Austeridad fiscal, el Estado de bienestar y el cambio político: los casos de la salud y la alimentación en México (1970-1990)

*Viviane Brachet-Márquez
Margaret Sherraden*

ES INDUDABLE QUE EXISTE una asociación entre la legislación de bienestar y la institucionalización del régimen posrevolucionario de México. La Constitución de 1917 representa uno de los documentos más avanzados de su tiempo en lo que a bienestar social se refiere, y ha propiciado una política sólida y ejercido una influencia simbólica desde la década de los veinte, cuando el régimen se estabilizó. Su importancia se refleja en la expresión “pacto social”, en el compromiso permanente del Estado para elevar los niveles de vida de los mexicanos (Cordera y Tello, 1981) y en la esperanza correspondiente por parte de diversos sectores de la población en el sentido de que “su tiempo llegará”.

La legislación social de México creció lenta pero constantemente a partir de la adopción de la seguridad social en 1943. No obstante, el acceso a sus beneficios no ha sido (y no es todavía) equitativo para varios sectores de la población (Mesa Lago, 1978; Spalding, 1978). La legislación ha tendido a ser crecientemente incluyente; en el renglón de salud su ampliación más reciente, a partir de fines de los setenta, ha sido la cobertura de la población rural a través de una red de clínicas de servicios médicos elementales y hospitales rurales (Sherraden, 1989). Más allá de que los expertos puedan diferir sobre la proporción de la población que esos esquemas atienden, o sobre la calidad y efectividad de programas sociales específicos, la importancia sustantiva y política de éstos es innegable. Es razonable asumir que la extraordinaria estabilidad del régimen político de México, que ha persistido a lo largo de la profunda crisis económica de los ochenta, puede ser atribuida, en parte, a estos programas.

De plantear como axiomática la importancia de los beneficios sociales para la estabilidad del régimen se desprende que el destino de aquellos en los ochenta y el perfil que adquieren a principio de los noventa son elementos indispensables para una evaluación de la evolución política del México actual. Desde esta perspectiva, la eliminación de los programas sociales, sumada al mantenimiento de una estructura corporativa, significaría una transformación hacia una forma más "excluyente"¹ de autoritarismo en alianza de hecho con elementos conservadores que propugnan una intervención estatal mínima. Por el contrario, una estrategia del Estado para preservar y aun extender los programas sociales, incluso en coyunturas económicas adversas, considerándolos como elementos del crecimiento económico, indicaría el deseo de recuperar el terreno perdido entre los sectores populares, aunque no necesariamente restableciendo el *status quo ante*.

A pesar del potencial de los programas sociales como indicadores de la evolución del régimen político de México, el estudio de esta legislación ha ocupado sólo un modesto lugar en el interés académico de México.² Aún ahora, cuando el impacto de la crisis económica que se inició en 1982 ha estimulado el interés académico en el análisis de la pobreza en relación con la planeación social,³ hay poco interés en vincular la política con la legislación de bienestar social. No obstante, en el escenario público esta relación tiene un peso político específico, hecho evidente por la protesta masiva contra los programas de austeridad económica a mediados de los ochenta y los serios desafíos electorales que ha enfrentado el partido gobernante en varias elecciones nacionales y regionales, por parte del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Estas organizaciones, a su vez, representan visiones alternativas sobre el Estado de bienestar: el PAN propone su virtual desaparición mientras el PRD ofrece el retorno al "pacto social" revolucionario.

En una línea distinta, el presente artículo intenta analizar los recientes cambios cuantitativos y cualitativos en la legislación de bienestar social, como parte de las estrategias gubernamentales para retener el consenso popular, y en el deterioro de los niveles de vida, mientras simultáneamente persigue una política orientada hacia la economía de mercado

¹ Para una mayor explicación de este concepto véase más adelante.

² Las excepciones a esta regla son: Mesa Lago, 1978; Spalding, 1978, 1980 y 1981; Fox, 1986 y Brachet-Márquez, 1993.

³ Véanse especialmente Calva, 1988; Alba, 1990; González Casanova y Aguilar (comps.), 1985; Olson, 1986 y Lustig, 1987.

para la recuperación económica. En la primera parte del artículo presentamos dos contextos dentro de los cuales pueden ser entendidas las medidas de bienestar: el mantenimiento del autoritarismo *versus* la emergencia de la competencia electoral. En la segunda, reseñamos la evolución de las políticas de alimentación y salud desde 1980 en un escenario de tensiones políticas. Por último examinamos el grado en el que estos cambios pueden estar relacionados con las tendencias dentro del régimen, ya sean más proclives al autoritarismo o más cercanas a la competencia política.

1. Marcos interpretativos sobre la evolución del Estado de bienestar en México

Se dice que en México se registraron cambios políticos importantes durante la década de los ochenta.⁴ Sin embargo, la naturaleza precisa de estos cambios no ha sido expresada teóricamente. Brachet-Márquez (1993) distingue entre reformas verticales (de arriba hacia abajo), dentro de la noción general de modernización del autoritarismo, y presiones de abajo hacia arriba tanto en forma de movilizaciones populares como de oposición electoral al partido gobernante.

Los cambios en el Estado de bienestar como resultado de la transformación del autoritarismo

¿Cuáles han sido las fuerzas dominantes detrás del Estado de bienestar en México? Una interpretación ve los programas sociales exclusivamente como concesiones desde arriba hacia una población desmovilizada. Otra considera tales programas como el resultado de negociaciones clientelares entre la cúpula y la base, con la mediación de las instancias corporativas. Ambas se encuentran encapsuladas en la versión que caracteriza al régimen mexicano como corporativo y autoritario.

A comienzos de los años setenta, cuando México empezó a ser definido como un régimen autoritario-corporativo (Kaufman, 1973, 1975; Reyna, 1977, entre otros), se pensaba que el dominio del Estado sobre la sociedad era tan absoluto que excluía cualquier posibilidad de relación

⁴ Para una revisión de la bibliografía reciente sobre cambio político en México véase Brachet-Márquez, 1992.

entre las necesidades populares y la planeación gubernamental (Grindle, 1977:107-108). Cualesquiera que fuesen las medidas redistributivas adoptadas, eran atribuidas a la racionalidad del Estado presidencialista, y entendidas como soluciones ajenas a las demandas. Bajo esta interpretación, las políticas de bienestar eran vistas como medidas paternalistas ligeramente relacionadas con la legitimación del sistema, y no con la conservación del poder por el partido hegemónico del Estado.

Con todo, el contraste entre México y otros regímenes autoritarios, agregado a la tradición de analizar el Estado mexicano en una perspectiva de patrón-cliente (González Casanova, 1970; Brandenburg, 1964; Grindle, 1977), condujo a revisar la interpretación mencionada. El autoritarismo "inclusivo" de México (Stephan, 1978) ha sido contrastado con otros más excluyentes, término con el que se suele aludir a gobiernos militares como los de los setenta y comienzos de los ochenta (Collier, 1979). Aunque el significado del término "autoritarismo inclusivo" nunca fuera definido con precisión, se le asociaba generalmente con la idea de la "concertación", entendida como aquella tradición de diálogo y negociación entre el Estado y los grupos oficialmente acreditados y organizados bajo la égida del partido oficial (Reyna, 1977; Purcell y Purcell, 1981).⁵ Desde esta interpretación, los dispositivos programáticos eran atribuidos —por lo menos parcialmente— a los mecanismos de interacción relacionados con las demandas que iban desde la base hacia la cúspide de la estructura corporativa, a través de la gestión del liderazgo oficialista de los sectores populares incorporados al partido gobernante. Pero estos dispositivos no han sido considerados como respuestas directas a las demandas: en la mayoría de los casos, éstas no fueron plenamente satisfechas y, en otros, la aplicación de los planes se anticipó a la presentación de las demandas. Sin embargo, era generalmente aceptado que esta forma de "hacer política" no consistía en un simple procedimiento vertical, como se consideraba que sucedía con la versión "dura" del autoritarismo.

En este contexto, el nacimiento y desarrollo del Estado de bienestar son entendidos como el resultado del proceso de negociación entre el Estado y los principales beneficiarios de los programas que aquél ha presentado. A partir de ello se puede esperar que los beneficios serán

⁵ El partido oficial, PRI, estaba constituido, hasta hace poco, por tres sectores cuyos líderes eran nombrados *de facto* por el presidente y mantenidos en el poder por medio de elecciones internas arregladas: la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) recientemente transformada en la UNE, y la Confederación Nacional Campesina (CNC).

desiguales y fluirán primero hacia los grupos que presentan la organización más fuerte y sobre los cuales descansa en mayor medida el Estado para manejar sus líneas de desarrollo (Mesa Lago, 1978). Históricamente, el sector obrero ha sido el beneficiario privilegiado de los planes de bienestar social, mientras el campesinado ha quedado relegado. No obstante, durante los años setenta y ochenta el Estado ha mostrado una actitud de apertura hacia los campesinos y los pobres urbanos.

Los programas de bienestar como resultado de la política de competencia electoral

Antes de la reforma política de 1979, las negociaciones entre la base y la cúspide de la estructura corporativa podían mantenerse a buen recaudo y con facilidad dentro de los confines del partido oficial, de tal manera que la evidencia disponible sobre las demandas y sus satisfacciones, relativa a programas específicos, era escasa (y refutable). A partir del resurgimiento de la competencia electoral a fines de los setenta, a raíz de la muy limitada "reforma política", presentada por el gobierno,⁶ la aritmética política del "toma y daca" se ha hecho más visible. Después de agitadas contiendas en varias elecciones para gobernadores y de la casi derrota del partido oficial en la elección presidencial de 1988, éste ha quedado expuesto a presiones mayores, que le exigen ofrecer programas atractivos para ganar votos. Dado el empobrecimiento general de la población mexicana desde 1982, los programas sociales se han convertido —ahora más que antes— en instrumentos estratégicos importantes en manos del partido oficial. En este sentido, la recuperación del terreno perdido por el PRI durante las elecciones legislativas de 1991 puede ser atribuida —por lo menos parcialmente— al renovado esfuerzo del gobierno en sostener los niveles de vida y luchar contra la pobreza por medio de novedosos programas de bienestar social. Por otra parte, los resultados electorales de los ochenta muestran la existencia de una igualmente fuerte tendencia contra los programas sociales, representada por el PAN, de creciente expansión entre las capas medias y las élites empresariales. En adelante, el partido oficial debe hacer compromisos con los sectores medios, cuya fuerza electoral se presenta como crucial en una sociedad crecientemente urbanizada.

⁶ Para una discusión sobre la reforma política véanse: Bailey y Gómez, 1990; Cordera *et al.*, 1988; Cornelius, 1987; Cornelius *et al.*, (ed.), 1989; Gómez-Tagle, 1988 y otros.

2. El Estado de bienestar sitiado⁷

De acuerdo con la distinción de Lowi entre políticas distributivas y políticas reguladoras (Lowi, 1970) como una pauta para separar la legislación social —que coloca al Estado como un simple interventor entre el capital y el trabajo (*vgr.* las políticas salariales)— de aquella que implica la extensión efectiva de beneficios concretos por parte del Estado, podemos definir los programas de bienestar como correspondientes a la segunda caracterización. Desde esta definición, el “Estado de bienestar” en México incluye, en primer lugar, la provisión —a través de instancias estatales— de servicios como la educación gratuita, la atención médica y la vivienda. En segundo lugar, tal definición supone también la existencia de programas de subsidios destinados a reducir el costo de ciertos productos y servicios a los consumidores (*vgr.* transporte y alimentos), o a asegurar precios mínimos a productores (*vgr.* los precios de garantía para productos agrícolas).

Sin embargo, no todos los subsidios pueden ser considerados, en sentido estricto, como servicios del Estado de bienestar. Primero, porque estos subsidios en México constituyen más frecuentemente incentivos para la producción, dedicados al sector manufacturero (*vgr.* energéticos y transportes baratos), que medidas para proteger los niveles de vida de los pobres; segundo, porque algunos mecanismos institucionales presumiblemente destinados a proteger a los grupos de menores ingresos han sido utilizados, de hecho, para comprimir los ingresos. Es el caso, por ejemplo, de las definiciones sobre el salario mínimo, que durante décadas ha resultado insuficiente como ingreso para sostener a las

⁷ Antes de sumergirnos en la evidencia empírica, existen varios requisitos metodológicos que se deben tener en cuenta. Primero, la información de esta sección proviene de varias fuentes, tanto primarias como secundarias. Las técnicas de investigación y las fuentes utilizadas en estos estudios varían bastante, aunque hemos tratado de comparar datos equivalentes. Segundo, existen lagunas enormes en el conocimiento al respecto. Aunque durante los dos últimos años hemos tenido acceso a mayor información, ha sido difícil encontrar datos sobre el Estado de bienestar a fines de los ochenta. Tercero, mucha de la información sobre el tema no es confiable, dados los problemas metodológicos tales como la subrepresentación o los malos procedimientos de recolección de datos. Cuarto, muchos de los datos son agregados y no muestran las diferencias dentro y entre grupos y regiones. Quinto, es imposible (en México al igual que en otros lugares) separar los efectos de la reducción de los ingresos de aquellos atribuidos a los recortes presupuestales en los programas de bienestar social. De todas formas, vamos a suponer que los recortes en los servicios sociales básicos realizados a través de menores transferencias presupuestales implican una disminución en los niveles de vida, aunque, como se ha sostenido, esos recortes suponen ahorros en el presupuesto estatal.

unidades familiares.⁸ Es también el caso de los precios de garantía para productos agrícolas, que el gobierno ha mantenido bajos, para reducir los precios de los alimentos, generar así una transferencia de ingresos de las áreas rurales a las urbanas y un subsidio indirecto para los empleadores.

En esta sección examinaremos la evolución de los programas de alimentación y salud que constituyen la parte más importante de los programas sociales en México y corresponden, junto con la educación y la vivienda, a la noción mexicana de “bienestar social”.

Antecedentes: 1970-1982

La sistemática política mexicana de impuestos aplicados al capital ha limitado persistentemente la capacidad fiscal de México; el endeudamiento externo ha constituido entonces el único medio para financiar la expansión de la acción benefactora del Estado (Barkin, 1990). Por ello, el crecimiento del Estado de bienestar hubo de esperar hasta finales de la década de los cincuenta, cuando el endeudamiento se convirtió en la llave del *modus operandi* del Estado bajo el lema de “desarrollo estabilizador”. Empero, no fue sino hasta los años ochenta que los programas sociales tuvieron capacidad para incluir a la totalidad de la población mexicana.

En 1970, los alcances del Estado de bienestar de México eran todavía muy modestos. Su crecimiento fue lento hasta los años cincuenta y sesenta y benefició principalmente a los trabajadores urbanos y a los empleados del sector público. Al mismo tiempo, la situación fiscal a principios de los setenta era precaria. A lo largo de los años del milagro económico, el desequilibrio (entre importaciones y exportaciones; la ciudad y el campo; ricos y pobres) generado por las políticas de “desarrollo estabilizador” y la alta tasa de crecimiento demográfico engendraron una situación que llevó a la capacidad fiscal del Estado a su punto de ruptura. Resultó imposible continuar proporcionando alimentos básicos y servicios a precios bajos, y cubrir el servicio desmesurado de la deuda externa, así como subsidiar y cobrar bajos impuestos a las empresas privadas. Además, la necesidad política de asegurar el mermado soporte

⁸ Esto tiene muchas consecuencias en México, donde, en ausencia de una línea de pobreza definida por el Estado (a pesar de la definición de Coplamar en 1983), el salario mínimo era considerado como el indicador de la “línea de pobreza”. Sin embargo, trabajos más recientes sobre la pobreza están rectificando este error (véanse Hernández Laos, 1989, 1992; el número especial de *Comercio Exterior* de abril de 1992; Lustig, 1990).

social del gobierno era más urgente que nunca después de la masacre de estudiantes de Tlatelolco, como lo evidencia el hecho de que la elección presidencial de 1970 presenta una de las participaciones más bajas en la historia posrevolucionaria: sólo dos tercios de los electores registrados votaron, y de éstos, sólo 55% lo hicieron por el PRI (Spalding, 1981:46).

Para contrarrestar la pérdida de legitimidad del gobierno, el presidente Echeverría decidió acrecentar los gastos sociales del gobierno, en beneficio de la clase trabajadora y los pobres, pero no logró llevar a cabo exitosamente la reforma fiscal que hubiera proporcionado la base necesaria para la realización de estas reformas. A pesar de padecer una situación fiscal claramente desfavorable, el gobierno se embarcó en la promoción de un vasto programa de reformas sociales (Solís, 1977). Los planes de bienestar social tenían un papel muy relevante, con una lista que incluía: alimentos, salud, educación y vivienda. En 1972 fue creado el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit), un fondo de vivienda para el sector laboral. Éste fue seguido por la erogación de fondos menores para otros sectores (el Fondo de la vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, o Fovissste, y el Instituto Nacional para el Desarrollo Comunitario —Indeco— para los pobres no protegidos por la seguridad social). En 1973, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) abrió sus puertas a los no afiliados, a través del programa de “Solidaridad Social”, aunque éste fue lento y deficientemente aplicado debido a dificultades de presupuesto (Cárdenas de la Peña, 1975; Spalding, 1981). El año siguiente, una nueva Ley de Población, que dejó atrás políticas sobre natalidad previas, extendió ampliamente todos los servicios de planificación familiar a la población mexicana (Brachet-Márquez, 1984).

Hacia el final del periodo del presidente Echeverría, el Estado de bienestar había crecido pues la cobertura de los servicios básicos de salud se había expandido (Ayala y Schaffer, 1991); un fondo para la vivienda de los trabajadores y otro para la atención de los pobres urbanos se habían creado (Aldrete Hass, 1991), y la función de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) se había transformado de compradora de granos e importadora en distribuidora de alimentos baratos para el consumo a todo lo largo del territorio nacional (Grindle, 1977). A pesar del desastre fiscal y monetario al final del sexenio de Echeverría, estos beneficios sociales permanecieron intactos. El sucesor de Echeverría, José López Portillo, afrontó los programas de ajuste económico difundidos por el Fondo Monetario Internacional que lo presionaba a desacelerar el gasto social. Pero López Portillo anunció en su discurso inaugural la ayuda a los pobres y a los “marginados”, un nuevo

término en el vocabulario político mexicano, lo que temporalmente suavizó las sensibilidades conservadoras exacerbadas por el populismo abierto de su predecesor.

En 1977, el presidente anunció la creación de la Coordinación General para el Plan de Atención para Zonas Deprimidas y Grupos Marginales (Coplamar). Se formó un grupo de planeación, pero los programas no aparecieron sino hasta 1979, cuando aumentaron las utilidades petroleras que aliviaron temporalmente (y también empeoraron) la situación de la deuda. El primer programa que se puso en marcha fue resultado de un acuerdo firmado por Coplamar y el IMSS para formar una vasta red de clínicas de atención médica básica y hospitales en áreas rurales que se llamaría IMSS-Coplamar. Luego, Coplamar proporcionó fondos a otras dependencias federales para extender los servicios hacia zonas pauperizadas del campo, incluyendo alimentos, abastecimiento de agua, caminos, cooperativas agrícolas, electrificación y escuelas (Coplamar, 1982a, 1983). La administración de López Portillo se expandió también en otros frentes. El IMSS continuó la incorporación de nuevos miembros al sistema de seguridad social (Spalding, 1981). La educación básica obligatoria se extendió tres años más para incluir el primer ciclo de secundaria.

Además de Coplamar, quizás la novedad más importante en programas sociales en este periodo fue la introducción del Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Éste hizo grandes aportaciones en créditos, semillas, fertilizantes, facilidades mercantiles; promovió la instalación de tiendas de alimentos accesibles para comunidades rurales pobres, en un esfuerzo nacional para aumentar la autosuficiencia alimentaria de México (Hewitt de Alcántara, 1991; Luiselli, 1985; Spalding, 1984). El SAM también proporcionó oportunidades a las comunidades rurales para organizar e institucionalizar sistemas mercantiles controlados comunitariamente (Fox y Gordillo, 1989; Fox, 1986).

Durante la administración de López Portillo los niveles de vida de la población crecieron considerablemente, a pesar de una inflación de dos dígitos. Entre 1977 y 1981 el porcentaje de población que se encontraba bajo la línea de pobreza⁹ bajó de 58 a 48.5% (Hernández Laos, 1992), alcanzando, por primera vez en la historia, un crecimiento negativo en el número de pobres en el país de -5.7 por ciento. Simultá-

⁹ La regla utilizada para medir la pobreza se basa en el ingreso necesario para consumir una "canasta" básica de alimentos esenciales (CNSE), la cual fue definida por Coplamar (Coplamar, 1983). Para más detalles sobre esta medida véase Hernández Laos, 1992.

neamente, el número de quienes ganaban el salario mínimo necesario para adquirir la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) definida por la Coplamar varió de 2.4% en 1970 a 1.8 por ciento (Boltvinik, 1986, 1987). Aunque es virtualmente imposible distinguir los efectos del alto crecimiento económico respecto de aquellos derivados de los programas de bienestar social, es innegable que éstos beneficiaron a más gente y con mayor diversidad de formas durante esa administración que antes.

Crisis económica: 1982-1988

La crisis de la deuda padecida por la mayoría de los países del Tercer Mundo en la década de los ochenta afectó a México a fines de 1982, cuando la repentina caída de los precios internacionales del petróleo forzó a la economía a una recesión sin precedentes. Durante los años siguientes, el monto del pago de la deuda brincó de 20% de los gastos públicos en 1981 a 43.4% en 1982, y subió constantemente hasta llegar a 71% hacia 1988 (Cortés y Rubalcava, 1991). El crecimiento económico decayó dramáticamente después de años de haberse mantenido a un alto nivel; las devaluaciones monetarias continuaron, con efectos devastadores en la balanza comercial de México. La inflación empeoró progresivamente, alcanzando 159% en 1987.

No obstante que uno puede estar tentado a atribuir las decisiones sobre los recortes en los programas de bienestar social en los ochenta a la simple aritmética presupuestaria, una comparación de México con otros países latinoamericanos muestra la variedad de reacciones al mismo problema. México pasó de destinar 146 dólares *per capita* para programas de bienestar en 1980 a 99 en 1986, una reducción de 32.2% (PNUD, 1990), durante el mismo periodo. En contraste, Brasil experimentó un aumento de 19% y Chile 3.5 por ciento.

En lugar de caer en la falacia economicista de buscar las respuestas exclusivamente en las finanzas públicas o las coyunturas económicas globales, nosotros proponemos encontrar esas respuestas a través del análisis del contexto político en el que se presenta la crisis económica de México. Tan pronto como los pagos de la deuda fueron suspendidos a fines de 1981, la inflación y la fuga de capitales precipitaron una reducción de 57% en los salarios reales y de 16.3% en el empleo (véase el cuadro 1). En 1987 la CNSE costaba 3.3 salarios mínimos frente a los 2.6 de 1983 (Boltvinik, 1987). No es sorprendente que más gente cayera en la pobreza; entre 1981 y 1984 la tasa de aumento del número de gente viviendo en la pobreza subió de -5.7% a 28.7 por ciento (véase el cuadro 2)

(Hernández Laos, 1992).¹⁰ En 1981, los pobres sumaban 34.6 millones de una población total de 71.4 millones. Para 1988, había 48.8 millones de pobres en un total de 81.2 millones de habitantes. Aumentó inclusive la extrema pobreza, —definida como aquella condición en la que sólo puede satisfacerse 60% o menos de la CNSE—; el número de personas viviendo en esta situación creció a 3.5 millones entre 1981 y 1987.¹¹

A pesar de que el ingreso familiar mensual de la quinta parte más

Cuadro 1

Indicadores económicos de la crisis en México

Año	PIB per capita	PIB per capita ^b 1980=100	Deuda externa ^c millones US\$	Tasa de empleo ^d 1980=100	Salario real ^e	Gastos públicos ^f
1980	4 470 077	100.0	n.d.	100.0	100.0	100.0
1981	4 720 826	105.5	n.d.	100.0	108.7	113.6
1982	5 865 093	102.5	n.d.	95.9	100.5	104.2
1983	5 383 093	94.9	n.d.	91.4	74.1	91.7
1984	4 908 347	96.3	69.4	90.5	70.5	93.6
1985	4 964 061	96.9	72.1	88.3	70.3	86.1
1986	5 089 179	91.2	75.4	83.6	61.4	83.7
1987	6 022 611	91.0	81.4	83.7	43.0	77.4
1988	4 704 813	n.d.	81.0	n.d.	n.d.	n.d.
1989	5 037 792 ^a	n.d.	76.1	n.d.	n.d.	n.d.
1990	5 159 030 ^a	n.d.	74.5	n.d.	n.d.	n.d.

La tasa de empleo: complemento de las tasas de desempleo abierto y encubierto.

Salario real: promedio del salario real.

Gastos públicos: gastos del sector público, incluidos intereses.

Fuentes:

^a Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México, 1991.

^b Valdés Olmedo (1991:60).

^c *El mercado de valores*, núm. 19, 1o. de octubre de 1990, p. 13.

^{d, e, f} Cordera C.R y T.E. González, *Crisis y política económica: saldos productivos y sociales 1982-1987* (mimeo.).

¹⁰ Nueve de cada diez personas en los ochenta eran pobres. En otras palabras, de los 9.8 millones de crecimiento neto de la población, 9.2 millones eran pobres (Hernández Laos, 1992).

¹¹ Este grupo de pobres no aumentó tanto como se hubiera podido esperar, dada la severidad y duración de la crisis económica. Hernández Laos (1992), Cortés y Rubalcava (1991) y Grindle (1987) sugieren que esto se podría deber a una situación un poco más favorable de lo esperado para el campesinado, y al hecho de que las familias incorporaran más miembros en actividades generadoras de ingresos.

Cuadro 2

México: porcentaje de la población incapaz de comprar la Canasta Normativa de Subsistencia Esencial (CNSE) (1963-1988)

<i>Grupos de población</i>	<i>1963</i>	<i>1977</i>	<i>1981*</i>	<i>1984</i>	<i>1988*</i>
% de la población debajo de la línea de pobreza ^a	77.5	58.0	48.5	58.5	59.0
Números absolutos (en millones)	29.8	36.7	34.6	44.5	48.8
Rango de crecimiento de la pobreza ^b	-	24.4	-5.7	28.7	9.5

^a Niveles de consumo por familia menores al 100% de la CNSE.

^b Número de personas que consumen menos del 100% de la CNSE.

* Fuente: Hernández Laos Enrique (1992), *Crecimiento económico y pobreza: una agenda para la investigación*, México, UNAM.

pobre de la población decreció 7% entre 1977 y 1984, la desigualdad en los ingresos no empeoró durante ese mismo periodo (Hernández Laos, 1992; Cortés y Rubalcava, 1981). De hecho, de acuerdo con algunos cálculos, mejoró de alguna manera.¹² El porcentaje de disminución del ingreso familiar de las tres quintas partes más pobres (entre 4 y 7%) fue sustancialmente menor que la disminución en las dos quintas partes más ricas (aproximadamente 20 por ciento). Los investigadores sugieren que los hogares más pobres respondieron a la crisis enviando a mujeres y niños al mercado de trabajo (generalmente al sector informal,¹³ y dependiendo más de envíos de dinero de migrantes y otras fuentes. Arizpe,

¹² Cortés y Rubalcava (1991) han desarrollado una clasificación de hogares basada en niveles y fuentes de ingresos, la cual es útil para la conceptualización de diferencias entre los cinco estratos. El quintil más pobre se calcula como 4.4 millones de hogares (una tercera parte de éstos), que son principalmente hogares rurales que viven a un nivel de infrasubsistencia; aunque este grupo también incluye algunas de las familias urbanas trabajadoras más marginales. Ellos reciben 7.6% del ingreso total, un promedio de menos de 70% del salario mínimo. Son el grupo con las fuentes de ingresos más diversas; los salarios proporcionan menos de 36% del ingreso familiar total. El siguiente quintil más pobre ha sido estimado en 5.8 millones de personas, la mayoría trabajadores en la agricultura, el comercio y los servicios, en la construcción u obreros no especializados. Este grupo tiene un ingreso familiar menor a dos salarios mínimos, *vgr*, caen por debajo del nivel de pobreza de los años ochenta.

¹³ Basado en el modelo econométrico de la Wharton School of Business, el porcentaje de la fuerza laboral ubicado en el mercado informal era de 1.1% en 1982, 9% en 1986 y 19.4% en 1990. Durante el mismo periodo, el empleo formal ocupó 90.2% de la fuerza laboral en 1982 en contraste con el 72% en 1990 (CIEMEX-WEFA, 1991).

Salinas y Velázquez, 1989; Inco, 1989; Cortés y Rubalcava, 1991; González de la Rocha, 1988, 1991).¹⁴ Entre 1984 y 1989, sin embargo, el ingreso empezó a polarizarse, el índice de Gini pasó de 0.43 a 0.47 (Cortés y Rubalcava, 1992:11), debido a la creciente disparidad entre los sectores dinámicos de la economía, que experimentaron un nuevo crecimiento mientras los sectores tradicionales se quedaban atrás.

La caída de los niveles de vida también tuvo repercusiones políticas. Nuevos puntos de presión hacia el régimen, creados por las reacciones de los consumidores, debidas al distanciamiento entre precios y salarios, reavivaron los movimientos sociales urbanos y rurales. Aunque en el pasado significaron focos aislados de descontento, estos movimientos formaron ahora coaliciones o “coordinadoras” capaces de emprender acciones colectivas en gran escala.¹⁵ En octubre de 1983, las coordinadoras organizaron conjuntamente un gigantesco paro cívico, en el que participaron aproximadamente dos millones de personas. En 1984 se volvieron a sentir fuertes protestas populares. En junio realizaron un segundo paro cívico, con menor éxito que el primero. Después de esa fecha las coordinadoras tuvieron cada vez más dificultades para combinar sus fuerzas, pero las organizaciones laborales —aun aquellas más cercanas al gobierno— incrementaron sus demandas de aumentos salariales y congelación de precios. El gobierno respondió suavizando sus políticas de estabilización y anunciando el fin de la austeridad. Esto fue seguido por un aumento de la inflación, una nueva ola de fuga de capitales y una renovada contracción económica. Como respuesta, en agosto de 1985 el presupuesto fue recortado una vez más. En septiembre, la tragedia del terremoto que derrumbó miles de casas y edificios y mató a gran cantidad de personas, diezmó aún más las esperanzas de recuperación, pero no disminuyó las presiones sobre los gastos sociales, esta vez enfocadas a la rehabilitación de los hogares de los damnificados.

Los años siguientes fueron de lenta reconstrucción, y no trajeron

¹⁴ Las implicaciones posibles de esta estrategia de sobrevivencia entre los pobres son: un aumento en las fricciones en las relaciones familiares, una menor disponibilidad de adultos para el cuidado de los niños y un aumento en la deserción escolar o falta de asistencia en las escuelas (Cortés y Rubalcava, 1991).

¹⁵ Las coordinadoras son organizaciones-techo que, como su nombre lo indica, coordinan las actividades de varios movimientos populares locales o regionales. Entre éstas las más importantes son la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) —que representa la tendencia democrática en el sindicato de maestros— el Frente Nacional de Defensa del Salario y Contra la Austeridad y la Carestía (FNDESCAC), la Coordinadora Nacional de Movimientos Populares (Conamup) y la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA). Excepto esta última, las restantes representan movimientos urbanos.

ninguna mejora apreciable para las clases populares. Entre 1982 y 1988, el PIB *per capita* disminuyó 15 por ciento (Hernández Laos, 1989). Los subsidios a los alimentos fueron recortados en 80%: el precio de las tortillas —alimento principal para la población de bajos ingresos— aumentó en 140%, pero el azúcar se mantuvo subsidiada para gran beneficio de la industria refresquera. El precio de la gasolina se duplicó y el Metro subió de uno a 20 pesos, aumento al que rápidamente siguió otro, éste a 50 pesos. El descontento que alternadamente fermentaba en silencio o estallaba durante la administración de Miguel de la Madrid encontró un eco y un marco organizativo en la nueva coalición de oposición —el Frente Democrático Nacional (FDN)— formado principalmente por ex-integrantes del PRI, quienes habían fracasado en su intento de convencer a los líderes del partido oficial sobre la necesidad de realizar reformas.¹⁶ Encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas, hijo del reverenciado expresidente Lázaro Cárdenas, esta nueva organización política, contra todos los pronósticos, empezó a atraer muchedumbres inmensas, hasta el punto de llenar el enorme Zócalo de la ciudad de México, ubicado frente al palacio presidencial.

A fines de 1987, el gobierno tomó medidas para satisfacer las demandas laborales y populares de congelar precios, estableciendo un “pacto” entre la iniciativa privada y el Estado. Esto aumentó en forma considerable la posibilidad de que el recientemente “destapado” candidato, Carlos Salinas de Gortari, pudiera llegar a la presidencia de la República de la manera habitual, es decir, por un claro margen de mayoría de votantes a favor del PRI. En lugar de ello, la elección de 1988 registró un extraordinario crecimiento de la oposición electoral (tanto del FDN como del PAN), una gran cantidad de irregularidades no sancionadas en los procedimientos del conteo de votos y la derrota del PRI —aun dentro de las cifras oficiales— en la mayoría de las ciudades y especialmente en la de México.

3. La reestructuración del Estado de bienestar

El gobierno federal respondió al aumento en los pagos de la deuda y a la falta de ingresos recortando los gastos para servicios de bienestar e intentando transferir a los estados la carga fiscal de los programas sociales

¹⁶ El Frente Democrático Nacional (FDN) incluía, además de la “corriente democrática” escindida del PRI, al Partido Popular Socialista (PPS), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), Partido Mexicano Socialista (PMS) y a ciudadanos sin partido.

(educación y salud). No obstante, salvo el Sistema Alimentario Mexicano, ningún otro programa importante fue desmantelado. De hecho, el bienestar social fue repetidamente invocado en el discurso oficial como un compromiso permanente del Estado; en 1984, por ejemplo, la salud quedó incluida como un derecho constitucional (como vimos, con un aumento en los gastos de salud a pesar de los cortes presupuestales). Las siguientes secciones muestran los cambios de las políticas federales en respuesta a la crisis económica.

Nutrición y políticas de alimentación

Antes de la embestida de la crisis económica, el gobierno mexicano reforzó sus programas de alimentación para compensar las pérdidas salariales y la disminución del poder adquisitivo de los pobres. Estas políticas incluyeron: 1) precios mínimos de garantía para cosechas seleccionadas en el sector rural; 2) subsidios generalizados para alimentos básicos, tales como tortillas, pan, aceite, arroz, azúcar, leche y frijoles; 3) reducciones de los impuestos por valor agregado en algunos alimentos básicos y medicamentos, y 4) la formación de cadenas de tiendas gubernamentales, operadas por Conasupo, que expedían mercancías por debajo de los precios comerciales (Brachet-Márquez, 1985).

Pero en los años ochenta el gobierno federal se empeñó, a lo largo de una década, en realizar cambios sobre sus políticas de alimentación y nutrición. Empezó con eliminar el Sistema Alimentario Mexicano en 1982, siguió con la transformación de Conasupo de distribuidora de alimentos a importadora de granos, y pasó de los subsidios generalizados a subsidios específicos e implantó mecanismos de regulación mercantil. Como resultado, desde 1986 se puso en práctica una estrategia que reestructuró los subsidios para, al mismo tiempo, aumentar la eficiencia y atender a los grupos más necesitados (Martín del Campo, 1987). En la práctica se conservarían los subsidios al consumo de tortilla y leche, pero convertidos en programas restringidos que alcanzaban a los pobres de manera irregular y azarosa, debido a los complejos procedimientos burocráticos para lograr los documentos necesarios para obtener esos beneficios.

En el caso de las tortillas, se conservó en la práctica un subsidio generalizado de 25% para los habitantes de la ciudad de México (Hewitt de Alcántara, 1991:961). Por otra parte, el gobierno intentó atender a los pobres vendiendo artículos a precios reducidos en tiendas gubernamentales que fueron sustituidos en parte por un programa de tortibonos. Después de la operación de este programa ciertas tiendas en áreas de bajos

ingresos recibieron listas de beneficiarios para quienes las tortillas eran subsidiadas. El cambio de política resultó en una declinación de 83% de familias favorecidas entre 1983 y 1987 (Martín del Campo, 1987). Martín del Campo sugiere que las reducciones en los subsidios a los alimentos han significado, a fin de cuentas, su eliminación. Aún más, la política de proteger las áreas urbanas condujo al descuido de aquellas rurales, donde viven los más pobres de México. Menos de 15% de los subsidios a los alimentos llegaban al campo, aunque el número de tiendas rurales operadas por el gobierno se había duplicado durante los ochenta (Consejo Consultivo, 1990:36).

En la década de 1980 disminuyó la producción de muchos alimentos básicos, a lo que siguió la reducción de la productividad por hectárea, menor cantidad de tierra cultivada y rebajas en los subsidios a la producción. Entre 1983 y 1987 los subsidios agrícolas disminuyeron en un rango promedio de más de 13% luego de haber aumentado 12.5% por año durante los setenta (Gordillo, 1990:806). Hacia 1988, solamente se cultivaban medio millón más de hectáreas que en 1965, mientras la población se había duplicado (Consejo Consultivo, 1990). La producción de maíz disminuyó en promedio de 12.7 millones de toneladas entre 1983 y 1987 a 11.9 millones en 1990 (Appendini, 1991:978). En los años recientes, el estancamiento en la producción de alimentos básicos se suma a la caída de la industria pesquera (Romero Polanco, 1990). La producción de trigo, de fruta y de vegetales fueron las excepciones que presentaron aumentos (Consejo Consultivo, 1990; Romero Polanco, 1990). Como resultado, México empezó a depender cada vez más de la importación de alimentos. Entre 1970 y 1979 México compró en el exterior 26 millones de toneladas, pero entre 1981 y 1988 la cifra subió a 60 millones de toneladas de alimentos básicos (Consejo Consultivo, 1990). México, que solía ser el primer país latinoamericano productor de leche en polvo, durante 1990 importó 250 000 toneladas, valuadas en 400 millones de dólares (Muñoz Rodríguez, 1990).

Ha habido una gran preocupación sobre los efectos de la crisis y los cambios de las políticas alimentarias sobre el bienestar nutricional de la población mexicana. Desde mediados de los ochenta se conocen relatos anecdóticos y estadísticos de desnutrición en aumento. Algunas estimaciones señalan que 48% de la población vivió por debajo de los niveles mínimos aceptables de nutrición en 1988 (Consejo Consultivo, 1990; Romero Polanco, 1990; Hernández Laos, 1992). Esto significa que aproximadamente 39 millones de personas, 27.5% de las cuales viven en áreas rurales, están desnutridas, en comparación con los 35 millones de 1979. La desnutrición y la anemia como causas de muerte infantil en niños menores de un año de edad aumentaron durante la primera mitad de los

ochenta, especialmente en la ciudad de México y en los estados del sur (Cruz Rivera *et al.*, 1990).

Estas estimaciones están basadas en investigaciones sobre hogares urbanos, conducidas por el gubernamental Instituto Nacional del Consumidor (Inco). Series de muestreos no-representativos mostraron que las familias pobres cambiaron sus gastos en alimentos; de aquellos más caros de origen animal pasaron a otros más baratos de origen vegetal. Pero las familias también disminuyeron sus gastos totales para alimentación en tanto que estiraron sus presupuestos para cubrir los altos costos fijados a las rentas, la electricidad y el transporte (Inco, 1989). El consumo de alimentos básicos disminuyó (véase el cuadro 3). De acuerdo con cifras oficiales, el consumo *per capita* de frijol cayó de 20 a 14 kg, el de trigo, de 53 a 49 kg y el de maíz, de 239 a 142 kg entre 1980 y 1988 (Romero Polanco, 1990). El consumo de leche aumentó ligeramente pero se estima que 40% de la población no ingiere leche regularmente (Romero Polanco, 1990).

Según algunos observadores, estas reducciones de entre 2 y 6% de calorías y proteínas son suficientes para dar por resultado mayor desnutrición (Espinosa Macías, Muñoz Ríos, 1989). Las áreas rurales y las *más pobres* en el sur y el centro de México se vieron gravemente afectadas (Consejo Consultivo, 1990:39-40).

En suma, el gobierno mexicano respondió a la necesidad de realizar

Cuadro 3

Consumo de alimentos básicos por persona 1981-1988
(en kilogramos)

Año	Arroz	Frijol	Maíz	Trigo	Pescado y marisco
1980	6.0	20.0	239.0	53.0	16.0
1981	7.0	26.0	246.0	61.0	19.5
1982	5.0	15.0	142.0	65.0	16.7
1983	4.0	15.0	236.0	51.0	12.0
1984	6.0	17.0	198.0	62.0	13.3
1985	9.0	12.0	196.0	69.0	13.0
1986	4.5	15.0	196.4	53.0	-
1987	5.0	13.1	186.7	59.1	-
1988	3.0	14.2	142.4	49.3	-

Fuente: Romero Polanco, E. (1990), "La crisis y la alimentación nacional: opciones de desarrollo", en *Comercio Exterior*, núm. 9, pp. 859-867.

recortes fiscales reduciendo y, en algunos casos, eliminando los subsidios generalizados a los alimentos. La reorganización institucional fue también utilizada como una herramienta para reducir los gastos de bienestar. Al mismo tiempo, el gobierno creó subsidios controlados para algunos de los grupos más necesitados.

*Las políticas de salud y la salud*¹⁷

El sector salud también experimentó una reorganización institucional y disminución de gastos, por lo menos desde 1986. Pero los datos oficiales muestran aumentos sustanciales en la cobertura, los recursos humanos, las instalaciones y la eficiencia. Los indicadores de salud muestran progreso en algunas áreas y deterioro en otras.

A principio de los ochenta, México tenía un sistema dual de atención médica: un bien financiado sector de seguridad social para la fuerza de trabajo formal y otro con fondos escasos para el resto de la población (conocida como la "población abierta").¹⁸ Entre 5 y 10% tuvo atención médica privada y un porcentaje desconocido utilizó también atención doméstica y tradicional.

En el curso de los ochenta aumentaron los servicios de salud para los pobres urbanos y rurales y el sector salud en su conjunto fue sustancialmente reorganizado. El IMSS creó un programa llamado IMSS-Coplamar (conocido luego como IMSS-Solidaridad) que construyó, dotó de recursos humanos y operó más de 3 000 clínicas y 65 hospitales para atender a los pobres rurales (Sherraden y Wallace, en prensa, Mesa Lago, 1992). En las áreas urbanas la Secretaría de Salud (SS) inició en 1981 un programa que extendió sus servicios hacia los grupos marginales en las ciudades más grandes del país (Valdés Olmedo, 1991).

En 1984, junto con un decreto que proclamaba "el derecho a la salud para cada mexicano", el presidente De la Madrid consolidó al sector en un Sistema Nacional de Salud, coordinado por la Secretaría de Salud, al tiempo que comenzaba la descentralización de los servicios de sa-

¹⁷ Esta sección le debe mucho a los análisis detallados de las estadísticas oficiales realizados por Cruz Rivera *et al.*, 1990 y Valdés Olmedo, 1991.

¹⁸ Los programas de seguridad social en México incluyen: el ISSSTE, el IMSS y algunas otras instituciones de seguridad social que dan servicio a grupos especiales, como a los militares o a los trabajadores petroleros. Durante varias décadas se había intentado extender los servicios de salud a las zonas rurales, empezando con la administración de Cárdenas (1934-1940). Un pequeño intento, algo innovador, de incorporar a los trabajadores agrícolas se llevó a cabo en 1954 (durante la presidencia de Ruiz Cortines y más tarde en 1973 durante el programa de IMSS Solidaridad) (Sherraden, 1989).

lud.¹⁹ Esta iniciativa de planeación también trasladó algunas de las cargas para la atención médica hacia los estados. Como la mayoría de éstos carecían de los mínimos recursos fiscales necesarios para hacerse cargo de esos servicios²⁰ (en algunos aparecieron peligrosos signos de desarrollo de una oposición política, sobre todo en los estados norteros), esta reforma no se terminó.

A pesar de estas iniciativas, la crisis económica trajo consigo el estancamiento y la disminución en los gastos totales para salud (Boltvinik, 1987; Valdés Olmedo, 1991). Por ejemplo, los gastos totales en programas de salud (véase el cuadro 4) llegaron en 1980 a 9.1 billones de pesos (todas las cifras en pesos constantes de 1980). Hacia 1987, uno de los peores años de la crisis, los gastos bajaron a 5.3 billones de pesos. Los gastos en salud *per capita* disminuyeron 47.9 por ciento (Valdés Olmedo, 1991). Stern y sus colegas (1989) sugieren que los recursos públicos dirigidos hacia proyectos de salud disminuyeron en 50% en términos reales entre 1982 y 1987.

Aunque todos los presupuestos de las dependencias de salud fueron dramáticamente recortados, las que atendían a los pobres fueron las que padecieron mayores reducciones: los gastos en el sector de seguridad social cayeron 41% entre 1980 y 1987, mientras los gastos en atención médica para la población abierta disminuyeron 43 por ciento (Valdés Olmedo, 1991). La Secretaría de Salud recibió en 1987 sólo 52% de su presupuesto de 1981 (Cruz Rivera *et al.*, 1990).

En el sector de seguridad social, las disminuciones en los gastos gubernamentales fueron parcialmente recuperadas por los aumentos en las contribuciones de los empleadores. En el periodo de diez años que va de 1978 a 1988, el aporte gubernamental al presupuesto del IMSS ca-

¹⁹ El Sistema Nacional de Salud, establecido a fines del gobierno de López Portillo, a cargo de Guillermo Soberón, tenía la responsabilidad de llevar a cabo la sectorización y la modernización administrativa de todo el sector de salud; descentralizar el proceso de toma de decisiones y la entrega de servicios a la jurisdicción de varios estados; coordinar actividades con los sectores relacionados con la salud, y aumentar la participación de la comunidad (Soberón *et al.*, 1983).

²⁰ El IMSS-Coplamar fue oficialmente "desvinculado" del control y financiamiento estatal a comienzos de 1985. Sin embargo, por varias razones políticas y administrativas, la transferencia de programas a los estados fue parcialmente interrumpida en 1987. Primero, el personal de IMSS-Coplamar se negaba a estar en las nóminas estatales (lo que hubiera implicado salarios más bajos y pagados con menos frecuencia); segundo, hubo protestas que alegaban que la calidad de los servicios se había deteriorado en sedes descentralizadas. Finalmente el propio IMSS era reacio a llevar a cabo el programa. Además los estados poblados por los pobres, los cuales también eran fiscalmente indigentes, también se mostraban reacios a asumir la responsabilidad fiscal y administrativa de estos programas (Sherraden, 1989).

Cuadro 4

Gastos totales para la salud
1980-1990

Año	Seguro Social			Población abierta		
	Pesos corrientes	Pesos constantes	Porcentaje disminución	Pesos corrientes	Pesos constantes	Porcentaje disminución
1980	64 078	64 078	0.0	26 657	26 657	0.0
1981	195 677	74 341	16.0	39 809	30 932	-14.2
1982	159 233	62 235	-2.9	58 524	22 874	-29.7
1983	253 255	62 235	-14.6	86 705	18 744	-26.3
1984	400 254	54 418	-15.1	144 567	19 655	-23.7
1985	643 200	53 420	-16.6	244 996	19 655	-32.6
1986	1 018 957	41 142	-35.8	445 079	17 971	-42.7
1987	2 427 358	37 739	-41.1	982 332	15 237	-23.0
1988	5 812 174	59 567	-7.0	2 002 668	20 525	-23.0
1989	6 568 481	58 808	-8.2	2 439 098	20 884	-21.7
1990	9 112 210	60 061	-6.3	3 609 426	23 791	-10.8

Fuente: Valdés Olmedo C. (1991), *¿Bonanza, crisis... recuperación? financiamiento de la salud 1970-1990. Una prospectiva hacia el año 2000*, México, Fundación Mexicana para la Salud.

yó de 17% a sólo 6 por ciento (Cruz Rivera *et al.*, 1990). La cuota de los empleadores creció de 62 a 72% y la de los empleados se mantuvo estable en 21 por ciento (Brachet-Márquez, en prensa). En los servicios públicos, de salud pública, las cuotas de los usuarios aumentaron.

A pesar de los recortes presupuestales, la cobertura gubernamental en salud aumentó entre los primeros años de la década de 1970 y 1990. El informe del presidente Salinas de Gortari de 1990 reveló que la cobertura en los servicios de salud había crecido de 80% (59.9 millones de habitantes) en 1982 a 94% en 1990 (76.2 millones de habitantes) (Salinas de Gortari, 1990). No obstante, hubo amplias disparidades sobre esta cobertura en distintas fuentes.

Por ejemplo, los datos del Pronasol sugieren que 14 millones de personas (17%) todavía no están protegidas por los servicios de salud (Consejo Consultivo, 1990:43). Esta disparidad puede ser el resultado de diferencias entre aquellos cálculos basados en el acceso real a los servicios y los que toman en cuenta la cobertura geográfica.

A pesar de las reducciones en el gasto, hubo aumentos significativos en el número de médicos y enfermeras durante las últimas dos décadas, a un ritmo mucho más alto que el del crecimiento de la población. En 1970 había solamente 0.4 médicos por cada 1 000 habitantes; para 1980 el número de médicos había crecido a 0.6 y para 1990 llegó a un médico por cada mil habitantes. El número de enfermeras creció de 0.8 por cada mil habitantes en 1970 a 1.2 en 1980, y hasta 1.7 en 1990 (Valdés Olmedo, 1991). Con todo, a la par de los aumentos en el número de los empleados de salud, hubo disminuciones de 22% en sus ingresos (Banco Mundial, 1989).

Las instalaciones para atención médica también aumentaron en número, especialmente por lo que se refiere a las destinadas a la población abierta, a un ritmo de dos veces y media en las dos últimas décadas: de 4 096 en 1970, a 8 033 en 1980, y hasta 14 064 en 1990; con mucho, la mayor cuota está representada por las instalaciones pequeñas para la atención médica primaria (Valdés Olmedo, 1991). Entre 1976 y 1988 el número de camas y consultorios creció en 42 y 183% respectivamente (Cruz Rivera *et al.*, 1990).

Existen datos sobre el aumento de las tasas particularmente en consultas para la atención primaria. Éstas aumentaron de 1.11 por persona en 1970, a 1.27 en 1980 y 1.73 en 1990 (Valdés Olmedo, 1991). El costo por consulta médica bajó de 2 880 pesos en 1977 a 1 331 pesos en 1987 (Cruz Rivera *et al.*, 1990).

A pesar de que las consultas aumentaron, la atención preventiva no parece haber recibido énfasis adicional. En una nación donde se estima que 35% de las muertes son evitables (Coplamar, 1982), la proporción del gasto para la prevención fue, en promedio, menos de 7% del presu-

puesto de salud (Cruz Rivera *et al.*, 1991). Vázquez Córdoba *et al.* (1987), señalaron que los gastos en servicios básicos de sanidad disminuyeron de 1.1 a 0.4% entre 1980 y 1986.

Los datos oficiales presentaron progresos en los niveles de salud a lo largo de la crisis. Por ejemplo, las tasas globales de mortalidad disminuyeron de 6.2 muertes por cada mil habitantes en 1980 a 5.1 en 1987. De la misma manera, la mortalidad infantil disminuyó de 37.2 por cada mil niños en 1970 a 22 en 1987 (Valdés Olmedo, 1991).

Los datos sobre morbilidad, que mostraron una ligera mejoría en los ochenta, son de poca relevancia. Con los aumentos en los recursos de salud, particularmente para la población abierta, se esperaba que las tasas de enfermedades se elevaran como resultado del incremento en la detección y tratamiento de las mismas. Es interesante notar que los mayores aumentos registrados en morbilidad se refieren a enfermedades respiratorias agudas y accidentes, a los que se agregan la malaria y las infecciones parasitarias, especialmente en las regiones más pobres (Consejo Consultivo, 1990; Valdés Olmedo, 1991). La baja nutrición también cobró su tributo; por ejemplo, entre 1983 y 1987, la proporción de recién nacidos con peso insuficiente creció de 12 a 15 por ciento (Consejo Consultivo, 1990:42).

De cualquier manera, existen discrepancias en las cifras. Los informes oficiales y otros estudios establecen una mortalidad infantil de 38.7 por cada mil (Consejo Consultivo, 1990). La Comisión Internacional de Salud para el Desarrollo señala una tasa de 48 por cada mil en mortalidad infantil (Valdés Olmedo, 1991). Stern y otros (1989) destacan discrepancias entre las estadísticas gubernamentales, que sitúan la mortalidad infantil en 28 por mil entre 1982 y 1987, y la Encuesta Nacional sobre Fertilidad y Salud (Enfes), que señaló una tasa de 47 por mil durante el mismo periodo. Por otra parte, los datos agregados sobre mortalidad ocultan importantes diferencias regionales. Por ejemplo, la mortalidad de lactantes debida a desnutrición, anemia y diarrea, y la de niños debida a diarrea y otros males, aumentaron significativamente durante los años ochenta en los estados del sur de México (Cruz Rivera *et al.*, 1990).

¿Cómo pueden explicarse los datos oficiales sobre la situación de la salud frente a la reducción de gastos en ese rubro? Primero, es posible que las estadísticas oficiales sean en algunos casos incorrectas u oculten efectos importantes de la crisis. Esto puede estar ocurriendo en el caso de la mortalidad infantil antes mencionada. Segundo, es posible que la austeridad haya forzado al sector salud a utilizar sus recursos más eficientemente (como lo declaran las autoridades de salud). El crecimiento en los servicios primarios de salud, el mejor uso de los recursos, las mejoras en la coordinación, la mayor participación de la comunidad

y el creciente compromiso de los gobiernos estatales pueden haber contrarrestado el impacto negativo de las reducciones presupuestales en el sector (Cruz Rivera, 1990; Valdés Olmedo, 1991). Tercero, parte de la reducción en los gastos de salud refleja de hecho los ahorros en los ingresos de los trabajadores del sector salud, alcanzados a través de la aguda reducción de los salarios reales a lo largo de la década. Entonces es posible que sucedan ambas cosas: menos gasto y más servicios. Finalmente, es muy posible que los efectos de la crisis no se detecten, a tal punto que el crecimiento estancado y la alta morbilidad no estén, de hecho, reflejados en las estadísticas de salud.

4. La propuesta poscrisis contra la pobreza

Durante el último año de la gestión presidencial de Miguel de la Madrid el gobierno puso en marcha el Pacto de Solidaridad Económica²¹ para tratar de controlar la espiral inflacionaria (y al mismo tiempo asegurar un proceso pacífico de sucesión presidencial). El "Pacto", negociado con los sectores fundamentales de la economía (aunque más con las élites empresariales que con los trabajadores), controló los aumentos de precios y salarios desde 1987.

A partir de 1990, la administración de Salinas de Gortari ha estado bajo grandes presiones para mostrar a sus socios económicos en perspectiva —dentro de las negociaciones sobre el Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos— que la economía mexicana ha crecido y que la inflación está bajo control. El gobierno ha tenido también que recuperar la confianza del pueblo, que ha sufrido años de privaciones económicas y está desilusionado del gobierno.

Para enfrentar estas presiones contradictorias, el gobierno ha promovido por una parte un discurso neoliberal de "modernización" para la economía, y por la otra uno de "solidaridad" con los pobres y otros sectores.²² Pero en lugar de programas universales, como en el pasado, la política de "solidaridad" exigió a los pobres compartir los gastos públi-

²¹ El nombre del pacto fue cambiado a Pacto de Estabilización y Crecimiento Económico (PECE) en 1989, cuando la administración de Salinas lo convirtió en un dispositivo permanente de su política económica.

²² Existe evidencia que prueba que el gobierno ha dependido de organismos no gubernamentales nacionales e internacionales para dar servicios a los pobres urbanos y rurales. Solamente en 1988, 20 de los organismos no gubernamentales más grandes gastaron 50 millones de dólares en programas para los pobres. También gastaron 10 millones de dólares en educación y salud, 8 millones en infraestructura y 60 millones en agricultura y pequeñas industrias (Consejo Consultivo, 1990:113). Los últimos 78 millones de dólares constituían 12% del presupuesto de Solidaridad Nacional en 1989.

cos por su cuenta a través de fondos revolventes, trabajo gratuito y participación.

En diciembre de 1988, el gobierno de Salinas de Gortari resucitó el componente de desarrollo rural de López Portillo, Coplamar. Fue expandido, para incluir zonas urbanas, y rebautizado como Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Las nuevas metas del programa son luchar contra la pobreza, promover la investigación sobre las condiciones de vida de los pobres, ofrecer servicios de salud (en IMSS-Solidaridad) y encontrar alternativas para mejorar su situación (Consejo Consultivo, 1990).²³ Pronasol utiliza tres estrategias básicas: proporcionar directamente servicios de salud, educación, alimentación, vivienda y servicios urbanos para los necesitados; desarrollo agrícola y financiamiento directo a los campesinos para promover el crecimiento de la agricultura y las micro empresas, y desarrollo regional para las áreas más atrasadas (Consejo Consultivo, 1990:141; González Tiburcio, 1991).

Como Pronasol es un conjunto de medidas heterogéneas, que abarca desde electrificación hasta servicios de salud, resulta difícil distinguir los elementos que caben dentro de la clasificación de "bienestar" de los que no entran en ella.²⁴ Es también difícil establecer en qué medida el crecimiento del programa se debe a la recomposición del presupuesto, más que a un aumento genuino de los gastos sociales. En tercer lugar, debido a los altos costos de propaganda del programa,²⁵ los beneficios se han diluído en un gran número de proyectos muy pequeños, poco promisorios para lograr un impacto global.²⁶ A pesar de estas limitaciones, es

²³ Muchos de los reformadores y de los programas de Coplamar han participado en la planeación de Pronasol. Para una descripción véase Sherraden, 1989.

²⁴ Por ejemplo, en su *Tercer Informe de Gobierno*, el presidente Salinas de Gortari señaló que gracias a Pronasol el número de mexicanos con agua potable se había incrementado en ocho millones, que 10 mil comunidades fueron electrificadas, más de tres mil localidades vieron sus calles pavimentadas y se habían reparado 14 mil kilómetros de carreteras. Además, se construyeron nuevas escuelas para 1 millón 400 mil niños, se repararon 50 mil escuelas, alrededor de 250 mil niños recibieron beca y se crearon nuevos puestos para la distribución de leche.

²⁵ La asociación entre Pronasol y el PRI no está enmascarada. Por ejemplo, el símbolo que Pronasol utiliza en sus programas de televisión son tres cordones entrelazados, cada uno con uno de los colores de la bandera nacional, asociado por todo mexicano con el partido oficial, el cual se ha apoderado de la bandera nacional como un símbolo exclusivamente suyo.

²⁶ Como un ejemplo, programas de radio y televisión difunden el mensaje de que en cada aula escolar, un niño, elegido por sus compañeros(as), recibirá una beca de Pronasol. Tomando en cuenta que el tamaño de cada grupo es de aproximadamente 60 alumnos, esto significa que, en el mejor de los casos, 1/60 de la población de bajos recursos recibirá ese beneficio. Entre 1989 y 1991 el número de becados, tal como lo señaló el presidente, fue de 250 000 (Salinas de Gortari, 1991), insuficiente para un impacto verdadero, pero suficiente para una buena publicidad para el PRI.

innegable que el programa representa un crecimiento renovado dada la propuesta de bienestar social, aunque la economía está lejos de recuperarse.²⁷ En 1992, el presupuesto de Pronasol creció 41% en relación con el año anterior, y fue incorporado a la nueva Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), que reemplazó a la de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) creada por la administración anterior. Este reordenamiento administrativo, lejos de ser una mera recomposición “en el papel”, implica un mayor grado de permanencia institucional y compromiso hacia el futuro que un programa de menor nivel en la organización burocrática, como el SAM, que puede fácilmente ser desplazado por el próximo presidente.

En resumen, la administración de Salinas, lejos de haber eliminado el sistema de bienestar social —como podría suponerse, una vez adoptado el programa económico neoliberal— lo ha sostenido y además ha creado un nuevo conjunto de beneficios. Éste está dirigido a los grupos que han expresado su insatisfacción respecto a las políticas gubernamentales desde 1970, ya sea absteniéndose o votando contra el PRI en 1988. Los grupos seleccionados son también aquellos que aparecen como los menos favorecidos por los programas económicos neoliberales adoptados por el gobierno (como lo demuestra la creciente desigualdad de ingresos entre pobres y ricos, agudizada entre 1984 y 1988). Como se esperaba, el PRI recuperó en 1991 los votos perdidos, después de una campaña electoral manejada en el mejor estilo de la tradición populista.²⁸ Como resultado, el PRD²⁹ y el PAN fueron apabullados, es decir volvieron a su condición de partidos minoritarios.³⁰

²⁷ La inflación fue 26.5% en 1990 (Banco de México, 1992). Las importaciones aumentaron 133% mientras las exportaciones sólo lo hicieron 30 por ciento. En 1991 la inflación alcanzó 17.5% (en vez del planeado 15%), mientras en 1992 alcanzó 6.4% a fines de junio. Para evitar que la inflación “se disparara” el gobierno mantuvo las políticas de compresión de salarios y de control de precios, en una contradicción aparente con la anunciada apertura del mercado. Esto ha llevado a algunos comentaristas de la prensa periódica a afirmar que de hecho la estabilización no logró sus objetivos.

²⁸ Es tan difícil tachar de “fraudulento” el proceso electoral de 1988 como calificar el de 1991 como “transparente”. Ambas elecciones tanto sufrieron distintas irregularidades como fueron seguidas por claras demandas ciudadanas. Sin embargo, generalmente se reconoce que las irregularidades fueron mucho mayores y desataron más protestas de los partidos perdedores que en 1991.

²⁹ El FDN se disolvió luego de las elecciones de 1988, reemplazado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Sin embargo, algunos de los integrantes del FDN (como el PPS, el PARM, el PFCRN y otros) no se fundieron en el nuevo partido, mientras otros grupos (como el Movimiento al Socialismo, escindido del PRT) sí se integraron al PRD.

³⁰ Esta generalización no es aplicable a elecciones estatales ni locales, donde la competencia electoral puede ser muy alta. Ocasionalmente, el partido oficial tiene que recurrir al fraude.

5. Conclusión

Durante el periodo 1982-1990, analizado en este artículo, los niveles de vida de la mayoría de la población de México se degradaron hasta el punto de desbordar peligrosamente los límites de legitimidad del régimen posrevolucionario, como lo demuestran los movimientos de protesta masiva y la revuelta electoral que tuvieron lugar durante ese periodo. Debemos preguntarnos, si la "década perdida" introdujo cambios sustanciales en el dispositivo político de largo alcance que ha sido el sello de la estabilidad de México desde los años veinte, y si los programas de bienestar social han jugado un papel importante en estos cambios.

Los cambios pergeñados a partir de 1982, o su ausencia, en el sistema de bienestar social ¿pueden ser concebidos como la continuación de los esquemas corporativos que existían antes de la crisis? A partir de nuestro análisis, la respuesta es un sí condicional. La administración de Miguel de la Madrid se apoyó en el liderazgo oficialista corporativo, en su esfuerzo por mantener bajo control a la disidencia. Cuando los propios líderes oficiales corporativos también mostraron signos de rebeldía (*vgr.*, cuando Fidel Velázquez, líder de la CTM, intentó llamar a una huelga general y demandó abiertamente la moratoria a la deuda externa), el gobierno transfirió su apoyo a la más dócil Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC) y a la vieja Confederación Revolucionaria Obrera Mexicana (CROM), ambas formalmente afiliadas al Congreso del Trabajo (CT). De la misma manera, durante el periodo de Miguel de la Madrid, el gobierno apoyó al grupo leal al PRI dentro del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), paradójicamente llamado "Vanguardia Revolucionaria", contra la insurrecta tendencia democrática representada por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) (Kovacs, 1989; Street, 1992).

Mientras trataba de no "hacer ruido" sobre el Estado de bienestar, la administración de Miguel de la Madrid recortó los subsidios a los alimentos sin preocuparse mucho por el acceso efectivo de la población necesitada a los tortibonos, instituidos en lugar de los subsidios universales, o a la leche reconstituida de bajo precio distribuida día y noche a largas colas de amas de casa, de por sí exhaustas por largas jornadas de trabajo. En otras palabras, parecería que hasta 1988 el gobierno se mantuvo al margen de los cambios que se gestaban en sus propias narices en el ánimo político de la población. Esto a pesar de la evidencia que ofrecían las movilizaciones populares multiplicadas a lo largo de las áreas urbanas, encendidas por las políticas gubernamentales aplicadas a los precios de alimentos básicos, el aumento al impuesto predial, la inflación, la caída de los salarios, la escasa atención a las víctimas de la

explosión de gas en San Juanico en 1984 o la apatía gubernamental respecto del terremoto de 1985. En relación con este último, sin embargo, hubo una respuesta positiva a la demanda de vivienda para los damnificados, que difícilmente podía ignorarse debido a la clara legitimidad de aquélla (Aldrete Haas, 1991).³¹

En contraste, la administración Salinas parece haber adoptado la renovación de la forma clientelista tradicional de hacer política hacia los pobres, como muestra el estilo populista directo adoptado por el Pronasol y donde destaca el financiamiento de programas caso por caso. Sin embargo, mientras el clientelismo había ido de la mano del corporativismo de Estado en el pasado, la administración Salinas ha mostrado todos los signos de desconfianza hacia esa forma de representación de intereses limitados y control político. De ello da cuenta la abierta marginación política aplicada a las cabezas corporativas de los sindicatos en la discusión sobre las políticas (salarios, el futuro del Tratado de Libre Comercio, etc.)³² en ceremonias públicas (en las que la ausencia del líder de la CTM ha sido notable), en la reducción del número de congresistas y senadores sindicales en la plantilla del PRI, o en el Pacto para la Productividad recientemente firmado con dirigentes individuales de sindicatos, sin tomar en cuenta a los líderes nacionales, en junio de 1992. En estos acuerdos, los aumentos salariales serán negociados con base en cada caso y en proporción con los niveles de productividad alcanzados.

Estos nuevos desarrollos representan una combinación de lo viejo y lo nuevo en los dispositivos políticos, estilo que marca el inicio de la década de los noventa. De lo viejo encontramos el énfasis en la dinámica clientelista del "toma y daca"; el mantenimiento en el discurso oficial de la misión histórica de impartir justicia social y, por lo tanto, el compromiso de expandir el Estado de bienestar. También encontramos estricta adhesión a todas las prácticas electorales (legales o no) que han mantenido al PRI en el poder en el pasado, excepto algunas concesiones en la gubernatura de algún estado al PAN. Como nuevos elementos, el

³¹ Sin embargo, la práctica de disminuir de manera sistemática el número de víctimas del terremoto en las estadísticas oficiales no necesariamente tiene que ser percibida como un intento gubernamental de minimizar su responsabilidad hacia las víctimas. En la explosión de abril de 1992 en Guadalajara el gobierno respondió con prontitud a los damnificados.

³² Por ejemplo, Salinas despidió a Jongitud Barrios, el jefe político del SNTE, el sindicato de maestros, cuando demostró su incapacidad de controlar a la CNTE, la tendencia democrática dentro del sindicato, y apoyó el arresto, acusado de posesión ilegal de armas, de Joaquín Hernández Galicia, "La Quina", el jefe de los trabajadores petroleros, quien se había opuesto abiertamente a la candidatura de Salinas y presumía de haber financiado la campaña de Cárdenas.

más notable es el relajamiento de las ataduras corporativas que han aprisionado a los sectores populares dentro del partido oficial en el pasado y a las que los programas de bienestar social deben su origen. En su lugar, un neocorporativismo atomizado y flexible —consistente en una red descentralizada de líderes menores, sin relación entre sí y directamente sostenidos por el presidente— emerge gradualmente.³³

En suma, la creación de un conjunto de beneficios más flexible y clientelísticamente orientado, agregado a la política de mantener los viejos compromisos de bienestar social, forma la base de un nuevo “pacto social” con las clases populares; éste, sin embargo, conserva una fuerte similitud con esquemas políticos anteriores. En tanto el sistema político mexicano puede todavía caracterizarse como la conjugación entre el partido único y la figura presidencial omnipotente —ligada a las clases subordinadas a través de esquemas sociales reformistas—, podemos decir que esta alianza entre autoritarismo y bienestar social es la pieza central que lo sostiene. Sin embargo, la relación entre la base y la cúspide no será meramente vertical sino en la medida en que lo requiera la relación clientelar. La expansión de los beneficios en medio de una estabilización económica todavía no resuelta ha sido impuesta a una élite reacia después de la explosión electoral de 1988. Por ello la explicación de este nuevo desarrollo va más allá de la simple lógica del clientelismo y el paternalismo de Estado. En la transformación reciente del proceso electoral en México puede encontrarse la segunda pregunta a la que queremos responder.

¿Puede decirse que la respuesta programática del Estado durante la crisis y la poscrisis económicas son una respuesta del gobierno relacionada con la competencia electoral? Durante los años ochenta se escribió mucho en el plano internacional sobre México, a propósito del discurso democratizador de los gobiernos de De la Madrid y Salinas. Un grupo de académicos estadounidenses han afirmado que “El proceso básico de cambio hacia un sistema más competitivo es irreversible” (Cornelius, Gentleman y Smith, 1989:3).

Para algunos observadores del proceso político mexicano, la llamada reforma política —que se inició a fines de los años setenta, continuó en la década siguiente y se prolongó hasta los ochenta— marcó el prelude de este proceso. Sin embargo, frente a las demandas de democratización interna dentro del PRI, De la Madrid optó por expulsar a sus voceros, dando nacimiento, sin desearlo, a una coalición de oposición que estuvo cerca de ganar la elección de 1988. En 1986, en lugar de enfren-

³³ Francisco Hernández Juárez, el líder del Sindicato de Telefonistas es un buen ejemplo de esto.

tar la posibilidad de la derrota del PRI, esa misma administración tomó la precaución de promulgar una ley que aseguraba la absoluta mayoría en el congreso al partido (en principio a cualquier partido, pero de hecho al PRI) que ganara la elección presidencial por el mínimo margen. Finalmente, la evidencia del omnipresente fraude electoral en 1988 y en varias elecciones de gobernadores a lo largo del decenio de 1980 y a principios de los noventa también indicaría que las afirmaciones sobre la democratización son de alguna manera optimistas. En especial si asumimos que el respeto al gobierno de la mayoría y al proceso pacífico de sucesión de poder que esto implica constituye uno de los principios básicos de la democracia.

No obstante estas reservas, la oposición electoral al PRI en los años ochenta aparece como instrumental para la orientación de la política gubernamental. Aunque las medidas económicas de ajuste y reestructuración probablemente no fueron impulsadas por la oposición conservadora, integrar a la élite empresarial en el proceso de decisión económico a través del "Pacto" (PECE) puede entenderse como una jugada destinada a disminuir el atractivo del conservador PAN a los ojos de los votantes mexicanos. Aún más, el Estado ha respondido a las demandas populares por mejores niveles de vida expresadas por la izquierda democrática (FDN en 1988 y a partir de entonces PRD y otros partidos de izquierda) al mantener y agrandar la red de bienestar social, con el fin de detener la declinación de los niveles de vida y luchar contra la expansión de la pobreza. En lugar de canalizar sus demandas a través de las dirigencias del partido y otorgar su voto al PRI, la población mexicana expresó su descontento (en 1988) y su relativa satisfacción (en 1991) a través de movilizaciones urbanas masivas y del proceso electoral.

Afirmar que estos procesos son evidencia de que México está en camino de convertirse en una democracia sería un gran desatino, incluso tomando en cuenta que el partido-Estado ha aumentado su disposición para responder a las necesidades y demandas del electorado. Más cierto sería decir que tales cambios reflejan el deseo de la élite política de permanecer en el poder, aun en el contexto de un proceso político más participativo. Aunque esto pueda ser un lejano eco de la democracia, significa, por lo menos, que los resultados electorales (o quizás habría que decir las protestas electorales) han adquirido importancia para la planeación programática en México. Se trata de una afirmación que no podría haberse hecho antes de 1982.

Esta discusión sugiere que ni el autoritarismo ni la competencia política, propuestos al comienzo como alternativas de marco interpretativo desde los cuales puede explicarse la reciente evolución de la política de salud en México, pueden ser suficientes por sí mismos. En cambio, ve-

mos que las tensiones entre democracia y autoritarismo, nacidas de las bases del partido oficial —y que se expresan a través de las protestas electorales—, han generado los impulsos necesarios para la liberalización de la estructura autoritaria de la política mexicana hacia una mayor participación, aun dentro de las líneas marcadas por el partido oficial.

Traducción de Armando Castellanos

Recibido en agosto de 1992

Revisado en noviembre de 1992

Correspondencia: El Colegio de México/Centro de Estudios Sociológicos/Camino al Ajusco núm. 20/Col. Pedregal de Sta. Teresa/C.P. 10740 México, D.F.

Bibliografía

- Alba Vega, Carlos (1990), "Crisis, ajuste y empleo en México", *Estudios Sociológicos*, vol. 8, núm. 24.
- Aldrete-Haas, José Antonio (1991), *La deconstrucción del Estado mexicano. Políticas de vivienda, 1917-1988*, México, Alianza Editorial.
- Alvarado, Arturo (comp.) (1987), *Electoral Patterns and Perspectives in Mexico*, Research Monograph No. 22, La Jolla, Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego.
- Appendini, Kirsten (1991), "Los campesinos maiceros frente a la política de abasto: una contradicción permanente", *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 10:976-984.
- Arizpe, Lourdes, Fanny Salinas y Margarita Velázquez (1989), "Effects of the Economic Crisis on the Living Conditions of Peasant Women in Mexico". in *The Silent Adjustment: Poor Women and the Economic Crisis*, Nueva York, Santiago, Chile, UNICEF.
- Ayala, Raúl y Carlos Schaffer (1991), *Salud y seguridad social. Crisis, ajustes y grupos vulnerables*. Colección Perspectivas en Salud Pública, núm. 12. Cuernavaca, Instituto Nacional de Salud Pública.
- Bailey, John y Leopoldo Gómez (1990), "The PRI and Political Liberalization", *Journal of International Affairs*, vol. 43, núm. 2:291-312.
- Banco de México (1992), *Informe Anual 1991*, México, Banco de México.
- Beltrán, Ulises (1990), "Las dimensiones estructurales de la crisis de 1982", *Foro Internacional*, vol. XXX, núm. 4:597-630.
- Boltvínik, Julio (1987) "Ciudadanos de la pobreza y la marginación", *El Cotidiano*, vol. 19, septiembre-octubre, 305-326.
- _____ (1986), "Satisfacción desigual de las necesidades esenciales en México", en Rolando Cordera y Carlos Tello (comps.), *La desigualdad en México*, México, Siglo XXI Editores.
- Brachet-Márquez (en prensa), "Pobreza y seguridad social, perspectivas ameri-

- canas", en IMMS-ISSSTE (comps.), *La seguridad social y el Estado moderno*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1993), *The Dynamics of Domination: State, Class and Social Reform in Mexico, 1910-1990*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- _____ (1992), "Explaining Sociopolitical Change: The Case of Mexico", *Latin American Research Review*, vol. 27, núm. 3.
- _____ (1985), "The Mexican crisis and social programs", paper presented at the Institute for Social and Policy Studies, Yale University, marzo.
- _____ (1984), "La planificación familiar en México: proceso de elaboración de una política pública", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 46, núm. 2:285-310.
- Brandenburg, Frank (1964), *The Making of Modern Mexico*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Calva, José Luis (1988), *Crisis agrícola y alimentaria en México 1982-1988*, México, Fontamara.
- Cárdenas de la Peña, Enrique *et al.* (1975), *Nuevos rumbos: seguridad social en México*, México, IMSS.
- CIEMEX-WEFA (1991), *Perspectivas económicas de México*, vol. 22, núm. 2.
- Collier, David (comp.) (1979), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1990), *El combate a la pobreza: lineamientos programáticos*, México, El Nacional.
- Coplamar (1983, 2a. ed.), *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000*, México, Siglo XXI Editores.
- _____ (1982a), *Memoria de actividades 1976-1982*, México, Presidencia de la República.
- _____ (1982b), *Salud*, México, Siglo XXI Editores.
- Cordera Campos, Rolando y Carlos Tello (1981), *México: La disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores.
- _____, Raúl Trejo Delarbre y Juan Enrique Vega (comps.) (1988), *México: el reclamo democrático*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cornelius, Wayne (1987), "Political Liberalization in an Authoritarian Regime", in W. Cornelius, J. Gentleman y Peter H. Smith (comps.) (1989), *Mexico's Alternative Political Futures*, Research Monograph No. 30, San Diego, La Jolla, Center for US-Mexican Studies, University of California.
- _____ (1992), "Cambio estructural y concertación: un análisis de la distribución del ingreso familiar en México, 1984-1989", Cuaderno de Trabajo, México, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.
- Cortés, Fernando y Rosa María Rubalcava (1991), *Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento*, México, El Colegio de México, Jornadas, núm. 120.
- Cruz Rivera, Carlos, R. Lozano Ascencio y J. Querol Vinagre (1990), "Consecuencias de la crisis económica y las políticas de ajuste sobre la salud de la población y la organización de los servicios de salud en México", Instituto Nacional de Salud Pública, Cuernavaca, octubre (mimeo.).

- Espinosa Macías, María de Jesús y P. Muñoz Ríos (1989), "Riesgo de desnutrición masiva", *Fem*, abril, núms. 4-6.
- Foweraker, Joe (1990), *Popular Movements and Political Change in Mexico*, Boulder, Westview Press.
- Fox, Jonathan A. (1986), "The Political Dynamics of Reform: The Case of the Mexican Food System", tesis de doctorado, MIT.
- _____ y G. Gordillo (1989), "Between State and Market; The Campesino's Quest for Autonomy", en Wayne Cornelius, J. Gentleman y P. Smith (comps.), *Mexico's Alternative Political Futures*, Research Monograph No. 30, San Diego, La Jolla, Center for US-Mexican Studies, University of California.
- Gentleman, Judith (comp.) (1987), *Mexican Politics in Transition*, Boulder, Westview Press.
- Gómez-Tagle, Silvia (1988), "Conflictos y contradicciones en el sistema electoral mexicano", en *Estudios Sociológicos*, vol. 6, núm. 16:3-38.
- González Casanova, Pablo (1970), *Democracy in Mexico*, Nueva York, Oxford University Press.
- _____ y Héctor Aguilar Camín (comps.) (1985), *México ante la crisis*, México, Siglo XXI Editores.
- González de la Rocha, Mercedes (1991), "Family Well-being, Food Consumption and Survival Strategies during Mexico's Economic Crisis", en Mercedes González de la Rocha y A. Escobar Latapí (comps.), *Social Responses to Mexico's Economic Crisis of the 1980's*, San Diego, La Jolla, Center for US-Mexican Studies, University of California.
- González Tiburcio, Enrique (1991), "Pronasol: hacia la nueva síntesis", *Cuadernos de Nexos*, octubre, X-XIII.
- Gordillo de Anda, Gustavo (1990), "La inserción de la comunidad rural en la sociedad global", *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 9:803-815.
- Grindle Merilee (1988), "The Response Austerity: Political and Economic Strategies of Mexico's Rural Poor", ponencia presentada en la *Latin American Studies Association*, 1988, Nueva Orleans.
- _____ (1977), *Bureaucrats, Politicians y Peasants in Mexico: A Case Study in Public Policy*, Berkeley, University of California Press.
- Hernández Laos, Enrique (1992), *Crecimiento económico y pobreza en México: una agenda para investigación*, México, UNAM/Departamento de Economía, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa.
- _____ (1989), "Efectos del crecimiento económico y la distribución del ingreso sobre la pobreza y la pobreza extrema en México (1960-1988)", México, Departamento de Economía, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa (mimeo.).
- Hewitt de Alcántara, Cynthia (1991), "La economía política del maíz en México", *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 10:955-970.
- IMSS (ed.) (1983), *Diagnóstico de salud en las zonas marginadas rurales de México*, IMSS.
- Instituto Nacional del Consumidor (Inco) (1989), "El gasto alimentario de la población de escasos recursos de la ciudad de México", *Comercio Exterior*, vol. 29, núm. 1:52-58.

- Kaufman, Susan (1975), *The Mexican Profit-sharing decision: Politics in an Authoritarian Regime*, Princeton, Princeton University Press.
- (1973), "Decision-making in an Authoritarian Regime. Theoretical Implication of a Case Study", *World Politics*, vol. 25, abril.
- Kovacs, Karen (1989), "Intervención estatal y transformación del régimen político: el caso de la Universidad Pedagógica Nacional", tesis de doctorado, El Colegio de México.
- Loaeza, Soledad y Rafael Segovia (comps.) (1987), *La vida política en la crisis*, México, Siglo XXI Editores.
- López Acuña, Daniel (1984, 5a. ed), *La salud desigual en México*, México, Siglo XXI Editores.
- Lowi, Theodore (1970), "Decision-making vs. Policy-making: Towards an Antidote for Technology", *Public Administration Review*, vol. 30, núm. 1, mayo-junio.
- Luiselli Fernández, Casio (1985), *The Route to Food Self-sufficiency. Interactions with the U.S. Food System*, Monograph núm. 17, San Diego, La Jolla, Center for US-Mexican Studies, University of California.
- (1990), "The Incidence of Poverty in Mexico: 1984, an Empirical Analysis", Working Paper, Nueva York, The Brookings Institute.
- (1987), "Crisis económica y niveles de vida en México 1982-1987", *Estudios Económicos*, vol. 2, núm. 2.
- Lustig, Nora (1986), "Economic Crisis and Living Standards in Mexico: 1982-1985", UNU/WIDER project, México, El Colegio de México, mimeo.
- Martín del Campo, Antonio C. (1987), "Notas sobre la evolución reciente de los subsidios a productos básicos alimenticios", *Seminar on the Effects of the Crisis on the Poorest*, Tepoztlán, Centro Tepoztlán, junio.
- Mesa Lago, Carmelo (1978), *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- (1992), *Health Care for the Poor in Latin America and the Caribbean*, Washington, Organización Panamericana para la Salud.
- Muñoz Rodríguez, Manrubio (1990), "Límites y potencialidades del sistema de la leche en México", *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 9:886-893.
- Olson, Wayne (1986), *Crisis and Social Change in Mexico's Political Economy, 1968-1985*, tesis de doctorado, University of California, Santa Cruz.
- PNUD/ONU (ed.) (1990), "Desarrollo sin pobreza", *II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe*, Quito, noviembre.
- Purcell, John F.H. y Susan Kaufman Purcell (1977), "Mexican Business and Public Policy", en J.M. Malloy (comp.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Reyna, José Luis (1977), "Redefining the Authoritarian Regime", en José Luis Reyna y Richard S. Weinert (comps.), *Authoritarianism in Mexico*, Philadelphia, Institute for the Study of Human Issues.
- Rivera Ríos, Miguel Ángel (1989), *Crisis y reorientación del capitalismo mexicano, 1960-1985*, México, Era.
- (1992), "El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 5:440-448.

- Rojas Gutiérrez, Carlos (1991), "Avances del Programa Nacional de Solidaridad", *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 5:443-446.
- Romero Polanco, Emilio (1990), "La crisis y la alimentación nacional: opciones de desarrollo", *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 9:859-867.
- Salinas de Gortari, Carlos (1991), *Tercer Informe de Gobierno*, México.
- Soberón Guillermo, Leobardo C. Ruiz, Gerardo Ferrando, Víctor Gómez Moreno, José Laguna, Diego Valdés y Andrés G. de Wit (1983), *Hacia un sistema Nacional de Salud*, México, Comisión de Salud y Seguridad Social, Coordinación de los Servicios de Salud y UNAM.
- Sherraden, Margaret (1989), "Social Policy Reform in Mexico: Rural Primary Health Services", tesis de doctorado, Washington University.
- Solís, Leopoldo (1977), "A Monetary will-o'-the Wisp: Pursuit of Equity through Deficit-spending", conferencia pronunciada en El Colegio Nacional (mimeo.).
- Spalding, Rose (1984). *The Mexican Food Crisis: An Analysis of the SAM*, Monograph No. 33, San Diego, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.
- (1981), "State Power and its Limits: Corporatism in Mexico", *Comparative Political Studies*, vol. 14:139-161.
- (1980), "Welfare Policymaking: Theoretical Implications of a Mexican Case Study", *Comparative Politics*, vol. 12, núm. 4:419-438.
- (1978), "Social Security Policy Making: The Formation and Evolution of Mexican Social Security", tesis de doctorado, University of North Carolina.
- Stepan, Alfred (1978), *The State and Society. Peru in a Comparative Perspective*, Princeton, Princeton University Press.
- Stern, Claudio, Rosa María Nuñez, Kathryn Tolbert, Víctor Cárdenas y Mary Goodwin (1989), "Changing Conditions of Child Survival in Mexico and Strategies for the Future", ponencia presentada en la *XXI International Population Conference*, International Union for the Scientific Study of Population (IUSSP), Nueva Delhi, septiembre [también en *Salud Pública de México*, vol. 32, núm. 5, 1990:532-542, N. de la R.].
- Street, Susan (1992), "El SNTE y la política educativa, 1970-1990", *Revista Mexicana de Sociología*, año LIII, núm. 2.
- Tarrés, María Luisa (1987), "Crisis and Political Opposition among the Mexican Middle Classes", *International Sociology*, vol. 2, núm. 2:131-150.
- Valdés Olmedo, Cuauhtémoc (1991), *¿Bonanza, crisis... recuperación? Financiamiento de la salud: 1970-1990, una perspectiva hacia el año 2000*, México, Fundación Mexicana para la Salud.
- Vázquez Córdoba, Sergio, Sonia G. Guzmán Avalos y Ricardo Nobara Rodríguez (1987), "Estructura y evolución del presupuesto programático ejercido por las instituciones que conforman el sector salud", *Revista Higiene*, vol. 37, núm. 1:22-25.
- World Bank (1989), *Poverty Alleviation in Mexico*, Washington, D.C., mayo.
- Zapata Vera, Manuel (1986), "La crisis económica en México", *El Economista Mexicano*, vol. 19, núm. 1:79-90.