
Solidaridad y la Política Social: ¿Ahora, Hacia Dónde?

*Enrique González Tiburcio
Premio INAP 1990*

Introducción

A más de una década de profundas transformaciones en el orden económico, político y social, muchas de las reformas impulsadas en el periodo 1989-1994 se encuentran en vías de consolidación. Aunque en lo fundamental el nuevo perfil del Estado, producto de esa reforma, ya está definido, y el papel del mercado como agente impulsor de nuevas sociabilidades se afianza cada día más, los espacios de intersección entre sociedad, mercado y Estado, presentan todavía de retos, reclamos y tensiones.

El método de reformas impulsado en la administración de Carlos Salinas de Gortari ha permitido ir de menos a más. Mercados, sociedad y Estado empiezan a descubrir nuevos equilibrios, no fáciles de construir y mantener. Abriéndose paso las comunidades rurales y urbanas han encontrado, dentro del contexto de la reforma del Estado, mayores espacios para su acción, de tal manera que organización social y participación

constituyen hoy un apoyo importante en el diseño de nuevas políticas públicas, en particular de las que se han aplicado en el marco del Programa Nacional de Solidaridad.

Durante los últimos seis años, se han producido cambios fundamentales en la concepción y en la forma de operar la política social, en especial aquella que se vincula con los grupos más necesitados. Las transformaciones y ajustes introducidos en las finanzas públicas han redefinido las prioridades a las que se asigna el gasto público. Como resultado el gasto social ha crecido hasta representar más de la mitad del gasto público programable y casi el diez por ciento del producto interno bruto del país.

Más importante aún, más allá de la dimensión cuantitativa, los cambios en la política social se expresan en la puesta en marcha de una nueva forma de gestión de las demandas sociales, sobre todo las que provienen de los grupos más necesitados. El Programa Nacional de Solidaridad, representando no más de diez por ciento del

gasto social, ha sido el pivote de esta transformación cualitativa de la política social. El Programa, por sus principios y método (al mismo tiempo en que ha podido recuperar formas naturales de organización social abriendo espacios en las acciones públicas de bienestar) ha operado como poderoso impulsor de la reforma del Estado por la vía de difundir una nueva forma de trabajo, un nuevo esquema de relaciones entre las instituciones de gobierno y los grupos organizados de la sociedad.

Después de casi seis años de operación, con resultados que hablan de más de 500 mil obras realizadas, en los ámbitos del bienestar comunitario, familiar y regional, en los momentos actuales de cambio de gobierno, resulta fundamental avanzar hacia una mayor profundización de la práctica que ha impulsado el Programa Nacional de Solidaridad. El Programa comenzó siendo un instrumento federal para, de allí irse desplegando en todo el territorio nacional, anclando en las entidades federativas, los municipios y las comunidades. La estrategia de institucionalización que se requiere consiste en consolidar los vínculos que ha logrado Solidaridad (en cuanto a recursos, instituciones y organización social) en los ámbitos comunitario, local y, sobre todo, municipal. Preguntas tales como: ¿de qué manera asignar los re-

ursos en el nivel municipal? ¿cómo fortalecer las instituciones municipales y la organización comunitaria? ¿cómo conjugar, en un nuevo marco federal, recursos y organización social? encierran los retos fundamentales que enfrentará esta estrategia. Se aspira a que las respuestas a estas interrogantes reflejen los principios, la filosofía y el método que ha impulsado Solidaridad en el combate a la pobreza y la promoción de la organización social: corresponsabilidad, participación de las comunidades, respecto a la organización social y transparencia en el manejo de los recursos.

Institucionalizar en los municipios los principios y el método solidario podría propiciar el avance del proceso de descentralización efectiva y arraigo territorial de una nueva política social con piso regional y municipal. Los ejes de esta estrategia serían: el fortalecimiento de los municipios, una mayor institucionalización de la vertiente de coordinación de las acciones que realiza la federación con las entidades federativas y municipios, así como mantener viva la dinámica organizativa de las comunidades con el apoyo de las organizaciones sociales solidarias, buscando su consolidación como entidades con autonomía y formas de operación democrática.

De la política social para el ajuste a la política social para una economía en crecimiento

Los años de crisis y ajuste que vivimos en México requirieron, en materia de bienestar, de una focalización social de los esfuerzos hacia los grupos más necesitados de la sociedad. Frente a necesidades desbordantes, los recursos escasos tuvieron que ser priorizados hacia las acciones de combate a la pobreza extrema. Tal vez por ello, durante la década pasada el concepto pobreza se convirtió en factor aglutinador para la comprensión de las problemáticas sociales. En México y en América Latina el binomio pobreza y ajuste articuló las elaboraciones teóricas y programáticas de esa etapa.

En este contexto los años de crisis provocaron, al parecer, una identificación entre el contenido de la agenda social y el combate a la pobreza; hablar de la política social equivalía prácticamente a hablar de políticas focalizadas de combate a la pobreza. No sólo por la prioridad y la gravedad del problema sino, fundamentalmente, porque la escasez de recursos financieros -que impactó de manera directa el nivel de gasto social- provocaba deterioros en muchos de los servicios públicos y presiones políticas importantes. Las políticas sociales, en un contexto de crisis,

priorizan la focalización de los recursos y el combate a la pobreza. Por el contrario, la experiencia parecería mostrar que, en un contexto de crecimiento, las políticas sociales requieren cubrir un espectro mayor de preocupaciones no sólo por la pobreza sino también por la desigualdad social, aun a costa de la eficiencia. Este parece haber sido el caso mexicano entre los años 1933 y 1981.

El Programa Nacional de Solidaridad surge en un contexto caracterizado por finanzas públicas en reestructuración, una estabilización macroeconómica en marcha, transformaciones estructurales de la economía por madurar y una demanda social que daba la impresión de rebasar por mucho la capacidad de respuesta de la instituciones de bienestar social. Para muchos grupos sociales, en particular los más necesitados, quedaba la impresión de que faltaban instrumentos y mecanismos institucionales para el manejo de sus respectivas problemáticas. Solidaridad ha sido la avanzada instrumental para acercar bienestar a las comunidades más pobres y alejadas. El Programa permitió realizar la pequeña obra, o "la necesidad más sentida" de la comunidad que, por distintas razones, las grandes instituciones de bienestar no alcanzaban a cubrir.

Interesa destacar, en suma, que el momento del surgimiento del Programa está permeado por la noción de crisis y

ajuste y, por tanto, por una definición conceptual que deriva de las condiciones económicas descritas. Por ello Solidaridad actuó, al menos durante los primeros años, bajo la idea rectora del ajuste y la estabilización. En cambio, en las actuales circunstancias, en las que existe una economía estabilizada, en reestructuración pero con crecimiento, habría que pensar la política social del Programa desde otro esquema y desde la lógica de un estilo de desarrollo diferente, que tiende a afianzarse durante los próximos años. En esa perspectiva la práctica del Programa tendría que formar parte sustancial de una estrategia renovada de bienestar social que responda a las exigencias de la pobreza extrema, pero también a las demandas de desigualdad social. Los nuevos escenarios nacional e internacional que viviremos, así parecieran requerirlo.

Sin embargo, no habría que olvidar que la acción directa contra la pobreza y, en general, las acciones en favor de un mayor bienestar, vía la política social, no sustituyen, más bien complementan a una dinámica global favorable al empleo, al mejoramiento productivo y al aumento real de los ingresos del trabajo. Sin volver al simplismo del pasado, que veía en el desarrollo un proceso generalizado que cubriría con sus beneficios al conjunto de la sociedad, es indispensable tomar en cuenta las virtudes y limitaciones de la política social. Esto

es, se requiere no perder de vista el contexto económico global donde se aplica la política específica o la acción puntual.

La ubicación de la política social solidaria

Desde variadas perspectivas se ha señalado que en México a diferencia de otros casos, no somos precisamente un Estado Social, sino un Estado con Derechos Sociales. Esto es, las preocupaciones por el bienestar y en contra de la desigualdad y la pobreza no son una política opcional de partido o de gobierno, sino un asunto de Estado.^{1 y 11} Los derechos sociales están plasmados, vale la pena recordarlo, en el artículo tercero constitucional, el derecho a la educación; en el cuarto, se reconoce la composición pluricultural de la nación mexicana sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, así como también el derecho a la protección de la salud y a la vivienda digna; en el 27 se da certidumbre jurídica al uso del suelo y a la propiedad en el campo; y en el 123, al empleo socialmente útil. Ahora bien, este Estado con derechos sociales se ha “apoyado” en gobiernos que han aplicado políticas sociales.

Fue un estilo de gestión de la política social el que provocó, lo que para muchos fue considerada una apropiación

gremial de derechos ciudadanos, estos, de derechos de todos los mexicanos, que en la práctica se convirtieron en realidad sólo para algunas organizaciones sociales. La explicación de ello se encuentra entre otras razones en la voluntad de construcción del Estado nacional, que subordinó el despliegue y alcance de una ciudadanía completa. Se intercambia una “ciudadanía civil”, bien delineada constitucionalmente, pero apenas concretada en la práctica de las instituciones estatales y en la vida cotidiana de la gente, por una mayor “ciudadanía política”, pero no por medio de una afirmación individual-ciudadana, sino por medio de un pacto (corporativo) que propició que ambos tipos de ciudadanía se intercambiaran por una supuesta mayor “ciudadanía social”. En esta perspectiva los ciudadanos son relegados al nivel de simples derechohabientes o consumidores de los bienes y servicios públicos. En este estilo el componente de libertad político-participativa dejaba en una gran desigualdad efectiva a los derechos civiles y políticos.³

Durante los últimos años, la necesidad de la reforma social en el ámbito del bienestar se concentró en impulsar modificaciones de corte administrativo (por ejemplo, desconcentraciones y simplificaciones administrativas). Hoy se han modificado políticas y prácticas

(como las de solidaridad social) que han cambiado un estilo de hacer la política. Entre otras prácticas, la del intercambio de apoyo político por solución de demandas que dificultaba y debilitaba la autonomía de los ciudadanos propiciando la reproducción de relaciones clientelares y paternalistas.

Solidaridad, como mecanismo vivo de la reforma ha permitido acercar al Estado la participación organizada de una parte de la sociedad mexicana. Ello se ha producido por medio de un proceso de descentralización, ofreciendo transparencia en los actos públicos, desburocratizando, favoreciendo las formas de cogestión de ciudadanos y organizaciones, pero sobre todo activando instituciones de participación permanentes. De lo que se trata finalmente es de acompañar el proceso de maduración creciente de la ciudadanía y favorecer estilos y modos de articulación entre el Estado y la sociedad. La opción que Solidaridad ha delineado no parece ser la de una sociedad civil contra el Estado, sino la ecuación corresponsable e inclusiva de Estado más sociedad civil.

En este marco, vale la pena preguntarse por las formas específicas en que los diferentes grupos sociales acceden al bienestar, en el contexto de un Estado con derechos sociales. Para los fines de nuestro análisis, conviene definir una estrategia de desarrollo social integrada

de tres componentes. De ellos, ha sido la política de seguridad social (aquella incluida en el segundo grupo de esta clasificación), la que ha tenido en nuestra historia una mayor vigencia; las otras dos, sólo se incorporan con fuerza en los últimos años.

a) Políticas de Solidaridad Social. Estas acciones desplegadas durante el proceso de ajuste macroeconómico, inician asistiendo y compensando con el objetivo de procurar un piso básico de satisfactores a la población, sobre todo a aquella que es más bien ciudadana formal que ciudadana real. Estamos hablando de los grupos más desprotegidos de nuestra población, de aquéllos donde la tradición comunitaria y familiar tiene en ocasiones mayor peso, dentro del esquema cotidiano de acceso al bienestar que los derechos del Estado moderno. Estos grupos normalmente son los más necesitados. Esta es, por definición, una política distributiva que permite, al mismo tiempo, la liberalización de las capacidades en el ámbito de la organización social.

b) Políticas de Seguridad Social. Tienen como base la típica relación empleo-sindicato-seguridad social. Este esquema cuenta en nuestro país con una amplia y fuerte tradición que ahora, dentro del contexto de la modernización, ha sometido a muchas de sus instituciones a un importante proceso de cambios, en dos direcciones básicas:

hacer más transparente el manejo de los recursos y hacer eficientes sus resultados en términos financieros y de equidad en la prestación de servicios a la población asegurada.

c) Políticas de Desarrollo Social-Urbano. Con ellas se procura aprovechar las complementariedades que las otras dos generan. Por ejemplo, contando con un piso social básico, una política de desarrollo social-urbano podría diseñar las diferentes áreas del edificio en su conjunto. A este ámbito corresponderían las acciones de desarrollo urbano y regional que requiere el México moderno asentado en las ciudades. En esta materia el reto es claro: lograr un ordenamiento territorial de la población más equilibrado, que permita alojarla con mejores condiciones de vida, que impulse el desarrollo de las regiones con respeto al medio ambiente y que responda a los retos de favorecer la productividad y la competitividad que exige el mejoramiento productivo de la calidad de vida de los mexicanos en el proceso de globalización mundial.

Una estrategia de desarrollo social que responda a los requerimientos del México plural de fin de siglo debe ser efectivamente plural y con múltiples facetas. Esta pluralidad deriva de la existencia de una amplia diversidad de situaciones sociales, esto es, de la necesidad de atender a distintas lógicas sociales, en un marco de libertad para

acceder a la justicia social que la Constitución consagra.

Es necesario dar respuesta a lógicas sociales tan disímiles como la familiar-comunitaria, la gremial-corporativa y la libertaria-ciudadana. Las tres tienen problemáticas, espacios y formas de operación diferentes, y requieren, para su atención, del uso de distintos instrumentos. Lo más importante hoy es hacerlas convivir y pervivir dentro de una estrategia integral de bienestar social que nos permita acercar los derechos sociales a todos los mexicanos. Esto es, que nos ayude a crear un sistema social generalizado que demuestre a la gente que los beneficios del esfuerzo nacional se comparten.

En cada uno de estos casos es necesario reiterar la pregunta ¿qué puede hacer realmente el gobierno?, ¿qué es viable en cada situación? Esto es, ¿qué aspectos de la dimensión del bienestar social son gubernamentalmente tratables y cuáles no?

La experiencia general en la materia y, en particular, la nuestra, nos enseña que la desigualdad y la pobreza tienen segmentos, aspectos y dimensiones que no son gubernamentalmente tratables. En un marco de libertad, para alcanzar el bienestar, no todo puede (ni debe) ser atendido por el gobierno, sin dimensiones de responsabilidad personal y comunitaria. En palabras de Mi-

chael Walzer: “no se puede tener la pretensión de indicarle a la gente como deben ser felices; lo más que se puede hacer es ofrecer la posibilidad de encontrarla por ellos mismos”.⁴

En esta perspectiva, Solidaridad ha sido el eje de la construcción de una política social familiar y comunitaria que recoge las aspiraciones y demandas por una mayor participación y corresponsabilidad. Su arraigo ha ido en aumento, tanto en el campo como en las colonias populares de las grandes ciudades. Se trata de individuos en transición hacia una ciudadanía (de hecho), que quedaban atrapados, sin ser parte de gremios o corporaciones, aunque tampoco eran ciudadanos en el sentido moderno del término.

En la perspectiva de articular estos tres espacios de lo social, correspondientes a tres lógicas sociales distintas, aunque con una misma filosofía general (justicia social y libertad), para cada una debe haber un método y formas particulares de trabajo: el ciudadano que paga impuestos, exigirá un conjunto de servicios adecuados a su condición. Para él, en muchos casos la Solidaridad moderna se concreta en el pago de impuestos y en el reclamo de un gobierno, igualmente moderno, que responda con eficiencia y calidad a sus exigencias. Podría decirse que la aspiración de muchos, sobre todo habitantes urbanos, de clases medias y altas, es la eficiencia y

calidad de los servicios públicos que reciben. Existe pues, una ciudadanía exigente, que presiona para que sus impuestos trabajen bien. A todos, pero básicamente a este sector de la población, está destinado el campo de la Política de Desarrollo Social Urbano que, en un país como el nuestro, con un Estado que se reforma, toma un carácter evidentemente regional y urbano.¹²

Un segundo espacio corresponde a formas y lógicas de trabajo que, en nuestro país, se estructuraron a partir de la industrialización, como políticas sociales de gremios y corporaciones propiciando, al mismo tiempo, una importante construcción de instituciones (tales como IMSS, ISSSTE, INFONAVIT). A partir del binomio empleo formal-sindicato, esta política de seguridad ha estado sometida a una creciente revisión desde la perspectiva del gobierno, pero también desde los propios grupos de beneficiarios y derechohabientes. En fechas recientes hemos asistidos a innovaciones institucionales que exploran caminos para su renovación (verbigracia SAR, IMSS, INFONAVIT). Son caminos que parecen apuntar hacia una reconstrucción de su capacidad de respuesta y financiamiento, con la finalidad última de recuperar el sentido original de justicia que les dio origen.

Por último, tenemos el eje de política social que ha construido Solidaridad,

que en el limitado lenguaje tradicional sobre el bienestar ha recibido el nombre de política de asistencia y compensación. Todos sabemos que en un proceso de modernización existen miles de ciudadanos que, en los hechos no lo son, cuya experiencia comunitaria y social no es la del ciudadano económicamente autónomo y relativamente satisfecho. En nuestro país, si esta proporción se mide por los que no tienen empleo formal o por el dato de pobreza extrema, se estaría hablando de hasta una quinta parte de la población. Tomando otros indicadores se puede, incluso, hablar de un tercio de los habitantes del país.

México, más que un país de ciudadanos, es un país de familias y comunidades, en nuestro caso el sentido comunitario es más profundo que el individualista. Solidaridad se ha construido a partir de esas premisas, incorporando redes intermedias de organización como las asociaciones vecinales u otras formas que provienen de patrones culturales propios de las comunidades, como el tequio, la mayordomía, la mano-vuelta o la faena. Esta configuración de redes, en la que Solidaridad ha sido muy exitosa, permite expresar demandas, representar intereses pero, sobre todo, materializar proyectos. ¿Hasta qué punto estas agrupaciones son simplemente entes en tránsito hacia la modernidad? No lo

sabemos. Sí sabemos, en cambio, que han estado allí por siglos y que, cuando las políticas sociales recurren a ellas, el desarrollo de sus funciones es más eficiente. Podría decirse, incluso, que han existido y persisten, sin y contra las propias políticas de gobierno.

El tema de fondo tiene que ver con el modo de interrelación que se establece entre Estado y sociedad y en específico con la capacidad de gestión efectiva del Estado para cumplir aquello que sería más conveniente que lleve a cabo. En ese sentido lo que Solidaridad ha permitido, con sus principios de operación, es la renovación de todo un estilo de gestión pública.

No obstante las frescas innovaciones en el quehacer público, la transformación mexicana no puede echar por la borda los activos social y político que sobreviven en las entidades corporativas, referidos tanto a la aportación a la gobernabilidad del país, al orden social, como a su papel de entidades de autorregulación que han obtenido mayores resultados en adaptación de conductas sociales que los que se pueden lograr invocando la simple acción del mercado o la intervención gubernamental omnibarcante.

Como toda transición profunda, la mexicana tendrá que idear las formas de ordenar las relaciones sociales de manera tal que se compensen y limiten los

conflictos naturales entre comunidad, asociación corporativa, mercado y Estado, a través de combinaciones que potencien sus efectos sinérgicos y sus complementariedades.⁵

Existen dos procesos que articulan buena parte de las propuestas y tendencias presentadas: el primero se refiere a la necesidad de renovar los espacios públicos de nuestra vida nacional; el segundo, apunta a que el proyecto reformador requiere cristalizar un nuevo pacto constitutivo que exprese una orientación consensada y de largo aliento para una nueva calidad de ciudadanía -más participativa, pero también más responsable- y un nuevo modelo que logre combinar: competencia, cooperación y Solidaridad.

Con Solidaridad se conforma, en suma, la vertiente que hacía falta en nuestra estrategia de bienestar social. Se abre un nuevo espacio para el grupo de los más necesitados, sin eliminar esquemas de política social que han demostrado a lo largo del tiempo su importancia y su valía, ni tampoco reducir ni suplantar el tejido organizativo que la sociedad mexicana ha ido creando. La estrategia de desarrollo social de hoy, de cara al futuro, requiere ampliar los espacios de participación, respondiendo a la diversidad y densidad organizativa de la sociedad mexicana de fin de siglo.

Algunas consideraciones básicas o el marco de referencia que Solidaridad construye

Dentro del marco de la modernización nacional la política social de solidaridad ha significado un avance importante en la construcción de nuevas relaciones entre Estado y sociedad, al delinear un entorno distinto para el afianzamiento de la nueva estrategia de desarrollo social. Desde Solidaridad se visualizan más claramente las potencialidades y superioridad de la ecuación Estado más sociedad civil, sobre el otro modelo que enfrenta esos conceptos como excluyentes. Por ello, desde la experiencia del Programa se delimitan como elementos fundamentales del nuevo perfil de relaciones los siguientes:

1) El futuro del desarrollo social no puede depender de manera exclusiva ni de las formas de operación de los mercados ni de la emergencia y movilización de la sociedad civil. Su evolución está indisolublemente ligada, en nuestra historia presente, a la capacidad que tengamos para impulsar formas de convergencia específicas entre las acciones del gobierno y las que requieran los ciudadanos organizados.

2) La reforma del Estado ha impulsado un ejercicio diferente de la autoridad,

propiciando una traslación del poder, antes concentrado en distintas esferas del gobierno, hacia amplios grupos de la sociedad (ciudadanos y organizaciones). Esta nueva noción de lo público, con un componente mayor de participación social no significa, sin embargo, menos Estado, sino un Estado que no bloquee los desarrollos de la sociedad civil y que sirva de eje o apoyo para proporcionarles congruencia, permanencia y fortaleza a sus demandas.

3) Solidaridad ha contribuido a fortalecer una noción de ciudadanía que, aunque constitucionalmente definida, en los hechos está insuficientemente generalizada para una gran parte de los mexicanos. El reto que ha enfrentado el Programa es, en suma, hacer posible el tránsito desde un esquema de derechos "autorizados" a otro de derechos "efectivos". En ese sentido, una opción como la que Solidaridad propone implica, también, la consolidación de un nuevo estilo de gestión pública, alejado de encuadramientos populistas y partidarios. Esto es, como señala Osborne y Gaebler,⁶ se requiere reinventar un patrón de gobierno.

4) Sin embargo, en el momento actual, para que las nuevas relaciones entre Estado y sociedad se consoliden, no basta con renovar el ánimo y la emoción solidaria. La práctica del Estado reformado debe recoger todas aquellas iniciativas, proyectos y reclamos que

puedan desembocar en el surgimiento de nuevas formas de vinculación, y reflejarlos crecientemente en un nuevo marco institucional.

5) No se trata de volver atrás, reproduciendo las pautas de arreglo, gasto y rentas que acompañaron el esquema de desarrollo social que ahora tratamos de superar. Tampoco de impulsar una fórmula que se sustente en la ampliación de la sociedad acompañada por la minimización del Estado. La práctica del Programa apunta a precisar nuevos contenidos para la definición de un *Estado habilitado* (un nuevo rol del Estado que sea catalítico) para impulsar un esquema de bienestar en el que se incorporen las tendencias y fuerzas diversas de la sociedad. En otras palabras, se requiere que el gobierno sea un catalizador que ayude a que converjan las distintas energías sociales. Así, se podrá reciclar una parte importante de la capacidad institucional que ha operado tanto durante la gestión de la crisis, como ahora, durante la transición. En este momento dos requerimientos aparecen como básicos para afianzar la gestión de la política social solidaria:

- Ampliar las oportunidades de vinculación y participación de las fuerzas sociales en los distintos órdenes de gobierno, diferenciando representación social de representación política. En los niveles municipal y

microregional, existen condiciones particularmente propias para hacerlo.

- Partir del reconocimiento de lo local y de lo comunitario como ámbitos preferentes para el desarrollo de la nueva relación, impulsando la creación y recreación de espacios de participación social en estos niveles, para que puedan desarrollarse iniciativas sociales realmente autónomas y duraderas. Esto, a su vez, permitirá abrir más el abanico de formas de relación entre la administración pública en sus diferentes órdenes (federal, estatal y municipal) y los grupos sociales.

Los dos planteamientos anteriores conllevan la necesidad de profundizar la descentralización de la acción pública, del gasto y de las instituciones pero, más importante, una distribución del ejercicio de la autoridad que, para ser eficaz, requiere como contraparte una mayor densidad del tejido organizativo de la sociedad mexicana, sobre todo en las comunidades y municipios.

Desde esta perspectiva, la promoción de arreglos institucionales es, como se señaló, obligada, pero no suficiente, precisamente por la enorme capacidad que todavía existe en nuestra cultura política para reeditar las peores formas de clientelismos y paternalismos en municipios, localidades y entidades federativas. Parece fundamental, también recrear el ámbito cole-

giado-representativo del municipio y las formas de participación de los congresos locales y federal como pasos indispensables para constituir una red o un entorno de ciudadanía general, política y jurídica, que sirva de muro de contención ante las tentaciones paternalistas y clientelares de nuevo cuño.³

Solidaridad en la definición de una nueva estrategia de bienestar social: la institucionalización ya lograda

Solidaridad evoluciona, de ser un Programa especial (de corte federal), hasta su integración dentro de una nueva Secretaría de Estado. En este sentido, la creación de la SEDESOL ha sido el paso siguiente para consolidar una política de desarrollo social, plural en sus contenidos y multifacética en sus alcances. Plural en sus contenidos porque la vincula con la estrategia macroeconómica, tanto en lo financiero como en lo productivo. Ello ha dado pie a la configuración de una política pública moderna que conjuga la visión ecológico-productiva y genera mecanismos innovadores para el desarrollo regional y urbano, incluyendo la producción y la ampliación de la infraestructura, pero también de la vivienda y la protección

del ambiente dentro de un esquema de desarrollo sustentable.

Multifacética en sus alcances porque coordina institucionalmente el gabinete social, participa en el gabinete económico, en la comisión gasto-financiamiento y en los consejos de administración de las instituciones de seguridad social. Se conjuntan, así, espacios propios, objetivos y el instrumental necesario para impulsar una estrategia de bienestar social integral, inducida en el caso de la seguridad social y directamente manejada para la Solidaridad y la de desarrollo social urbano.

Esta estrategia no aparece subordinada, sino como componente fundamental del conjunto de las políticas de modernización nacional, particularmente de la política macroeconómica. De esta forma, el manejo de una política macroeconómica que permita el crecimiento sostenido sin inflación y con finanzas públicas superavitarias tiene, de suyo, impactos favorables en las condiciones de vida de la población y, además, permite disponer de los recursos necesarios que derivarán en mejores condiciones para operar la estrategia de bienestar social.

Los puntos de sinergia más relevantes parecen ser los siguientes:

1) Al conjugar dentro de la nueva secretaría las acciones del Programa Nacio-

nal de Solidaridad con los problemas de vivienda, ecología y ampliación de infraestructura, así como las funciones de planeación urbana, se ha logrado una ampliación de la agenda social, dentro del marco de una estrategia de desarrollo integral, autosustentable y desagregada regionalmente.

2) Con la creación del gabinete social, se fortalecen los vasos comunicantes para una estrategia integral de bienestar y, al mismo tiempo, se delimitan los ámbitos particulares en los que operan los medios e instrumentos de las diversas políticas sociales.

3) Con el traslado de las delegaciones de SEDUE y la Secretaría de Programación y Presupuesto a la nueva secretaría se transfirieron también los conductos para mantener estrechas relaciones con estados y municipios, haciendo posible una mayor coordinación de las acciones de bienestar que competen a los tres órdenes de gobierno.

4) Al concentrarse las funciones de planeación antes atribuidas a la Secretaría de Programación y Presupuesto y SEDUE se fortalece el marco para impulsar desde la nueva Secretaría la planeación participativa como el vehículo idóneo para fortalecer los mecanismos de concertación con las organizaciones, en particular, con las creadas o impulsadas por el Programa Nacional de Solidaridad.

5) Al quedar dentro de la nueva Secretaría las atribuciones de manejar los recursos del ramo XXVI (referidos a Solidaridad y desarrollo regional) y la capacidad de negociar con los estados los convenios de desarrollo social, se fortalece la concertación institucional de los recursos del gasto social con estados y municipios (vertiente de coordinación de la Ley de Planeación). A partir de ello, se fortalece el papel que pueden desempeñar los COPLADES y los COPLADEMUN, reformados con la participación social.

Es en este contexto que Solidaridad abre la oportunidad histórica de reorientar y reformular la estrategia de desarrollo social, en particular la que se relaciona con la pobreza extrema. La nueva posibilidad deriva de la confluencia de tres elementos creados por la experiencia del Programa: su especial articulación en una nueva institución (la Secretaría de Desarrollo Social), la creciente oportunidad de contar con recursos frescos y sanos gracias a la modernización económica; y la existencia de una organización social "entrenada" en la autonomía y con capacidad de intervenir en esquemas de planeación participativa, con los 250 mil comités de Solidaridad que se han organizado en todo el país. El aspecto más importante de Solidaridad es que el nuevo estilo de política social deja atrás esquemas burocráticos centralizados. En

él, los participantes se han transformado, de demandantes con expectativas crecientes (muchas de ellas sin resolver), a protagonistas organizados para alcanzar mejores niveles de vida lo que, a su vez, ha modificado y ampliado las condiciones de gobernabilidad.

En este nuevo entramado de recursos sanos, instituciones descentralizadas y organizaciones sociales con autonomía, está la ruta para fortalecer el compromiso del Estado mexicano con un nuevo modelo de bienestar social, es decir, de encauzar el esfuerzo de los mexicanos para ampliar las oportunidades de todos, sin desatar fuerzas inflacionarias, estimulando las exigencias participativas de la sociedad organizada y el control social sobre el origen y destino de los recursos para evitar sus desviaciones hacia intermediarios y burocracias.

La descentralización de la gestión pública que ha permitido Solidaridad tiene múltiples implicaciones en términos de liberación política y participación social. Las regiones y municipios pueden estar en mejores condiciones que el aparato federal para ajustar toda la administración a las necesidades reales de los ciudadanos utilizando en forma más eficiente los recursos. Sin embargo, la experiencia indica que no necesariamente la descentralización promueve la democratización. Deben establecerse ciertas condiciones para que ello se produzca.

Existen múltiples ejemplos de descentralización del poder en los que la gente tiene limitadas intervenciones en el proceso de toma de decisiones. Entre las condiciones que la práctica de Solidaridad ha permitido desarrollar se encuentran.

- a) La participación de los ciudadanos (y no sólo de las élites locales) en la gestión de la administración pública municipal (más de cien mil comités de Solidaridad).
- b) El fortalecimiento de la capacidad de proveer a las administraciones locales de medios para afrontar crecientemente las demandas de la población (50 por ciento de los recursos de Solidaridad se ejercen en el ámbito municipal).
- c) El establecimiento de mecanismos de control y evaluación social en la realización de la obra pública (contraloría social).
- d) Difundir la información a la población sobre la forma de instrumentar la gestión local-municipal (vida asamblearia, boletines informativos, entre otras).

Estas condiciones promovidas por Solidaridad contribuyen a evitar que la autonomía y la descentralización puedan derivar en la confiscación del poder, y de los recursos que vienen con él, por parte de grupos políticos o sociales locales dominantes. En efecto, sabemos

que la descentralización puede acabar por conferir más poder a algunas élites locales que a la población. Pero Solidaridad nos ha mostrado, también, que difícilmente puede existir una participación local eficaz si no hay una redistribución de la autoridad. Aún más, para que la descentralización promueva el bienestar de la población debe ir acompañada de una liberalización de las capacidades democráticas de la población a nivel local.

Una pieza decisiva para garantizar el proceso reformador es la autonomía de las organizaciones sociales. La historia de nuestro país nos advierte sobre viejas inercias, viejas maneras de hacer política, fundadas en la transacción entre el cumplimiento condicionado de los derechos sociales a cambio de lealtades políticas. Cuando ello ocurre, la organización social se convierte en peso muerto, en una ficción que carece de eficiencia para ejercer acciones de control sobre actos del gobierno, perdiendo su capacidad para fungir como la contraparte en las políticas públicas de bienestar. Por el contrario, la autonomía de la sociedad organizada, según lo demuestra la misma experiencia de Solidaridad, es contrapeso importante que ordena y da eficacia y racionalidad a las acciones públicas.

En la práctica, Solidaridad ha sido un mecanismo para trasladar paulatina-

mente la política social solidaria a estados y municipios. Si a esto se agrega que las nuevas atribuciones de SEDESOL se vienen a conjugar con los cambios del artículo 115 constitucional que dan a los municipios las facultades de la planeación urbana, se tiene que los municipios han aumentado (potencialmente) su capacidad para procesar las demandas sociales. De esta manera, la estrategia de bienestar social tiene un ancla importante en el municipio y en la práctica de Solidaridad. Existe ya un andamiaje institucional que ha permitido darle eficacia a una participación que no se queda en una mera declaración de intenciones. En este sentido, el gobierno municipal es el pilar más importante del Programa como orden de gobierno. A través de él, se ejerce el 50% de los recursos del Programa, mientras que por la vía de las entidades federativas y el nivel federal se canalizan el 45% y el 5% respectivamente.⁷ Esta es una estructura de asignación ampliamente descentralizada que apoya las tesis municipalistas de Solidaridad.

Con Solidaridad se han hecho cada vez más evidentes las diferencias entre las formas de representación social y las de representación política. Precisamente en el municipio es donde esta diferencia se ha hecho cada vez más notoria. Solidaridad ha permitido poblar el espacio de la organización social a nivel local,

haciéndolo cada vez más denso. Ello ha motivado la insuficiencia en los órganos colegiados de representación social, la necesidad de adecuarlos o crear otros. La nueva gestión municipal que Solidaridad ha propiciado requiere la realización de adecuaciones de uno y otro lado -gobierno y sociedad-, de tal forma que se abran espacios en los ayuntamientos para la participación de las organizaciones sociales que ya existen y se sigan creando las condiciones para que se exprese la población aún no organizada.

La institucionalización por alcanzar

El método y los principios del Programa Nacional de Solidaridad lo han hecho eficiente instrumento para alcanzar a grupos de la población normalmente excluidos de la estrategia de bienestar social. Pero Solidaridad ha sido mucho más: ha sido un poderoso impulsor de la reforma del Estado y un vehículo eficiente de descentralización. Por esa razón, su institucionalización no se refiere únicamente a la necesidad o conveniencia de preservar un programa de lucha contra la pobreza, sino de seguir contando con un instrumento que fortalece la posibilidad de hacer cada vez más públicas las políticas sociales. En ese sentido, la permanencia de la filosofía solidaria y la difusión de sus prin-

cipios y métodos puede influir, antes que nada, en el afianzamiento de su institucionalización e irradiar con sus particularidades a los otros dos ejes que integran la política de desarrollo social: la política de seguridad social y la política de desarrollo social-urbano.

La práctica de la seguridad social tiene por delante la creación de mecanismos que garanticen una mayor participación de diversos grupos de la sociedad en la producción de la oferta de los bienes y servicios, no sólo por la vía de ampliar la convocatoria que se hace a los sectores social y privado a través de concursos y licitaciones públicas sino, sobre todo, diseñando nuevos mecanismos que permitan que los sectores social y privado participen en el manejo de recursos financieros (por ejemplo el caso del SAR) y en la ampliación del menú de oferta pública. Con la puesta en marcha del SAR, los particulares -o las propias empresas empleadoras- pueden generar vivienda que, si es competitiva en calidad, precio y condiciones de pago, complementan la oferta pública.

Por el lado de la demanda, el reto fundamental que enfrenta la política de seguridad social es el desgravar algunos mecanismos de acceso a los bienes y servicios. En el avance en tal dirección el funcionamiento de la democracia interna y la autonomía de la organización de trabajadores deberán desempeñar un papel fundamental.

La reciente instrumentación de la estrategia de desarrollo social-urbano ha permitido dar un paso más en la consolidación de los mecanismos de planeación urbana y regional para el desarrollo de la infraestructura, y los servicios que demanda la ciudadanía. En principio ello requiere continuar la descentralización desde el nivel federal hacia los gobiernos estatales y municipales y a la ciudadanía.

En este proceso habrá que aprovechar los espacios institucionales y mecanismos que existen en los municipios, que a la fecha no han sido ocupados, así como promover la participación de los ciudadanos y asociaciones dentro de ellos. Una política amplia de difusión, información y comunicación de los asuntos del municipio y la mayor utilización de instrumentos, como la consulta popular utilizada recientemente en la formulación de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, deberán integrar la columna vertebral de este proceso.

Es en la práctica de la estrategia solidaria donde se requiere de una mayor profundización de su marco institucional. Los siguientes aspectos son indispensables para avanzar en esta dirección:

a) La institucionalización de la política de solidaridad social requiere concentrarse, por los menos, en dos vertientes:

como conjunto de métodos y procedimientos inscritos claramente dentro del marco jurídico e institucional del pacto federal en todos sus órdenes: desde los preceptos constitucionales contenidos en los artículos del 25 al 28, hasta los constitucionales de las entidades federativas y las leyes de planeación (federal y estatales) y las leyes orgánicas municipales. En segundo término, en el ámbito federal deberá continuar legislándose para fortalecer las atribuciones de los municipios, particularmente aquellas que se relacionan con el fortalecimiento de su hacienda siguiendo el espíritu de las modificaciones al artículo 115 constitucional.

b) Al mismo tiempo, se necesita consolidar la vertiente de coordinación entre la federación, estados y municipios, de manera que, mientras se avanza en la institucionalización de las medidas generales de fortalecimiento municipal, se apoya también la vertiente de coordinación que permita a la federación impulsar más a los municipios que más lo necesiten. Por paradójico que parezca, en México, la descentralización deberá continuar contemplando acciones directamente manejadas desde el ámbito federal.

c) Solidaridad requiere permanecer en la costumbre con métodos y prácticas municipales que garanticen al menos los siguientes aspectos: que cada vez más los ayuntamientos operen como

instancias colegiadas, en el sentido de que en ellos tengan mayor importancia y espacios la participación social organizada como el cabildo abierto, el Comité de Planeación del Desarrollo Municipal o los Consejos de Concertación Municipal. Ello implica, como se dijo, que se reformen las leyes de planeación estatal y las leyes orgánicas municipales para que se establezcan claramente los mecanismos y procedimientos para fomentar e incorporar la participación social dentro de ellos. Un punto que tendrá que discutirse es la conveniencia del reconocimiento -o no- de la personalidad jurídica de la organización social que se ha ido creando. Entidades como Querétaro han avanzado ya en ello.

d) Como política pública en el sentido de desarrollar el marco institucional para que tengan cabida no sólo las acciones de gobierno (en sus tres órdenes) y los beneficiarios directos de dichas acciones, sino también otras organizaciones y grupos sociales (organizaciones no gubernamentales, colegios de profesionistas, estudiantes, entre otros) con capacidad de contribuir en el bienestar social.

Deberá procurarse, en suma, que el municipio sea, cada vez más, el espacio en el que converjan distintas organizaciones sociales para la elaboración de propuestas de bienestar social. Nada de lo

expresado será posible si, al mismo tiempo, la organización social creada no va ganando en estabilidad, pasando de ser una organización por obra a otra más permanente, con vida colegiada, programa de trabajo y estrategia de desarrollo comunitario.

Avanzar en la descentralización de Solidaridad (municipalización) aunque deseable y necesaria, debe advertir el riesgo de debilitamiento del Programa en su propósito de atender preferentemente a los grupos más pobres. Existe una correlación histórica entre las áreas más pobres y las estructuras políticas más concentradas en los grupos más ricos. Solidaridad generó tres conceptos que resultan importantes para resolver esta contradicción.

1) Solidaridad trabaja con proyectos, lo que implica una demanda social específica, y no con agregados de población desiguales como los municipios. En tanto se conserve la idea de proyecto generado por grupo social específico y con propósitos coincidentes con los del Programa, es posible y necesario transferir la ejecución de algunos subprogramas de Solidaridad a los municipios y sus cabildos plurales.

2) Solidaridad trabaja con subprogramas o bolsas que tienen un propósito específico (bienestar social, desarrollo regional, apoyo a la producción). Estas bolsas permiten orientar la inversión de

Solidaridad en términos de sus propósitos. La conservación de las bolsas es esencial para mantener el carácter federal de Solidaridad y la fidelidad a sus propósitos de lucha contra la pobreza. No todas las bolsas o subprogramas corresponden con facultades de los municipios, por lo que no pueden ni deben transferirse sin distorsionar la naturaleza del poder municipal. Utilizo como ejemplo empresas de Solidaridad, donde la posibilidad de municipalizar es casi nula.

3) El tercer concepto es el de la organización social como promotora, ejecutora y corresponsable en el desarrollo de los programas. La organización comunitaria es decisiva en este proceso. Cada quien, por separado no podría lograr mucho. La dinámica organizativa es un recurso que hay que cuidar, fortalecer y renovar constantemente. Hay que tener presente que también el ánimo y la participación se desgastan, están sujetos a contradicciones y conflictos que amenazan su permanencia y desarrollo.⁸ Cada comunidad debe encontrar su propio camino para mantener viva, actuante, democrática y fresca su organización e inventiva.

Si se toman en cuenta estos conceptos: de proyecto, de bolsa con propósito específico y de sujeto social, y a los mismos se agregan los principios generales de respeto, participación, corresponsabilidad y transparencia, se puede obte-

ner un esquema aterrizado para establecer que acciones de Solidaridad y con qué normativa pueden transferirse al municipio.⁹

Finalmente ...

Avanzar en la institucionalización de la política social solidaria implica dar cauce a la energía social que el Programa ha promovido. Dejar la institucionalización inconclusa en nada ayudaría a hacer más claras y transparentes las relaciones entre gobierno y sociedad.

Existen inercias y riesgos; el obstáculo mayor es no proporcionar una respuesta a la altura de las nuevas exigencias. El riesgo mayor consistiría en absorber este tipo de demandas sin alterar la esencia de la institucionalidad pública y reproducir un clientelismo gremial de nuevo tipo en la política social sin beneficiarse de la energía transformadora de las nuevas demandas sociales.

Puede ocurrir que la fuerza de ciertas inercias paternalistas y la urgente necesidad de hacer cosas, tan fundamentales como necesarias, lleven a un pragmatismo operativo y a una práctica social indeseable, reivindicadora, y hasta asistencial. El riesgo es que se pueden reproducir precisamente las prácticas clientelistas que se desean modificar. Se debe evitar que se diluya y disperse esta energía social, capaz de transfor-

mar la dinámica y el contenido de las políticas de bienestar.

De lo que se trata, en síntesis, es de avanzar en la institucionalización de un estilo de gestión de la política de desarrollo social que sea capaz de dar respuesta a tres lógicas diferentes: a una lógica gremial-corporativa a partir de las instituciones de la política de seguridad social; a una lógica ciudadana por la vía de las instancias de la política de desarrollo social-urbano, y a una lógica comunitaria por la vía de la política de solidaridad social.

La creación de la Secretaría de Desarrollo Social ha permitido una ampliación de la agenda de "lo social" acorde con la definición que aquí se ha hecho de política de bienestar social. Es, por tanto, el marco institucional que puede cobijar los tres componentes que la integran, directamente o mediante la coordinación que se realiza dentro del Gabinete de Desarrollo Social.

El paso siguiente en la institucionalización de la política social deberá ser su anclaje en los niveles municipal y regional. Es en esos espacios donde se concreta la vida de los gremios y corporaciones, ciudadanos, familias y comunidades. Habrá que cuidar, sin embargo, que en el nuevo amarre de la política de bienestar social en los municipios y regiones, sigan existiendo instancias e instrumentos que respondan a tres lógicas que son

diferentes, aun cuando en algunos casos puedan converger la participación gremial, ciudadana y comunitaria. Esto implicará, sin duda, instituciones municipales y regionales con funciones e instrumentos más diversos y complejos, sobre todo, en el caso de los municipios grandes del país.

En el caso del Programa Nacional de Solidaridad se trata de institucionalizar un estilo de gestión de la política social para los más necesitados que permita el tránsito del coro de lamentaciones que hiperpolitizaban la demanda social a otro que aproveche una nueva realidad organizada. La profundización de la reforma del Estado ha permitido a través del impulso a la descentralización, una mayor afluencia de recursos hacia las administraciones locales y la transformación de una administración pública centralista que se podía convertir en un obstáculo para una nueva relación entre el Estado y la sociedad. Al fin y al cabo, el gobierno federal resulta demasiado grande para resolver los pequeños problemas y las demandas diversificadas de las miles de comunidades que componen nuestro país. De lo que se trata es de avanzar de una democracia liberal a una democracia ampliada donde el ciudadano participe en las decisiones políticas desde las comunidades a las que pertenece, ampliando los derechos individuales en el seno de los derechos sociales. Solidaridad ha permitido un

Logros dados a conocer durante la V Semana de Solidaridad		
Concepto	Unidad de Medida	Logros
Inversión destinada al Programa Nacional de Solidaridad	Millones de nuevos pesos	51,000.8
Obras efectuadas con el Programa	Obras	500,000
Canalización del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Desarrollo Social	Porcentaje	54
Comités de Solidaridad	Comités	250,000
Construcción de espacios educativos	Escuelas	81,350
Rehabilitación de Escuelas	Escuelas	13,000
Becas, dispensas y servicios médicos a niños	Infantes Atendidos	1,000,000
Ampliación de infraestructura IMSS-Solidaridad	Porcentaje	40
Hospitales construidos	Hospitales	355
Hospitales dignificados	Hospitales	234
Incorporación de mexicanos a programas de salud por medio de Solidaridad	Millones de habitantes	10.5
Agua potable	Millones de habitantes	13.5
Energía Eléctrica	Millones de habitantes	20
Energía Eléctrica.	Cobertura a toda la población (Porcentaje)	95
Entrega de escrituras	Millones de escrituras	2.3
Canalización de recursos directos en el Fondo Municipal	Municipios	2,341
Recursos del Fondo Municipal	Obras	113,431
Construcción de microempresas con el Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad	Empresas	20,000
Pavimentación	Millones de metros cuadrados	41
Fondos Regionales Indígenas	Fondos	140
Fondos Regionales Indígenas	Organizaciones	4,900
Fondos Regionales Indígenas	Proyectos	6,800
Proyectos Culturales	Proyectos	600
Proyectos Culturales	Participantes	165,000
Apoyo a Cafeticultores	Productores	250,000

Fuente: *El Nacional y La Jornada*, martes 20 de septiembre de 1994.

acercamiento de los derechos sociales, a partir de una liberalización de las capacidades políticas de los sujetos participantes. Es un esquema notoriamente distinto al que proponía intercambio de lealtades políticas por la oferta de una supuesta superioridad de la ciudadanía social.

En este sentido, reinventar un estilo de gestión significa transferir el poder real a los ciudadanos. Trabajar bajo la llamada "orientación de servicio público" ajustándose a las necesidades reales de las comunidades. Poner el énfasis en los buenos resultados para los ciudadanos,

conociendo las claras contradicciones entre las visiones que tienen las diversas burocracias y los propios ciudadanos. Existen condiciones para ello, Solidaridad ha propiciado, entre la población más necesitada, una nueva credibilidad en la función pública que no se puede desaprovechar. Sobre todo después de venir de una etapa caracterizada por un profundo desprestigio social de la actividad pública. Ello es esencial para fortalecer la tarea del equipo "Estado-Sociedad Civil".

Esta es una propuesta que se resume en la protección de los derechos humanos,

pero volviéndolos valores dignos de la acción política: el derecho de las etnias al desarrollo de sus culturas; el derecho de todos a los derechos sociales, el derecho de los trabajadores a participar en la gestión y en los beneficios de las empresas, el derecho de todas las minorías a ser tomadas en cuenta, en resumen, el derecho de las comunidades marginadas a recibir el apoyo que les parezca pertinente.¹⁰

En una nueva estrategia de bienestar social hay que partir de la heterogeneidad y reconocer la pluralidad del país, hay que contar con todo y con todos los que somos. Hay que confiar en los 31 estados, hay que confiar en los 2,393 municipios, hay que confiar en las más de 120,000 comunidades.¹⁰ En fin, hay que confiar en un nuevo sentido de lo público, más social y menos estatal. En esta ruta, Solidaridad tiene muchas cosas que aportar y que decir. No nos podemos dar el lujo de desperdiciarlas.

Notas

¹ Rabasa, Emilio O. "Cambios en los artículos 27 y 130 de la Constitución", Conferencia sustentada en el Instituto Nacional de Solidaridad, 29 de julio de 1993, México.

² González Tiburcio, Enrique y De Alba, Aurelio. "Ajuste Económico y Política Social", *El Nacional*, 1992.

³ Cordera, Rolando. "Necesidad Política, ética, constitucional y económica de Pronasol", 10 de septiembre de 1991.

⁴ Mouffe, Chantal. "Conversaciones con Michael Walzer" en *Leviatán*, Madrid, España, 1992.

⁵ Schmitter, Phillipe. *Neocorporativismo: más allá del Estado y el Mercado*, Alianza Editorial, México, 1992.

⁶ Osborne, David y Gaebler, Ted. *Reinventing Government*, Addison Wesley, Reading MA., 1992.

⁷ SEDESOL *El Programa Nacional de Solidaridad en la Modernización Nacional*, México, 1993.

⁸ Miranda, Ricardo. Mimeo, Conferencia sustentada en el Instituto Nacional de Solidaridad, julio de 1993, México.

⁹ Warman, Arturo. Comentarios al ensayo "Solidaridad y la política social ¿Ahora hacia dónde?", diciembre de 1993, México.

¹⁰ González Pedrero, Enrique. Conferencia en el Seminario sobre "Justicia y Libertad", junio de 1993, México.

¹¹ Aguilar, Luis. *Solidaridad, tres puntos de vista: en Solidaridad a debate*, Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Nacional, 1991, México.

¹² Hablar de la política de desarrollo social es, sin duda y en gran medida, hablar del desarrollo urbano en nuestro país. Esto más que afirmación es una realidad nacional: en el censo de 1990 se registró una población urbana que rebasó el 70% de la población total. SHYCP *Criterios Generales de Política Económica*, 1993, México.

Bibliografía

Aspe, Pedro y Javier Beristain. "The Evolution of Income Distribution Policies During the Post-Revolutionary Period in México", en Aspe, Pedro y Paul Sigmund., *The Political Economy of Income Distribution in México*, Nueva York, Holmes y Mier, 1984.

Alesia, A. y D. Rodrik. The Growth Effects of Income Distribution, *Documento de trabajo*, CEPR, 1989.