobierno capaz de captar la heterogeneidad y la complejidad.

En síntesis, la reforma del Estado y su nueva articulación con la sociedad significa el paso del

Estado Propietario y Asistencial, a un Estado Solidario, encaminado a atender el desarrollo social, bajo la perspectiva de: 1) reconocer la capacidad de los grupos sociales y comunidades para organizarse y para generar alternativas productivas, si cuentan con las condiciones básicas para ello; 2) reconocer que es contraproducente incrementar burocracias para resolver problemas sociales específicos, y 3) desarrollar nuevas formas de financiamiento no inflacionarias.¹

Como fundamento ideológico de esta nueva estructuración de relaciones entre el Estado y la sociedad, encontramos el concepto de "liberalismo social", utilizado frecuentemente por las autoridades mexicanas. El propio Salinas dice:

[...] Por eso es que yo he sido tan insistente en la necesidad de presentar con claridad la postura ideológica. Son tiempos en que se requiere claridad ideológica sobre todo, y al hacerlo yo he sido muy enfático en rechazar el neopopulismo que le daba exclusividad al Estado, y enfatizar el liberalismo social de gran tradición en nuestra historia y de gran fuerza y vitalidad en estos tiempos de cierre de siglo [...] (Salinas, 1992).

El liberalismo social también hace hincapié en los dos conceptos que lo conforman. Destaca los ideales liberales tanto en lo político (acciones para la apertura política y el pluralismo ideológico) como en lo económico (desregulación, sinceramiento de los mercados productivos y apertura comercial con el extranjero). Pero al mismo tiempo trae a un primer plano la idea de "lo social" (aspecto que aparece menos preciso que lo liberal, en las diversas conceptualizaciones realizadas), resaltando la necesidad de asegurar una distribución equitativa del ingreso producido y de preservar ciertas características de la organización social tradicional.

¹ Rojas, Carlos, "Avances del PRONASOL", en *Revista Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 5, mayo, México, 1991, citado en Jiménez, 1992.

La idea del liberalismo social —y también del Estado Liberal Social—, según sus más conspicuos expositores, surge diferenciándose de dos perspectivas ideológicas presentes en el contexto latinoamericano. Una de ellas es el “estatismo absorbente”, vinculado al desarrollo del modelo Estado-céntrico. Y la otra es el “neoliberalismo posesivo”, con su bagaje de recetas infalibles que ha de aplicarse a rajatabla, no importando los costos sociales que signifique. Un neoliberalismo resuelto a llevar sus prácticas hasta las últimas consecuencias, y sin conciencia de la necesidad de acompañar las reformas estructurales con mecanismos que atenúen sus efectos más perversos.

Esta necesidad de neutralizar saldos negativos de la liberalización económica y el rechazo a la idea de un mercado que puede articular, por sí solo, las principales relaciones sociales, quedan sintetizadas en la siguiente apreciación de Salinas:

[...] vinieron los excesos de suponer que las solas fuerzas del mercado iban a ser capaces, ya no digamos de elevar las eficiencias de las economías, sino de remediar todos los males; una lectura equivocada, lo sigue siendo para muchos [...] (Salinas, 1992).

Así, el liberalismo social pretende convertir sus prácticas en el ejemplo de una “tercera vía” para encarar los problemas actuales de América Latina. Frente a las experiencias vividas en los años ochenta, surgidas, por un lado, de políticas imprudentemente expansivas y despilfarradoras, que no se adecuaron a las exigencias de un contexto de escasez de recursos (podemos traer los ejemplos de Alan García y de la primer etapa de Alfonsín), y por el otro, de políticas de ajuste extremo, que produjeron graves consecuencias sociales para las mayorías populares (recordemos los casos del sexenio de De la Madrid, de Bolivia y de la Argentina de Menem); esta “tercera vía”, que combina exigencias de reformas estructurales con preocupación por los costos sociales aparejados, se presenta como la alternativa responsable para lograr desarrollo y equidad.

El liberalismo social pretende crear una nueva relación entre el Estado y la sociedad, así como articular nuevamente los modelos de acumulación y de dominación, que aún se están gestando.

PRONASOL: ¿UN VIEJO MODELO DE POLÍTICA PÚBLICA?

Existen opiniones vertidas acerca del PRONASOL que no se encuadran en las líneas interpretativas esbozadas en el apartado anterior; todo lo contrario. En efecto, ciertas consideraciones referidas a la oportunidad y a las prácticas políticas puestas en juego en el programa, inducen a ubicarlo en el marco de los modelos de política pública tradicionales.

Específicamente, cuando se habla de Solidaridad, se dirige la mirada a las formas de ejercicio administrativo y político de los gobiernos populistas de la MEC. La

etiqueta de “neopopulista” le ha sido adosada, sobre todo, a partir del impacto positivo que ha tenido sobre la correlación electoral del PRI (Dresser, 1991, 1992a, 1992b). A pesar del frecuente uso de este concepto en la bibliografía especializada contemporánea, éste no ha sido todavía precisado de forma satisfactoria (por lo pronto, estimamos que el concepto mismo de populismo adolece de ciertas ambigüedades). Sin embargo, a partir del desarrollo conceptual de las explicaciones, trataremos de extraer una serie de consideraciones que nos acerquen a la caracterización neopopulista del PRONASOL, que a su vez lo invalida como modelo original y nuevo de política pública.

Como primer característica, surge la idea de que el nacimiento del PRONASOL se debió principalmente a las necesidades electorales del PRI, luego del pequeño traspíe de julio de 1988. Denise Dresser comenta:

[...] Revertir las victorias electorales del PRD fue, en un primer momento, una parte significativa de la agenda política del PRONASOL [...] (Dresser, 1992b).

En efecto, el ascenso al poder de Salinas en el marco del debilitamiento del PRI como instrumento capaz de concentrar la legitimación política del Estado, hizo temer acerca de las futuras posibilidades del partido hegemónico. La idea de recrear las bases sociales que asegurasen la persistencia del PRI como partido en el gobierno, comenzó a transitar el camino de las diferentes alternativas. La más importante de ellas, y que sería central en la recuperación electoral del PRI en las elecciones legislativas del 18 de agosto de 1991, fue la instrumentación de un programa de beneficios sociales centrado en los sectores populares con mayores necesidades y con decisivo peso electoral, dando lugar al Programa Nacional de Solidaridad Social (Dresser, 1991, 1992a, 1992b; Piñeyro, 1992; Moguel, 1992; Zepeda, 1991).

Otra importante característica adjudicada a las prácticas del PRONASOL, es la reafirmación del esquema corporativo. Según diversos autores, estaríamos en presencia de un modelo neocorporativo, basado en grupos sociales distintos de los que tradicionalmente han servido de sustento al modelo desde la época cardenista (Muñoz Ledo, 1992; Dresser, 1992b; Heredia, 1992; *El Financiero*, Informe Especial, 1992). Muñoz Ledo comenta:

[...] Ello condujo [...] a que el gobierno mismo suplantara ese viejo aparato corporativo [descartado por su inutilidad electoral] por un sistema de prestaciones directamente otorgado por el gobierno bajo el rubro de “solidaridad”. El PRONASOL no es más que un sucedáneo del viejo corporativismo, nada más que ahora directamente al cargo del gobierno [...]

Como ya comentamos en un primer apartado, la transformación del modelo productivo y las políticas de ajuste económico llevadas a cabo durante la década de los ochenta, desarticulaban la coalición corporativa tradicional nacida al amparo de la industrialización y sustitución de importaciones. El Estado comenzó entonces a buscar la conformación de otra coalición capaz de recibir en su estructura a los

actores sociales surgidos de las nuevas condiciones económicas y políticas. La nueva coalición corporativa intenta incorporar a granjeros con orientación mercantil, a empresarios competitivos en el mercado doméstico e internacional, a los importantes actores del sector informal, a “consumidores” en general, así como a ciertos aliados del viejo aparato, pero bajo nuevas condiciones.

Es así que el PRONASOL, según los últimos autores, nace con la función de incorporar al esquema corporativo a los grupos duramente castigados por la crisis económica, y cuyo desarrollo quedaba fuera del control político del PRI y del Estado mexicano. Nos comenta Dresser:

[...] El equipo salinista concibe al PRONASOL como la columna vertebral de una nueva estructura corporativa que abarca los intereses de la clase media-baja y del sector informal [...] La estrategia del PRONASOL es construir una nueva coalición negando el concepto de clase como factor organizativo de la vida política. Intenta trascender más allá de las diferencias de clase y forjar lazos de solidaridad sobre la base de otras fuentes de identificación colectiva. PRONASOL redefine a los miembros de la coalición corporativa tradicional esencialmente como consumidores y crea mayorías rebanando verticalmente al espectro social [...] (Dresser, 1992b).

Ligada a esta última caracterización, encontramos la interpretación de Zermeño, para quien el PRONASOL se constituye en “un sistema de bomberos para los casos en que el desorden extremo [producto de un modelo económico excluyente y generador de anomia social] amenace con convertirse en identidad de los excluidos, o comience a expresar preferencias políticas alternativas o bien se acerque al punto de la franca ruptura” (Zermeño, 1991). La agenda política de este neopopulismo, por lo tanto, se plantea la conformación de actores sociales que respalden la estructuración del nuevo modelo económico, y que hagan a éste “políticamente viable” (Dresser, 1991; Heredia, 1992).

Otra interesante característica puntualizada por la crítica, se refiere al personalismo resultante de la aplicación de las políticas de Solidaridad. En efecto, el programa concentra recursos y prestigio en manos del Poder Ejecutivo, y principalmente en la figura del presidente del país. Éste se ha convertido en el motor de esta nueva política, al margen de las estructuras tradicionales del partido y por encima del tramado burocrático, logrando que gran parte del éxito político del programa se deba a su activismo personal. Esta asunción del programa como propio y el importante contacto directo con las poblaciones destinatarias, marcan la particularidad del estilo político salinista.

En concordancia con esta crítica, Alain Touraine destaca cómo Solidaridad es un ejemplo del repunte en México del presidencialismo y de la concentración de los poderes, donde el sistema de redistribución no pasa a través de un proceso de negociación social o del Parlamento, sino a través del Poder Ejecutivo (Touraine, 1992). En este sentido, el modelo de política pública del PRONASOL revitalizaría el desarrollo de la fórmula política propia de la MEC.

Los riesgos de esta concentración de hecho de poderes, tienen que ver no sólo con la arbitrariedad, sino con el refuerzo del esquema presidencialista a expensas de la construcción de instituciones, siendo esta última, característica propia de políticas públicas modernas, las cuales basan su legitimidad en procedimientos racionales. Los riesgos pueden tender a actualizar una nueva relación líder-masa propia de los populismos latinoamericanos de los años cuarenta y cincuenta, a contrapelo de la conformación de modelos políticos pluralistas, basados en sujetos sociales responsables (Zermeño, 1987, 1991; Paramio, 1991).

El tema de la distribución de los recursos con fines electorales favorables al PRI también ha sido señalado por los comentaristas que destacan el neopopulismo de Solidaridad. En efecto, se advierte que el activismo electoral del PRONASOL se manifestó extraordinariamente en los días previos a los comicios legislativos de agosto de 1991. Como ejemplo, "del 30 de junio al 10 de agosto, el PRONASOL gastó 682 millones de pesos por hora para realizar obras públicas, sumando 671 208 millones en sólo 10 días (*El Financiero*, Informe Especial, 1991).

La distribución geográfica parece haber desempeñado un papel central, al asignarse recursos prioritariamente a zonas donde el PRI había sido derrotado en las elecciones presidenciales de 1988. Los ejemplos pueden encontrarse en las colonias populares del Distrito Federal y sus alrededores y en estados como el de Michoacán.

En este sentido, resulta interesante analizar lo que afirma Blanca Heredia respecto del "intercambio" que se realiza en el marco del programa, y que reproduce muchas de las viejas prácticas que han caracterizado los procesos electorales mexicanos (a pesar de la existencia de rasgos innovadores). Este intercambio involucra "bienes y servicios provistos públicamente, por votos", en un contexto de distribución altamente discrecional, que alienta conductas clientelistas (Heredia, 1992).

Reafirmando esto último, estas prácticas se ven alentadas por el ejercicio presupuestal discrecional, sin previa programación, que caracteriza al PRONASOL. Los recursos destinados al programa se han ejercido sin atenerse a las disposiciones explícitas establecidas en el Art. 13 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la cual obliga a gastar sobre la base de presupuestos por programas en los que se señalen objetivos, metas y unidades responsables de ejecución, y que estén basados en costos precisos (Zepeda, 1991).

Finalmente, otra característica propia de los populismos y que se vería reproducida en el programa, es la importante publicidad encarada en forma masiva tendiente a construir las bases ideológicas de legitimación. La propaganda y la retórica hacen un efusivo llamado a los valores tradicionales que han caracterizado a la sociedad mexicana (la solidaridad, el esfuerzo colectivo, la idea unificadora de nación), ubicándolos centralmente junto a la filosofía del proyecto económico. La diferencia estriba en que éste ya no es el de la industrialización mercado-internista, sino el de la liberalización en el marco de la globalización de las relaciones económicas.

Resumiendo, diremos que el PRONASOL no aparece como un ejemplo de la “nueva manera de hacer las cosas”, sino todo lo contrario, como un ejemplo de la “eterna manera de hacerlas”. Las críticas aquí expuestas ponen en duda una de las ideas fundamentales de esta política social y de la misma concepción ideológica del gobierno actual, a saber, la de constituir una nueva relación Estado-sociedad, contrapuesta a la vigente durante el auge del populismo. Justamente, los aspectos principales que caracterizarían a éste (entre los cuales mencionamos el corporativismo, el clientelismo, la retórica, el presidencialismo, la discrecionalidad, y el uso de los recursos con fines electorales públicos) se ven reproducidos fielmente en las prácticas cotidianas del programa. De este modo, como política pública, el PRONASOL sigue encuadrándose dentro de los viejos modelos de acción política, reforzando el predominio y la centralidad del Estado sobre una sociedad considerada inmadura, o tal vez peligrosa.

REFLEXIONES A MODO DE CONCLUSIÓN

Luego de estas presentaciones contrapuestas acerca de la naturaleza del Programa Nacional de Solidaridad, y sin ánimo de pretender una caracterización completa de la temática, intentaremos agregar una serie de consideraciones producto de nuestra aproximación al estudio del programa, y que tienen como fin matizar algunas opiniones vertidas y ampliar ciertos aspectos tratados muy superficialmente.

Las opiniones desarrolladas en los apartados anteriores tienden a subrayar aspectos diferentes. Los exponentes ligados al gobierno y al PRI otorgan especial relevancia a ciertos mecanismos operativos del Programa, en cuanto que éstos permiten una mayor participación de los beneficiarios en la elaboración de la política. Esta mayor participación crea una nueva articulación entre los organismos estatales y los elementos de la sociedad en el plano de esta política, y sirve como ingrediente constitutivo de un nuevo modelo de gestión pública. Como telón de fondo, destaca que el agotamiento del modelo Estado-céntrico ha dado pie a la rearticulación de relaciones sociales, cuyas dimensiones social y de mercado se ven asignadas con un papel más activo frente a la dimensión estatal.

Por otro lado, los expositores que hablan de una continuación en el estilo de política pública, subrayan aspectos tales como el uso electoral del Programa y la discrecionalidad en el manejo de los recursos. Para ellos, el paulatino desmantelamiento de la MEC no adquiere la misma velocidad en todos los ámbitos, advirtiendo que en el campo de las políticas sociales, y en particular en el marco del PRONASOL, se reproducen las mismas prácticas de gestión pública ligadas al personalismo y a la manipulación estatal.

Entendemos que todas estas opiniones parten de un recorte extremo del ámbito de estudio de la política, recorte muy influido en algunos casos, por una serie de posiciones ideológicas. Si observamos al Programa en su totalidad, notaremos que

hay aspectos novedosos muy importantes, así como prácticas que hablan todavía de mecanismos discrecionales que conspiran contra la institucionalización de relaciones sociales y políticas acordes a los desafíos de los tiempos actuales.

Entre los aspectos novedosos por los cuales el PRONASOL tiende a diferenciarse de los modelos tradicionales de gestión de servicios sociales, podemos mencionar el de la focalización. (Franco, 1982; Cohen *et al.*, 1992; Sojo, 1990). Esta modalidad de administración de recursos públicos en el sector social, ampliamente recomendada por los organismos internacionales de financiamiento y asesoramiento en la materia, consiste en asignar selectivamente el gasto en función de criterios previamente decididos. Éstos son principalmente el nivel de ingreso (pobreza), pero también el sexo, la edad (predilección por las políticas materno-infantiles) y la localización geográfica. Así pues, el énfasis está en atender fundamentalmente a los sectores más pobres, concentrando sobre ellos casi la totalidad de los recursos y obligando a los grupos con mejores posibilidades adquisitivas a buscar la satisfacción de sus necesidades a través del esfuerzo propio o de los mecanismos del mercado. Este tipo de recomendaciones de política social funcionalmente se avienen muy bien a los esquemas del modelo económico vigente, el cual separa de manera evidente a las esferas de lo económico y de lo social, convirtiendo a esta última en el medio de recuperar selectivamente a los caídos por la primera. Lejos estamos, con estas recomendaciones, de las políticas universalistas que no hacían distinciones de ningún tipo a la hora de prestar servicios. Éstas se basaban en la idea de ciudadanía universal, o cuando menos en la idea de trabajador (para los esquemas de la seguridad social), y constituyeron el fundamento sobre el que se edificó la estructura prestacional de la MEC en los estados.

Otro aspecto importante resulta la relevancia de los gastos en inversión social en el interior del Programa. Si bien es cierto que ha concentrado partidas de inversión procedentes de otros organismos de gestión de servicios sociales, también lo es el hecho de que ha agregado fuertes cantidades de recursos destinadas no a erogaciones corrientes, sino a gastos en infraestructura social básica, y a la creación de alternativas de ingreso productivo genuino. Estos mecanismos han tenido como objetivo central, crear nuevas condiciones estructurales para amplios sectores de escasos recursos, con el objeto de facilitar un ingreso más efectivo al mercado laboral.

Resulta imprescindible señalar también el incremento real observado en los niveles de participación popular en la gestión de las políticas. La constitución de comités de elaboración y seguimiento de los proyectos, la aparición de liderazgos populares al margen de los tradicionales mecanismos de cooptación del PRI, y la participación de los beneficiarios en la ejecución del Programa, hablan del importante avance logrado a través del PRONASOL, en el camino hacia la institucionalización de espacios públicos que sirvan de nexo entre las esferas de la sociedad y el Estado.

Finalmente, entendemos que un aspecto nuevo en la gestión de políticas viene a ser la revalorización de la comunidad, en tanto espacio social de integración y

desarrollo individual. En efecto, el Programa apela al fortalecimiento de los lazos comunitarios para la provisión de bienes colectivos, destacando la necesidad de cierta autonomía para la ejecución del proyecto, y de ciertos mecanismos de ayuda mutua imprescindibles para su realización.

Todos estos aspectos no pueden oscurecer nuestra visión global del Programa, ni el reconocimiento de prácticas que conspiran contra la institucionalización que mencionamos anteriormente. Por lo pronto, entendemos como indispensable la discusión de las asignaciones presupuestales del PRONASOL en espacios institucionales de amplia negociación como el Parlamento. Esta negociación global de asignación de recursos deberá verse reflejada en una distribución formal de partidas a través de proyectos definidos, eliminando el margen para la discrecionalidad.

Otra cuestión complementaria a este aspecto es la necesidad de desligar la asignación de recursos del Programa y la aplicación específica de las partidas, de las necesidades electorales de los gobiernos en turno (y en este caso específico, del PRI). Sólo este proceder permite cumplir con los requisitos de transparencia y objetividad que el Programa necesita, a las que los sectores sociales apelan para ser considerados protagonistas básicos en la definición de su propio bienestar.

Para finalizar, queremos hacer algunas reflexiones intentando matizar el tratamiento y la relevancia del PRONASOL como modelo específico de política pública, y ubicarlo en el contexto de las demás políticas. En efecto, entendemos que la existencia de un modelo de política pública debe observarse a partir de un importante número de instrumentos de gestión de servicios, que cuenten con una misma lógica operacional. En nuestro caso de análisis, notamos anteriormente que desde el punto de vista presupuestario, el PRONASOL es una política social con escasa participación en el conjunto de las políticas sociales. La mayor parte del gasto social (casi el 90% de los recursos) se canaliza a través de las tradicionales instituciones de administración y gestión de servicios sociales, a saber, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Salubridad y la Secretaría de Educación Pública. Si la tesis del PRONASOL como nuevo estilo de política pública fuera correcta, para extraer conclusiones generales más significativas acerca del conjunto de las políticas sociales, tendría que efectuarse un exhaustivo análisis de las instituciones antes señaladas en lo que se refiere a la modalidad que desarrollan en la administración de sus servicios. La centralidad de su presencia en el contexto de las políticas sociales requiere de este análisis, que a su vez nos dará pautas más precisas acerca del modelo de política pública en el ámbito de los servicios sociales.

Por otro lado, un modelo de política pública engloba tanto políticas sociales, como económicas. Cada una de estas políticas tiene rasgos ciertamente diferenciados, aunque no exclusivos, relacionándose estrechamente en todo momento. Ni las políticas sociales se dedican exclusivamente a la distribución, ni las económicas a la acumulación, sino que ambas se articulan en la construcción de un modelo de políticas que actúa como expresión de un modelo de relaciones entre el Estado, la

sociedad y el mercado. En nuestro caso, poco sirve extraer conclusiones significativas acerca del modelo de política pública sólo a partir del análisis del PRONASOL y de los otros instrumentos sociales. Es preciso integrar el análisis con el conjunto de políticas económicas, y a partir de ahí estudiar la concreción de los objetivos colectivamente definidos. Objetivos que esperamos, tiendan cada vez más a armonizar crecimiento y equidad

CUADRO 1
MÉXICO: POBREZA Y POBLACIÓN

<i>Año</i>	<i>Núm. de pobres (A)</i>	<i>Población (B)</i>	<i>A/B</i>
1960	27.5 millones	36 millones	76.4%
1970	31.2	50.7	61.5%
1977	34.3	63.3	54.2%
1981	32.1	71.4	45.0%
1987	41.3	81.2	50.9%

Fuente: Zepeda, 1991.

CUADRO 2
MÉXICO: POBREZA EXTREMA Y POBLACIÓN

<i>Año</i>	<i>Pob. Extre. (A)</i>	<i>Población (B)</i>	<i>A/B</i>
1960	20.4 millones	36 millones	56.7%
1970	19.9	50.7	39.3%
1977	18.8	63.3	29.7%
1981	13.7	71.4	19.2%
1987	17.3	81.2	21.3%

Fuente: Zepeda, 1991

CUADRO 3
PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD
Presupuesto anual (billones de pesos)

<i>1989</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>
1 064	3 079	5 117	6 800

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 4
RAMO XXVI
DESARROLLO REGIONAL Y SOLIDARIDAD
Presupuesto anual (billones de pesos)

<i>Año</i>	<i>Miles de millones de pesos corrientes</i>	<i>Índice de precios 1980 = 100</i>	<i>Miles de millones de pesos de 1980</i>
1980	86.9	100.0	86.9
1981	55.8	126.0	44.3
1982	101.9	202.8	50.2
1983	84.1	386.2	21.8
1984	184.5	614.5	30.0
1985	232.2	963.2	24.1
1986	471.9	1 679.5	28.1
1987	533.4	4 020.6	13.3
1988	944.9	8 040.4	11.8
1989	1 889.2	10 250.4	18.4
1990	3 079.0	12 770.2	24.1
1991	5 117.0	15 068.8	34.0

Fuente: Zepeda, 1991.

CUADRO 5
GASTO PRESUPUESTAL PROGRAMABLE (1988-1991)
Estructura porcentual

<i>Sector</i>	<i>1988</i>	<i>1989</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Desarrollo social	32.1	13.9	37.8	43.5
– Educación	13.9	15.2	15.8	18.1
– Salud y laboral	14.8	17.4	18.6	20.1
– Solidaridad y desarrollo regional	1.3	1.5	2.4	3.6
– Desarrollo urbano y ecología	2.1	1.6	1.0	1.7
Justicia y seguridad	3.4	3.7	4.1	3.9
Administración	3.8	4.6	3.2	3.0
Energético	27.4	27.1	8.1	3.6
Industrial	12.9	9.1	8.1	3.6
Agropecuario y pesca	6.1	5.7	6.0	5.7
Otros sectores	14.3	14.1	14.0	13.0

Fuente: Jiménez, 1992.

BIBLIOGRAFÍA

- Bernal, Víctor (1991), "1991: ¿Se agota el liberalismo social?", *Estrategia* núm. 108, nov.-dic., México.
- Bresser Pereira, Luiz, J. M. Maravall y Adam Przeworski (1992), "Economic reforms in new democracies: a social-democratic approach", ponencia presentada en la conferencia "Democracia, mercados y reformas estructurales en América Latina", Universidad de Miami y CEDES, 25-27 de marzo, Buenos Aires.
- Bolívar, Augusto, Luis Méndez y M. A. Romero (1992), "El nacimiento del Estado liberal social 1982-1992", *El Cotidiano*, núm. 50, sept.-oct., México.
- Cardoso, Myriam (1992), "La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones", ponencia presentada en el Seminario "Introducción a las Políticas Públicas", Instituto Nacional de Administración Pública, 16-18 de nov., México
- Cavarozzi, Marcelo (1991), "Beyond transitions to democracy in Latin America", ponencia presentada en el XVI Congreso de la Latin American Studies Association, abril, Washington.
- Cavarozzi, Marcelo (1992), "La política: clave del largo plazo latinoamericano" (mimeo.).
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco (1992), "Racionalizando la política social: evaluación y viabilidad", *Revista de la CEPAL*, núm. 47, agosto.
- Consejo Consultivo del PRONASOL (1991), "El combate a la pobreza", Ed. El Nacional, México.
- De la Fuente Lora, Gerardo (1992), "PRONASOL y el desprestigio de la política", *Memoria*, núm. 47, octubre, México.
- Delgadillo, Javier y Felipe Torres (1992), "El Estado mexicano frente al reto de las demandas sociales actuales", *Momento Económico* núm. 61, mayo-junio, México.
- Dresser, Denise (1991), "Neopopulist solutions to Neoliberal problems", *Current Issue Brief*, núm. 3, Center for U.S.-Mexican Studies, Universidad de California, San Diego.
- Dresser, Denise (1992a), "Embellishment, empowerment, or euthanasia of the PRI? Economic reform and party restructuring in México" (mimeo.), junio.
- Dresser, Denise (1992b), "PRONASOL: los dilemas de la gobernabilidad", *El Cotidiano*, núm. 49, julio-agosto, México.
- Echeverría, Rodolfo (1992), "El Programa Nacional de Solidaridad: resultados y perspectivas", *El Cotidiano*, núm. 49, julio-agosto.
- El Financiero*, Informe Especial (1991), "Elecciones de medio sexenio: Solidaridad con el PRI", año 2, núm. 70, 13 de septiembre.
- El Financiero*, Informe Especial (1992), "PRONASOL-Neoliberalismo: contradicción permanente", año 2, núm. 96, 13 de marzo.
- Franco, Rolando (1982), *Las controversias de la política social*, ILPES, Santiago.
- González, Enrique (1992), "Seis tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad", *El Cotidiano*, núm. 49, julio-agosto.

- Heredia, Blanca (1992), "Making economic reforms politically viable, the mexican experience" (mimeo.), noviembre.
- Huerta, Gerardo (1992), "El combate a la pobreza en México", *Revista de Administración Pública*, núm. 82, México.
- Jimenez, Margarita (1992), "Programa Nacional de Solidaridad: una nueva política", *El Cotidiano*, núm. 49, julio-agosto.
- Knight, Alan (1992), "El abrigo de Arturo Alessandri: populismo, Estado y sociedad en América Latina, siglo XX", ponencia presentada en el Seminario "Transformaciones Sociales y Acciones Colectivas", El Colegio de México, 11-13 de noviembre.
- Medina, José Luis (1992), "Crisis económica y pobreza", *Revista de Administración Pública*, núm. 82, México.
- Moguel, Julio (1992), "Cinco críticas solidarias a un programa de gobierno", *El Cotidiano*, núm. 49, julio-agosto.
- Muñoz Ledo, Porfirio (1992), "Crisis del Estado representativo en México", *Memoria*, núm. 46, septiembre, México.
- Osorio, Saúl (1992), "Democracia de la miseria y miseria de la democracia", *Momento Económico*, núm. 60, marzo-abril, UNAM, México.
- Paramio, Ludolfo (1991), "América Latina en los noventa: la crisis de unos actores", *Nexos*, diciembre, México.
- Peón, Fernando (1992), "Solidaridad en el marco de la política social", *El Cotidiano*, núm. 49, julio-agosto.
- Piñeyro, José Luis (1992), "El PRONASOL: ¿nueva hegemonía política?", *El Cotidiano*, núm. 49, julio-agosto.
- Rojas, Carlos (1991), "Avances del Pronasol", en *Revista Comercio Exterior*, vol. 41. núm. 5, mayo, México, citado en Jiménez, 1992.
- Rojas, Carlos (1991), "Empleo e ingreso, reto del PRONASOL", *Este País*, núm. 7, oct., México.
- Salinas de Gortari, Carlos (1992), "Vigentes, soberanía y nacionalismo: Salinas", *La Jornada*, 14 de noviembre, México.
- Sojo, Ana (1990), "Naturaleza y selectividad de la política social", *Revista de la CEPAL*, núm. 41, agosto.
- Touraine, Alain (1992), "Integración nacional y cambio social en América Latina", Suplemento Político de *El Nacional*, diciembre, México.
- Zapata, Francisco (1992), "Modernización económica y sindicalismo en México", ponencia presentada en el Seminario "Transformaciones sociales y acciones colectivas", El Colegio de México, 11-13 de noviembre.
- Zepeda, Mario (1991), "El PRONASOL, la política y la pobreza (tejiendo en el telar de Penélope)", *Memoria*, núm. 36, octubre.
- Zermeño, Sergio (1987), "El fin del populismo mexicano", *Nexos*, núm. 113, marzo.
- Zermeño, Sergio (1991), "Desidentidad y desorden: México en la economía global y el libre comercio", *Revista Mexicana de Sociología*, año LIII, núm. 3, julio-septiembre.