



DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO E INVESTIGACIÓN

MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

**Con Énfasis en Orientación
Familiar y Educativa**

**POLÍTICAS PÚBLICAS Y
LEGISLACIÓN SOCIAL**



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE TAMAULIPAS

**UNIDAD ACADÉMICA MULTIDISCIPLINARIA DE CIENCIAS,
EDUCACIÓN Y HUMANIDADES.**

Juana María Rodríguez Limón

**MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO
CON ÉNFASIS EN ORIENTACIÓN FAMILIAR Y EDUCATIVA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS Y LEGISLACIÓN
SOCIAL**

TAMAULIPAS

La política social constituye un logro colectivo para promover el bienestar y la protección social desde el Estado.

En este curso se analizarán las diferentes actuaciones de los poderes públicos a nivel nacional, estatal y municipal desde una perspectiva global y sintética, encuadrando los planteamientos teóricos y analíticos de los últimos años.

La asignatura se inicia con una serie de definiciones de las políticas públicas y un esquema para plantear la estrategia de dichas políticas.

A través de una serie de textos seleccionados, se aborda el estudio del desarrollo de las corrientes económicas mundiales hasta llegar a las ideas que han dado origen al Estado de bienestar social, que es el espacio natural de la moderna política social.

Asimismo, se plantean los Modelos económicos de México, que se han implementado en el transcurso de la conformación del Estado moderno, hasta ubicar el momento histórico que actualmente se vive en el país.

Es recomendable que, en el transcurso del curso, se analicen los Planes Nacionales, Estatales y Municipales, de desarrollo, para generar un mayor acercamiento a la realidad.

Hacia el final de las sesiones de clase, se espera que los estudiantes estén en condiciones de elaborar un ensayo sobre las políticas públicas en México.

**Juan José González Cabriales
Rosario Contreras Villarreal
R. Gabriela Leal Reyes
Héctor Saldívar Garza
Jorge Lera Mejía
Ramiro Navarro López**

INTRODUCCION

Las políticas públicas

Definiciones

"Las políticas públicas son una forma de comportamiento gubernamental de antiguos pergaminos", señala Omar Guerrero, y las considera como una resurrección de las ciencias de la política.¹

Con respecto a las definiciones de política pública, hay tal variedad de ellas que se hace patente la dificultad de definirla. Aquí se darán algunas de las más importantes, pero para su discusión el usuario se deberá dirigir a los textos señalados en la bibliografía.

Dye dice que simplemente es:

"Aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer"

y cita también la de Eulau y Prewitt que dice:

"Una política pública se define como una decisión permanente caracterizada por una conducta consistente y la repetitividad por parte tanto de aquellos que la elaboran como de aquellos que se atienen a ella".²

¹ GUERRERO, O. Mesa redonda sobre el tema "El papel del analista de políticas en asuntos públicos." ITAM México, 9 de noviembre de 1988

² DYE, THOMAS. *Understanding Public Policy* Englewood Cliffs, N. J. 1984, pp. 1-2

Carlos Ruiz Sánchez

Mac Rae y Wilde definen una política como:

“Un curso de acción seleccionado que afecta significativamente a un gran número de personas”.

Y una política pública es:

“Una política elaborada por el gobierno”.³

Conzález Ortiz selecciona varias definiciones de política pública:

“Las normas y programas gubernamentales esto es, las decisiones que surgen como resultado del sistema político”
“Las leyes, ordenanzas locales, decisiones de la Corte, ordenanzas ejecutivas, decisiones de administradores y hasta los acuerdos no escritos”

“Es la ciencia social aplicada en varios sentidos; primero, en la identificación de la necesidad hacia la cual la política pública es dirigida [sic], segundo, en la investigación y en los resultados de las ciencias gubernamentales y tercero, en la evaluación de los programas públicos”⁴

Guerrero cita algunas definiciones más:

“La nueva noción de política pública trasciende su connotación vulgar de curso de acción, para ser definida como una parte de un proceso general, junto con la clarificación de las metas, la definición de la situación del caso y la deter-

³ MC DUNCAN; WILDE, JAMES. *Policy Analysis for Public Decisions*.

University of North Carolina at Chapel Hill. s.f. pp. 12-13.

⁴ GONZÁLEZ ORTIZ, BEAUREGARD. “El concepto de política pública en la administración pública norteamericana” *Revista de Administración Pública*. Escuela Graduada de Administración Pública. Universidad de Puerto Rico, s.f., s.n. pp. 60-61.

MANUAL

minación de los medios óptimos para efectuar la acción decidida. (...) «un diseño para modelar el futuro bajo el influjo de fuerzas externas, bajo tendencias que fluyen del pasado hacia el presente».” (Easton Rothwell)⁵

Para el desarrollo de este manual se ha adoptado la definición que propone Frohock en 1979⁶, por ser la más amplia y completa, y por adaptarse mejor a la realidad nacional mexicana. Dice así:

Una política pública es:

1.- Una práctica social y no un evento singular o aislado, 2.- ocasionado por la necesidad de:

2.1.- reconciliar demandas conflictivas o, 2.2.- establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros.

Desarrollo

FORMULACIÓN PRELIMINAR DE PROPOSICIONES POLÍTICAS

Los pasos para lograr la formulación preliminar de las proposiciones políticas son los siguientes:

1. Identificación y definición de los problemas;
2. Percepción de una problemática actual o futura, tanto por parte del político como por el técnico, resultante de:

⁵ GUERRERO, O. “Las políticas públicas como ámbito de la concurrencia multidisciplinaria.” Ms. 1991.

⁶ FROHOCK, F.M. *Public Policy*. Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffs, N.J. 1979, p. 11.

- demandas políticas,
 - demandas sociales,
 - necesidades identificables,
 - juicios de valor sobre cierta realidad,
 - compromisos políticos asumidos;
3. Selección de soluciones;
 4. Establecimiento de algunos objetivos o metas preliminares y
 5. Preselección de medios inmediatos.

Identificación y definición de problemas.

La identificación de el o los problemas que genera una política pública es el procedimiento clave para poder iniciar un proceso de elaboración de la misma.

Es necesario también *definir* el o los problemas. Se define un problema al establecer claramente:

1. cómo altera la situación y
2. cuándo se detecta;

La delimitación del problema se hace conociendo:

1. a quiénes afecta;
2. en dónde se presenta;
3. cuánto miden las alteraciones que provoca.

Antes de identificar, de definir y delimitar los problemas, conviene tener un concepto claro de **qué es un problema**.

5. La mayor parte de los problemas no son resueltos por el gobierno, aunque muchos hayan sido considerados por él.
6. Los hacedores de políticas no están enfrentados con un problema dado.
7. La mayoría de la gente no mantiene su interés por los problemas de otros.
8. Los problemas públicos pueden carecer de apoyo público entre los mismos afectados.¹⁰

Una vez percibida la problemática, se procederá a identificar y definir los problemas susceptibles de modificación por medio de la política pública, a través de los siguientes pasos:

1. Considerar los diferentes puntos de vista de los actores en la elaboración de la política pública.

2. Comparar estos puntos de vista con el respaldo ideológico-político del gobierno, y seleccionar los más coherentes.

3. Identificar si la política pública abarcará el o los problemas en lo general o en los particular, o tendría una mezcla de ambos.

4. Conocer las condiciones en que surgió el problema, si concierne a determinado grupo social o político, y cuáles son sus expectativas y valores.

5. Analizar las estadísticas concernientes al problema.

6. Sustentar, con argumentos válidos y con lenguaje convincente, la política pública propuesta.

7. Preparar las posibles alternativas para una política pública, así como políticas alternativas.¹¹

8. Prever otros problemas que de manera coyuntural pudieran presentarse.

¹⁰ Idem.

¹¹ Mc. RAE, D.; WALDE, J. *Op. cit.* pp. 17-42.

Un problema es:

- una proposición dirigida a averiguar el modo de obtener un resultado, conociendo ciertos datos (Larousse)⁷
- un conjunto de hechos o circunstancias que dificultan la consecución de un fin (OMS-OPS)⁸
- necesidades humanas que, además de estar identificadas, han generado una demanda para solucionarlas. Los actos humanos tienen consecuencias sobre otros, y algunos de ellos se perciben para crear necesidades, a tal grado que requieren la solicitud de alivio. (Jones)⁹

Los problemas no existen como unidades aisladas. Siempre se presentan como un conjunto, en el que, si acaso, sobresale uno como más aparente o como más accesible a la solución.

Por otra parte, se deben considerar las interpretaciones de los diferentes puntos de vista en la identificación de los problemas, que muchas veces son "primeras aproximaciones".

En relación con los problemas, se deben considerar los siguientes aspectos para establecer la "primera aproximación":

1. Los fenómenos sociales son interpretados de diferentes maneras por diferentes personas y en diferentes épocas.
2. Muchos problemas pueden resultar del mismo fenómeno.
3. No todos los problemas públicos son considerados por el gobierno.
4. Muchos problemas privados son considerados por el gobierno, con lo que se transforman en problemas públicos.

⁷ *Pequeño Larousse Ilustrado*. Ediciones Larousse, México, 1992, p. 840.

⁸ OPS-OMS. Centro Panamericano de Planificación de la Salud. *Formulación de Políticas de Salud*. Santiago, Chile, 1975, p. 42.

⁹ JONES C.O. *An Introduction to the Study of Public Policy*. 3ª ed. Brooks/Cole Publishing Co. Monterey, Cal. 1984, p. 34.

MANUAL PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Descripción del ámbito de acción de la política pública.

¿Cuáles son las condiciones del ámbito de acción de la política pública?

En este elemento quedan comprendidos los aspectos de:

1. El estado en que se encuentra el ámbito de la política pública
2. Los factores condicionantes y determinantes de dicho ámbito
3. La estructura y funcionamiento del sistema de servicios en ese ámbito
4. Las relaciones entre los productos del sistema de servicios y la población

Para el estudio de este elemento, las fuentes se encontrarán principalmente en los informes estadísticos y en los programas institucionales relacionados con el ámbito en el que se desarrollará la política pública; por ejemplo, educación, salud, transporte, vivienda, etc.

En cuanto al estado en que se encuentra el ámbito de la política pública, se deberán considerar los índices o indicadores nacionales, estatales o locales, según el caso, sobre el asunto que se va a tratar. Así, para educación se tomarán en cuenta el alfabetismo, la matrícula, los ciclos terminados, etc.; para salud, morbilidad y mortalidad, cobertura de las acciones (como inmunizaciones, saneamiento, vigilancia epidemiológica), etc.; para transporte, kilómetros de carreteras, de vías férreas, toneladas de productos transportadas, etc.; y así para cada ámbito.

Habrà que estudiar también los factores que han condicionado o determinado dichas cifras, como pudieran ser los factores económicos, sociales y políticos.

En cuanto a la estructura y funcionamiento del sistema de servicios, se considerarán el volumen y la calidad de los servicios otorgados y de los recursos involucrados, la productividad, los grupos poblacionales servidos, etc.

Las relaciones entre los productos del sistema y la población se estudian conociendo la repercusión de esos servicios, la aceptación por la población, la demanda real y la satisfacción, las expectativas de los demandantes, etc.

Es muy importante analizar las relaciones entre los dos elementos anteriores, ya que hay una franca relación que los afecta reciprocamente. Aquí se presenta una vinculación entre lo técnico y lo político.

*El conocimiento de la situación que posee el nivel político se confronta y se modifica frente a la información diagnóstica que le provee el nivel técnico, el que a su vez adecua su diagnóstico a la intención y necesidad del nivel político, en un proceso iterativo de muy variable duración.*¹²

Otro aspecto que no hay que descuidar es el referente a las proyecciones de la información, ya que la política pública estará actuando en el futuro, y la información pertenece al pasado; por ello hay que estimar tendencias y previsiones de lo que probablemente sucedería en caso de que se formulara o no la política pública.

Hasta este momento, la configuración futura deseada para la situación no es una exposición de problemas ni de soluciones; ofrece una concepción de situaciones que —de acuerdo con la ideología que la alimenta— se considera deseable y orienta la acción hacia el logro de esa situación, distinta de la actual.¹³

¹² OPS-OMS. op. cit.

¹³ OPS-OMS op. cit.

¿narán qué tipo de soluciones se podrán tomar, sin contra-
decir al sistema.

Los criterios políticos tienen que ver con el impacto o re-
percusión social de la política pública. Habrá que considerar
los siguientes aspectos:¹⁶

Agregación. ¿Cuánta gente piensa que el problema es
importante?

Organización. ¿Qué tan organizada está esa gente?

Representación. ¿Qué acceso tiene a los niveles
decisionarios?

Aceptación. ¿La solución no choca con creencias,
costumbres, tradiciones o valores de otro tipo de la gente?

Sustentación. ¿La solución favorece o deteriora la imagen
de gobierno?

Conflicto. ¿La solución generaría algún conflicto político
o social?

Costo social. ¿La solución implicaría sacrificio social de
algún grupo de gente?

Legitimación. ¿Quiénes apoyarían la solución y cómo se
pueden mantener ese apoyo?

Dentro de los criterios técnicos hay que tomar en cuenta
los recursos tecnológicos con los que se cuenta para la aplica-
ción de la política pública.

Entre los criterios administrativos se deben considerar la
eficiencia y eficacia de las diferentes alternativas de solución
es decir, con cuántos recursos y en qué tiempo se aplicaría
cada una.

Objetivos y metas preliminares.

Con base en lo planteado en los capítulos anteriores, pro-
cede ahora, a partir de la situación actual, establecer una serie

¹⁶ JONES, C. O. op. cit. pp. 27-30.

Selección de soluciones.

Una solución es:

- desarrollar un plan, un método, una prescripción, para satisfacer alguna necesidad o actuar sobre un problema (Jones)¹⁴
- una combinación de ideas ya existentes (Subirats/Davis)¹⁵

Una vez definidos los problemas, el paso siguiente es se-
leccionar las diferentes soluciones que pueden tener. Lógica-
mente puede haber una solución para cada problema, varias
soluciones para un solo problema, una solución para varios
problemas y problemas que no tengan solución o que no re-
quieran ninguna acción inmediata.

Dentro de esta gama, lo que interesa aquí es considerar
aquellos problemas que tienen varias soluciones, pues son los
tributarios de la elaboración de una política pública. Cabe
mencionar, de paso, que hay que desconfiar de los problemas
que aparentemente tienen una sola solución. Un análisis más
concienzudo muchas veces descubre que hay otras soluciones
y que la primera no siempre era la mejor.

Para decidir sobre la mejor solución (o soluciones), hay
que considerar los siguientes elementos:

1. El respaldo ideológico-político
2. Valoración de los criterios políticos
3. Valoración de los criterios técnicos
4. Valoración de los criterios administrativos

En cuanto al respaldo ideológico-político, poco queda
por agregar a lo ya dicho; los valores ideológicos determi-

¹⁴ JONES, C. O. op. cit.

¹⁵ SUBIRATS, JOAN. *Análisis de políticas públicas y eficacia en la administración*. Insti-
tuto de Administración Pública. Madrid, 1989.

de objetivos cuyo cumplimiento permita llegar a la modifica-
ción deseada. Para ello es preciso considerar los plazos y los
medios para alcanzarlos.

Un objetivo es:

- la expresión de un fin en forma técnica, en lo posible
cuantificado en términos de volumen, distribución y tiem-
po, y especificados en relación con el espacio al que se re-
fieren. (OPS-OMS)¹⁷

Una meta es:

- la expresión detallada de las etapas de cumplimiento de
un objetivo, cuantificadas en actividades, tiempo y ámbito
de aplicación. (OPS-OMS)¹⁸

Una vez identificados y preseleccionados los problemas y
las soluciones, habrá que determinar, de manera preliminar,
los estados o situaciones que se aproximen a lo que se desea
alcanzar con la política pública.

Para ello se deberán establecer los objetivos que más se
aproximen a la consecución de los cambios o a la nueva si-
tuación a que aspira la política pública. Estos objetivos deberán
ser también lo más concretos posible, y mantenerse dentro de
los límites marcados por el respaldo ideológico-político del
gobierno, respondiendo así a la realidad de la situación actual
definida en los pasos anteriores.

En cuanto a las metas, entendidas como la expresión
cuantificable de los objetivos en plazos determinados, debe-

¹⁷ OPS-OMS. op. cit.

¹⁸ *Ibidem*.

rán mantener congruencia con aquéllos, dentro de su carácter preliminar.

Preselección de medios inmediatos.

Considerando los objetivos y las metas preliminarmente establecidos, procede ahora determinar los recursos humanos, físicos, financieros y tecnológicos que se requerirían para la aplicación de la política pública en su primera etapa. Conviene considerar lo siguiente:

- **Formulación:** ¿Quién desarrollará la solución y cómo?
- **Instrumentación:** ¿Quién la administrará y cuántos recursos requerirá su aplicación?
- **Presupuestación:** ¿Cuánto dinero se necesita?

Fosteriormente se determinarán los recursos definitivos, cuando la política pública esté lista para su aplicación.¹⁹

Establecimiento de prioridades.

Una vez concluidas las etapas anteriores, se procederá a jerarquizar los problemas y sus soluciones, pues lógicamente no se podrán solucionar todos al mismo tiempo ni se contará en la realidad con recursos suficientes. Además, no todos tendrán la misma carga política, social o de recursos, y algunos tendrán una solución dependiente de alguna condición anterior: en tiempo y espacio.

Es muy importante considerar aquí un factor político que es la.

¹⁹ JONES, C. O. op. cit.

FIGURA I
ESTABLECIMIENTO DE PRIORIDADES

CRITERIOS

PROBLEMAS/SOLUCIONES	MAGNITUD	TRANSCENDENCIA	VULNERABILIDAD	FACTIBILIDAD	CALIFICACIÓN	PRIORIDAD
Problema Solución 1	+++	+++	++	+++	13	2
Problema Solución 2	++	+	+++	+	7	5
Problema Solución 3	+++	+++	+++	+++	14	1
Problema Solución 4	+++	++	+++	+	11	3
Problema Solución 5	+	+++	+++	++	10	4

De esta manera se determinarán las prioridades preliminares.

Proposiciones políticas.

El producto del proceso anteriormente descrito serán las proposiciones políticas de la política o políticas que se pretende aplicar.

MANUAL PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- **Calendarización:** ¿Qué situación tiene el problema en la agenda del gobierno?
Se considerarán dos criterios esenciales para establecer las prioridades:
 - la primacía o importancia que se le asigne a un problema o a sus soluciones y
 - el orden temporal o secuencia funcional de los problemas y de sus soluciones.
 Para determinar las prioridades conviene utilizar los siguientes criterios:

- **Magnitud:** qué tan grande es el problema en cuanto a población afectada, área geográfica, recursos involucrados, etc.
 - **Trascendencia:** qué importancia tiene el problema, real o subjetivamente, entre la población afectada, o entre los grupos involucrados, o por la apreciación de los técnicos.
 - **Vulnerabilidad:** qué posibilidades existen, en cuanto a tecnología, métodos o modelos comprobados, para solucionar el problema.
 - **Factibilidad:** qué recursos reales se pueden utilizar para solucionar el problema.
 - **Viabilidad:** qué congruencia tienen el problema y sus soluciones con el respaldo ideológico-político del gobierno.
 - **Permisibilidad:** qué condiciones y factores externos favorecen o entorpecen la posibilidad de una política pública.
- La calificación de estos criterios se hará mediante la valoración discrecional de cada uno, señalándolos con signos (+). Por ejemplo, de + a ++++; a continuación se suman las cruces, lo que dará una calificación; las prioridades se asignan en el orden decreciente de las calificaciones: la calificación más alta será la primera prioridad. (Figura 1).

MANUAL PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Estarán enunciadas en función de:

1. Una situación futura en la que el problema se haya reducido o suprimido
2. Un futuro determinado y próximo
3. El objetivo que persigue la política pública
4. Los medios que serán empleados para conseguir los objetivos
5. Las prioridades establecidas.

ANÁLISIS DE PROPOSICIONES

Una vez seleccionadas, las proposiciones de la política pública, se deben analizar con más detalle, pues ésta es la última etapa de la elaboración. Por lo tanto, el producto de este análisis estará constituido por la o las políticas que se aplicarán para la solución del o de los problemas detectados.

Si bien al establecer las prioridades se hizo un estudio preliminar de la posibilidad de la política pública en términos de la viabilidad, de la factibilidad y de la permisibilidad, en esta etapa se profundizará dicho análisis, con el fin de tener la garantía de funcionamiento de las políticas, hasta donde sea posible.

Análisis de viabilidad.

La viabilidad se refiere a la coincidencia de la política pública con los lineamientos políticos del gobierno. En la práctica responde a la pregunta: ¿Qué es lo que quiere el gobierno?

RESPALDO IDEOLÓGICO-POLÍTICO.

La elaboración de una política pública requiere del conocimiento lo más preciso posible de los proyectos del gobierno.

no, de los programas, de los recursos y de la orientación de sus actos relacionados con el campo en el que se pretenda desarrollar la política pública.

Para obtener esta información se deberán investigar las fuentes más fidedignas que se encuentren, y hacer un análisis político de ellas para identificar la ruta que deberá seguir la política pública.

Las fuentes de investigación de este elemento, se encuentran, entre otras, en:

- la Constitución política
- las leyes generales y específicas
- los planes globales de desarrollo
- los programas sectoriales
- los informes presidenciales
- las iniciativas de ley del Ejecutivo
- las comparecencias en el Congreso de los Secretarios de Estado
- las declaraciones y mensajes políticos
- las notas periodísticas y las entrevistas.

El análisis de estas fuentes resultará en la identificación de la ideología estatal, en los términos del rumbo que lleva o llevará la política a partir de la toma de una decisión política.

Es decir, permitirá identificar las tendencias del poder ejecutivo sobre tal o cual asunto tributario de una política pública.

Hay que tener en cuenta que a menudo una misma intención se expresa de dos maneras distintas, y que frecuentemente no es fácil reconocer que ambas se refieren a la misma intención. Así, la forma en que aparece la intención en un documento explícito no suele coincidir con la forma en que aparece en las acciones del gobierno o en las declaraciones de los políticos.

Carlos Ruiz Sánchez

que una acción ejerce sobre las demás. Lo anterior se deberá aplicar tanto entre las propuestas válidas para una política pública como entre las diferentes políticas intersectoriales, lo que significa llevar a cabo un análisis interno y otro externo de la coherencia.

La convergencia se refiere a la coincidencia de objetivos entre dos o más políticas seleccionadas.

La sinergia es la convergencia que complementa los objetivos de dos o más políticas.

La potenciación consiste en que la convergencia de dos o más políticas resulte en la consecución de un objetivo de mayor magnitud que el previsto.

Resumiendo, el análisis de coherencia consistirá en:

1. el examen de cada una de las proposiciones
2. la confrontación de cada una con cada una de las restantes
3. la confrontación de cada una con el conjunto
4. la confrontación del conjunto con otros conjuntos de otros sectores
5. la confrontación del conjunto con el respaldo ideológico-político del gobierno.

Cabe señalar que en este momento, aun con la política pública prácticamente terminada, se pueden presentar otras propuestas de políticas "satélites" o "secundarias" a la política pública "nuclear" o "primaria" que le otorguen mayor factibilidad, viabilidad y coherencia.²⁰ (Incrementalismo).

Análisis de la factibilidad.

Este análisis se enfoca principalmente hacia la posibilidad del cumplimiento de las políticas propuestas con eficacia y eficiencia. Para ello se debe evaluar la disponibilidad de lo siguiente:

1. Tecnología
2. Recursos
3. Organización administrativa
4. Organización operativa

Con estos elementos se debe prever la posible competencia por los recursos entre los diversos sectores que van a ejecutar la política pública, con el fin de que, en caso de escasez, no se obstaculice el curso de la política pública. Además, en cuanto a la tecnología, recursos y organización administrativa y operativa, no se trata de repetir lo que se tenía en el establecimiento de prioridades, sino de considerar cuales serán las condiciones de dichos elementos en el lapso de ejecución de la política pública en el futuro.

Así se tendrá el conjunto de proposiciones factibles para la ejecución de la política pública.

Análisis de coherencia.

El nivel mínimo de coherencia es la compatibilidad es decir, que no existan contradicciones entre las diferentes proposiciones. Pero en niveles más profundos se estudiarán:

- la convergencia
- la sinergia y
- la potenciación

Análisis de posibilidad.

El análisis de posibilidad permite prever las reacciones que la política pública originará en el medio social, las que pueden ser favorables o desfavorables, activas o pasivas; también permite corroborar si las proposiciones están o no de acuerdo con el respaldo ideológico-político del gobierno. Es, en la práctica, un análisis de política pública.

Un esquema que permite obtener una idea de la posibilidad de una política pública es el siguiente:

1. Identificar los elementos que, en el respaldo ideológico-político o en la política del Estado, tengan contenidos significativamente ideológicos y afecten la estructura de valores y estilo de vida de grupos sociales.
2. Identificar aquellos elementos de las proposiciones que se refieran a valores sociales y que afecten en pro o en contra los intereses de ciertos grupos sociales.
3. Reconocimiento de los grupos sociales en los que puedan repercutir, favorable o desfavorablemente, los elementos antes mencionados, con el correspondiente apoyo o rechazo.
4. Identificación de los canales de comunicación y de las formas de acceso al sistema político de dichos grupos, así como del grado de control institucional que poseen.²¹
5. Prever la capacidad de apoyo o rechazo a la política pública, y los medios posibles para expresarlo, de los grupos sociales involucrados.
6. Prever los márgenes de transacción (regateo) del poder institucional para conciliar los antagonismos que pudiera despertar la política pública.
7. Disponibilidad de compulsión efectiva para el sometimiento de grupos antagonicos, si resultase necesario.

8. Reconocimiento de los grupos sociales neutrales o pasivos y búsqueda de las formas de obtener su apoyo. (catildeo).

Sólo resta establecer las estrategias de aplicación con base principalmente en el análisis de posibilidad. Para ello es necesario crear y definir los procedimientos y rutas de acceso con el fin de superar, sortear o contrariar los obstáculos detectados, hacer los ajustes indispensables en su caso y someter a la política pública a la aprobación del nivel decisorio correspondiente.

La estrategia es "el arte o traza para dirigir un asunto". (OPS-OMS)²²

Una estrategia involucra el tacto, la oportunidad, el compromiso en los aspectos en que es admisible, el convencimiento, la persuasión, la alianza, además de diversos grados de coerción -acción de contener, refrenar o sujetar- que son patrimonio de la autoridad política. (OPS-OMS)²³

FORMALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS

Hasta este momento, mediante la secuencia de procedimientos, se ha formulado la política pública, es decir, se ha expresado en términos claros y precisos el conjunto de decisiones políticas que orientarán una o varias acciones.

Pero es indispensable que todas estas decisiones queden formalizadas, lo que significa elaborar un grupo de documentos en los que se expresen, con el detalle necesario, todos y cada uno de los pasos que deben seguirse para alcanzar el objetivo.

²² OPS-OMS. op. cit.

²³ OPS-OMS. op. cit.

En este sentido, las políticas deben quedar muchas veces enlazadas a los programas ya existentes (Método Incremental), manteniendo la unidad y coherencia con toda la programación.

En esta etapa, los objetivos operativos se integran a los que de manera preliminar se propusieron al elaborar la política pública, con el fin de garantizar su operatividad.

Los objetivos generales deben ser expresados siempre de manera técnica, cuantificados en términos de volumen, distribución y tiempo, y especificados en relación con su ámbito de aplicación. Su expresión debe tener en lo posible la precisión técnica, pero considerando sustancialmente las proposiciones políticas de la política pública.

Criterios para la aplicación de la política pública.

Este capítulo se refiere a las categorías de aplicación programática de la política pública; es decir, en qué ámbito se llevarán a cabo, cuál es su contenido funcional y en quién recae la responsabilidad de su desarrollo.

Así, la política pública podrá dirigirse a:

- servicios a las personas
- servicios al medio
- inversiones
- recursos humanos
- organización y
- desarrollo de la infraestructura.

Funciones de producción.

Es indispensable considerar como funciones globales de producción:

Dentro de estos documentos se considerarán dos tipos de información:

- la **reservada**, concerniente a los objetivos y cursos de acción que, por su naturaleza, requieren un trato confidencial y que generalmente están relacionados con la razón de Estado; se les conoce también como *políticas implícitas*, y
- la **pública**, que es la que se puede dar a conocer a todos los elementos involucrados en la acción. El conjunto de estas informaciones también se conoce con el nombre de *políticas explícitas*.

Este último documento constituye el **esquema general** de las políticas y contiene los siguientes incisos:

1. Objetivos generales
2. Criterios de aplicación
3. Funciones de producción
4. Acciones generales
5. Asignación preliminar de recursos
6. Organización y desarrollo del sistema
7. Articulación intersectorial
8. Control y evaluación.

Establecimiento de objetivos generales.

Se pretende determinar una aplicación técnico-administrativa en los términos más generales de la política pública aprobada, lo que constituye el primer eslabón del proceso de traducción de la política pública hacia la programación operativa que define las acciones.

Debe establecerse un ámbito explícito y suficientemente preciso que oriente la programación en todos sus aspectos.

MANUAL PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

"el volumen de las actividades requeridas para el cumplimiento del objetivo o acción a que se refiere y por la cantidad y calidad de los factores productivos e insumos necesarios. La determinación de funciones de producción conlleva la elección de la tecnología correspondiente y es el instrumento esencial para el análisis de factibilidad técnico-administrativa de las proposiciones políticas"²⁴

La aplicación de las políticas se refiere al volumen de recursos y a cómo éstos están organizados para poder llevar a cabo los objetivos es decir, cuáles son las relaciones de trabajo (asalariado, voluntario); la calidad del recurso humano (profesional, técnico, auxiliar); si se requiere algún material o equipo, cuáles son las condiciones de éste (propio, arrendado, expropiado); y qué tipo de tecnología está disponible (transportación, comunicaciones, cómputo).

Acciones generales.

Estas acciones se refieren a las decisiones políticas sobre los aspectos generales de organización y funcionamiento. Define las actividades y responsabilidades que le corresponden a cada quien.

Asignación preliminar de recursos.

Se refiere principalmente a dos aspectos trascendentes:

1. el financiamiento y
2. la provisión de recursos reales.

En esta fase deben considerarse los aspectos de la consecución de recursos financieros, en cuanto a las fuentes del financiamiento, volumen requerido, calendarización de la asignación, distribución y control del gasto. Además, se definirán con detalle los recursos humanos y materiales necesarios.

Organización y desarrollo del sistema

En esta parte se especifican los objetivos y medidas para la ejecución del sistema de políticas a los objetivos de la producción y la distribución de los servicios en cuestión. Hay que destacar que, con frecuencia, los objetivos de organización y funcionamiento del sistema adquieren independencia en relación con los objetivos determinados, y son planteados políticamente como objetivos en sí mismos. De cualquier forma, en el **esquema general** de las políticas se analizan y programan la organización y el desarrollo del sistema, vinculándolos como medios para el logro de los fines de la política pública dentro de las restricciones que puedan contener las decisiones políticas al respecto.

Algunos de los aspectos más trascendentes en este componente del **esquema general** son el diseño y el plan de implantación y operación, a través del cual se cumplirán realmente las finalidades sustantivas de la política pública.

Esta parte del **esquema general** se vincula también con el análisis de factibilidad por medio de la relación de la capacidad operativa que se pretende dar al sistema a través de la organización y desarrollo propuestos.

En consecuencia, esta etapa está condicionada por factores diversos, algunos de los cuales rebasan las fronteras de un determinado sector, y encuentran su fundamento en los siguientes aspectos:

1. Las políticas deben estar bien formuladas.

Carlos Ruiz Sánchez

financiamiento, insumos, equipo, etc.) y otro tipo de condicionamientos exógenos de la política pública en cuestión, exigen que el **esquema general** del plan esté articulado con los planes y con la operación esperada de aquellos sectores que deben suministrar los factores productivos e insumos necesarios para el funcionamiento de la política pública.

La articulación es una actividad que se origina en la necesidad de coherencia de las políticas; se le considera en los análisis de viabilidad y factibilidad, se le establece en el **esquema general** del plan y se le concreta durante la ejecución de las acciones. Tal como se trata en el **esquema general**, la articulación intersectorial expresa los resultados técnico-operacionales del análisis de coherencia externa de las proposiciones políticas y algunos aspectos del análisis de factibilidad.

Está referida a los diversos componentes del plan: a los objetivos, a la organización y funcionamiento de la política pública, a las funciones de producción, a los programas, a los recursos necesarios, etc.

En otro orden de ideas, las acciones de gobierno requieren de un aparato administrativo para estructurarse de manera coherente; cumplir con este cometido precisa que la administración pública aplique principios básicos de organización. El nivel de macro-organización de la administración pública toma como punto de referencia la multiplicidad de áreas o ámbitos de actividad estatal, tantas como el Estado haya creado para desarrollar y ejercer su poder.

Este nivel superior de organización de la administración pública toma como parámetro formal el número y funciones sustantivas de las dependencias adscritas al poder ejecutivo (Secretarías de Estado) con la finalidad de crear "sectores administrativos", en el reconocimiento de que:

2. Como resultado de un acto integral de gobierno, se necesita la concurrencia de un marco jurídico y de una adecuada capacidad administrativa, lo cual implica contar con personal capacitado, cierta experiencia institucional en la instrumentación de políticas y un sistema ágil y expedito de procedimientos tanto técnicos como administrativos.

3. Las acciones de la política pública se deben complementar con la participación ciudadana, lo que asegura en buena medida el éxito de las políticas, puesto que quienes conocen mejor sus problemas y las formas o maneras de solucionarlos son los individuos o las comunidades; en una palabra, los afectados directamente.

4. Es fundamental el financiamiento de las políticas, aspecto que conjuga un amplio espectro de factores que hay que tomar en cuenta:

- | |
|---|
| * Ideológicos: ¿Qué tanto debe intervenir el Estado en el financiamiento de una política pública? |
| * Sociales: ¿Quiénes deben de ser los beneficiarios de este financiamiento? |
| * Económicos: ¿Cómo debe obtenerse el financiamiento? |
| * Políticos: ¿Bajo qué criterios y en qué condiciones se debe proporcionar el financiamiento? |

Articulación intersectorial.

Las relaciones funcionales de una determinada política pública con otras políticas (demandas de recursos humanos,

"(...) el sector es un concepto analítico, representa el sumario de la acción pública y privada en cada uno de los compartimentos estancos en que arbitrariamente puede dividirse la acción estatal."²⁵

Estas ideas son valiosas, pues permiten puntualizar en varios aspectos: el sector administrativo es el centro integrador de los esfuerzos públicos en un área de actividad; el concepto de gobierno sectorial implica que la política pública sea formulada de manera fundamental por el responsable del sector (secretario de Estado) mediante la conjugación de decisiones a fin de coordinar y armonizar los esfuerzos de la dependencia con los de las instituciones sectorizadas; el gobierno del sector se realiza mediante las políticas respectivas, las cuales son materializadas por el aparato de administración del Estado. Si las políticas no pueden ser procesadas en todos sus órdenes y etapas como consecuencia de impedimentos, ineficiencias o desequilibrios dentro de éste, no importa que exista voluntad de realizar un buen gobierno sectorial.

Control y evaluación de la orientación y conducción de las políticas y sus resultados.

El componente final del **esquema general** está constituido por el diseño de un sistema de información capaz de proveer conocimientos de interés político e informar acerca de la realización de las acciones propuestas, de los resultados obtenidos y de los beneficios logrados. Debe permitir una apreciación oportuna del funcionamiento del sistema y de los pro-

²⁵ JIMÉNEZ NIETO, J.I. *Política y administración*. Edit. Tecnos. Madrid. 1970. p. 36.

duos entregados a la población, con el fin de revisar o confirmar la orientación de la política pública y la conducción que se ha establecido.

Es precisamente ésta una de las etapas más difíciles e importantes, pues constituye la fuente de retroinformación de la etapa de formulación; es al mismo tiempo una de las más difíciles, porque la delimitación de los criterios y parámetros no es, por la naturaleza de la problemática, la más precisa.

Otro factor importante que la obstaculiza es la escasez de información suficiente y confiable; frecuentemente se encuentran datos estadísticos incompletos o alterados, datos extemporáneos o informes que no corresponden a la realidad.

“Los datos en que se basan los indicadores deben ser válidos, objetivos y sensibles (...) serán válidos si reflejan los cambios que se quieren medir; objetivos si los resultados que arrojan son independientes de las personas y circunstancias en que se utilicen, y sensibles si registran los cambios de la situación de que se trata.”²⁶

La etapa de evaluación puede partir de cualquiera de los siguientes niveles:

Evaluación en el nivel estructural. Se basa en que las políticas sectoriales son asignadas a una institución o conjunto de instituciones diferenciadas a las que se les atribuye responsabilidad y competencia en la materia; parte de la consideración de varias cuestiones:

que los problemas correspondan al área o sector que les fue asignado para su solución;

OPS-OMS. Op. cit.

Carlos Ruiz Sánchez

6. Ponderación de los efectos

7. Obtención de conclusiones

8. Formulación de propuestas de acción futura.

ESPECIFICACIÓN DE OBJETIVOS.

Debe responder a la pregunta: ¿Qué debe evaluarse? Para ello deben establecerse de antemano los niveles en que se va a practicar la evaluación y su finalidad, así como las limitaciones de la misma.

OBTENCIÓN DE LA INFORMACIÓN NECESARIA.

La información se debe plasmar en criterios e indicadores, es decir, en las variables que facilitan la determinación de las modificaciones intervenidas.

VERIFICACIÓN DE LA PERTINENCIA.

Se examinan *a posteriori* la justificación de la política pública, los programas, las actividades, las instituciones participantes, etc.; en esta fase la cuestión fundamental es comprobar la correspondencia entre las políticas formuladas y las políticas nacionales en materia social y económica.

PRECISIÓN DE LA SUFICIENCIA.

Plantea si los problemas se han definido con claridad. Considera, entre otros aspectos, la frecuencia y magnitud con que se presenta un problema, su distribución regional o geográfica, qué soluciones anteriores se han dado y con qué resultados, etc.

MANUAL PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- para poder enfrentar los problemas hay necesidad de realizar enfoques multisectoriales; y
- puede darse la necesidad de tener que reorganizar total o parcialmente el aparato público.

Es decir, se contemplan aspectos que van desde la dispersión sectorial hasta los que cuestionan la organización de la administración pública, por lo que la evaluación estructural tiene un valor en el mediano y largo plazos.

Evaluación en el proceso de instrumentación. Se evalúan las políticas con base en los apoyos y resistencias de los diversos intereses políticos que se movilizan para adaptarla a sus necesidades.

Evaluación de los objetivos. Considera que las políticas están avaladas por el programa sectorial correspondiente y para ello precisa de los siguiente:

- Estudiar si la población objetivo cambió en algún aspecto relevante para la política pública.

- Analizar si el cambio se debió a acciones contenidas en la política pública.

- Si ello aconteció, debe investigarse si fue por las razones o teorías postuladas o por otras causas que se hacen evidentes al medir el impacto de la política pública.

- Precisar otros impactos no previstos que se presenten en la población beneficiada o en otras poblaciones directamente afectadas.

Para evaluar una política pública se pueden considerar, entre otros, los siguientes aspectos:

1. Especificación de objetivos
2. Obtención de la información necesaria
3. Verificación de la pertinencia
4. Precisión de la suficiencia
5. Valoración de la eficiencia y eficacia

MANUAL PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

VALORACIÓN DE LA EFICIENCIA Y EFICACIA.

Se valora en términos de los resultados obtenidos en relación con los esfuerzos desplegados, los recursos utilizados y el grado de resolución de la problemática dada.

PONDERACIÓN DE LOS EFECTOS.

El impacto social de la política pública, el análisis de la situación presente con base en los indicadores definidos, para precisar si ha mejorado la situación como consecuencia de las acciones emprendidas.

OBTENCIÓN DE CONCLUSIONES Y FORMULACIÓN DE PROPUESTAS DE ACCIÓN FUTURA.

Es la base para la reformulación de las políticas y para reorientar los objetivos y las metas, controlar periódicamente su cumplimiento y determinar nuevos cursos de acción.

FORMALIZACIÓN JURÍDICA DE LAS POLÍTICAS

Las políticas, por su naturaleza, se elaboran dentro del Poder Ejecutivo, puesto que son un instrumento de la administración pública; sin embargo, con frecuencia se requiere que la política pública sea sancionada por el Poder Legislativo para asegurar su posibilidad.

Las políticas pueden tomar la forma de los instrumentos legislativos. Pueden expresarse como modificaciones constitucionales, leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y bandos. En estos casos deben presentarse como documentos formales a las Cámaras para que tengan el carácter de obligatoriedad.

Es obvio que no todas las políticas tendrán estas caracte-

rísticas, pero el análisis de viabilidad proporcionará los criterios para decidir si se requiere o no la formalización jurídica.

En el caso de que la respuesta a lo anterior sea positiva, conviene analizar si toda la política pública se debe incluir en el instrumento legislativo, o sólo una parte, ya que la formalización, a modo de una ley, por ejemplo, le daría a la política pública una rigidez en estructura y permanencia muchas veces inconveniente, pues la modificación continua de las políticas es la característica fundamental del incrementalismo, que es el método más frecuente y conveniente para operar una política pública. Aun así, muchas veces se requerirá que el apoyo teórico provenga de una ley o de algún otro instrumento jurídico que permita obtener recursos físicos y financieros, jurisdicción, o apoyo autoritario, por citar algunos ejemplos. Lo anterior quedará definido en las estrategias, de acuerdo con la jerarquía de la política pública y su ámbito de aplicación.

Con el seguimiento de los procesos anteriormente descritos en este manual, el administrador público estará en condiciones de elaborar políticas públicas en los diferentes campos de aplicación en los que este instrumento es de algún valor. Inevitablemente la experiencia, la habilidad y el sentido común del hacedor de políticas aportará la parte principal en la elaboración de una política pública. Sin embargo, siempre es conveniente tener un documento de consulta, tanto para el funcionario experimentado como para el bisoño en aras de una mejor administración.

PRIMERA PARTE

Universidad Nacional
Escuela Nacional de Trabajo Social

La política social en la transición



UAMCEH



Unidad Académica Multidisciplinaria De
Ciencias, Educación Y Humanidades
BIBLIOTECA



Los paradigmas internacionales

En la mayoría de los países del orbe, se ha instaurando un nuevo contexto de interacciones: una política económica de mercado con mayor liberalización y privatización; la desregulación del Estado de Bienestar; el enaltecimiento de la democracia como opción de régimen político; la ampliación de los espacios democráticos para la acción popular; los derechos humanos y la atención en el crecimiento de la gente como prioridades sociales; nuevos conceptos de sustentabilidad, equidad y seguridad humana; la búsqueda de mecanismos de compensación y distribución más equitativa de la riqueza que se traduzca en el objetivo para disminuir las desigualdades sociales entre los países y al interior de ellos.

Actualmente los paradigmas internacionales sustentan la normatividad del desarrollo y deben responder a cómo enfrentar la paradoja entre: pragmatismo y humanismo, entre acelerado desarrollo tecnológico y deterioro ambiental, entre la internacionalización de los mercados y la creciente desigualdad social entre los países. Frente a la mundialización de los mercados y el despegue científico y tecnológico, prevalece el aumento considerable de la pobreza, el rezago en la atención de las necesidades sociales, el terrorismo, la xenofobias, etc. Esto plantea la necesidad de establecer un vínculo entre la internacionalización de los procesos sociales y la vida de las personas, es necesario abrir un doble frente de consensos internacionales y nacionales, el consenso debe promover un mundo más equitativo y asegurar objetivos comunes como el progreso en el medio ambiente, la disminución de la desigualdad social, la erradicación de la pobreza extrema, el enfrentamiento al narcotráfico, la erradicación del terrorismo, el desarme y la no proliferación nuclear.

Lo que ocurre a nivel del planeta, se reproduce en la región de América Latina, donde se viene configurando el surgimiento de un nuevo modelo de desarrollo que genera consensos en torno a los postulados económicos, al nuevo papel del Estado y las nuevas formas de concepción, diseño e instrumentalización de las políticas sociales.

De la academia a la intervención social

Esta obra se propone contribuir a la reflexión sobre el cambio de la política social, en un marco de libre pensamiento, con un criterio de apertura, en un esfuerzo por abrir nuevas expectativas y generar otras participaciones que tengan como finalidad vincular el conocimiento con la realidad.

Introducción

Globalización y transición

Para los fines de esta obra, la transición se concibe como una transformación revolucionaria que se refleja en la liquidación o sustitución de los paradigmas que sustentaron a la política social y al modelo de bienestar social. Esto implica también el tránsito de una sociedad industrial por una globalizada.

La reestructuración del Estado de Bienestar forma parte de profundas transformaciones que se trazan en el escenario económico mundial, en la internacionalización de los procesos sociales, en el avance científico y tecnológico y en la capacidad organizativa de los Estados-Nación. Los efectos de la globalización en los modelos de Bienestar Social implican una verdadera transformación donde se conjugan dos modelos: el modelo dominante que corresponde al Estado de Bienestar keynesiano y el modelo emergente postkeynesiano y crecientemente desregulado.

La globalización exige un Estado que intervenga cada vez menos en los asuntos sociales, su finalidad está centrada en la incorporación a los avances tecnológicos, lograr mayor competitividad en el mercado internacional e incorporar la productividad de la mano de obra a las exigencias de los mercados de trabajo mundiales. Este Estado de libre mercado, disminuye la capacidad de percibir ingresos debido a las reducciones tributarias que realiza a favor de las empresas para fomentar su competencia a nivel mundial. El adelgazamiento del Estado y la reducción de sus ingresos, impide atender a los crecientes problemas sociales y como consecuencia seguir manteniendo el modelo dominante de Bienestar Social. De ahí que se permite la participación de otros actores en el ámbito de la política social: los empresarios, la sociedad civil y las familias. Por otra parte, se pasa de una institucionalización en la toma de decisiones y en la asignación de recursos centralizada a otra descentralizada donde se promueve una mayor participación de los actores sociales. Desregulación, privatización y nuevos campos de atención de las políticas sociales son algunos cambios que se hacen presentes.

El libro se estructuró en torno a cuatro ejes: los nuevos paradigmas de la política social, el rediseño del Estado, las estrategias de descentralización y las nuevas estrategias de intervención de la política social.

Los nuevos paradigmas de la política social abordan desde la academia los nuevos planteamientos teórico metodológicos sobre: la diferencia entre el modelo de bienestar social dominante y el emergente; la propuesta teórica sobre la relación entre estructura y políticas sociales; el análisis de la política social desde la perspectiva del desarrollo humano; la reflexión sobre el capital social; el nuevo significado de la asistencia social y los nuevos actores.

El rediseño del Estado analiza las reformas del Estado producto de la internacionalización de los procesos socioeconómicos, que exigen esfuerzos de democratización en el marco de las actuales relaciones del Estado y la sociedad civil. Relaciones que exigen una mayor participación de las personas en la toma de las decisiones. Paradigmas que exigen la construcción de la democracia y las nuevas estrategias del gobierno federal, dirigidas a los novedosos planteamientos de formulación, instrumentación, desregulación y privatización de las políticas sociales.

Las estrategias de descentralización, son los esfuerzos por transferir de la teoría a la aplicación de las políticas sociales, tratando de pasar de un esquema centralizado, hacia otro más apegado a la realidad social. Esto requiere el tratamiento de los aspectos de cómo pasar de la centralización de las decisiones y los recursos a el ámbito de las localidades y unidades territoriales donde se desarrollan los problemas sociales, tratando de tener mayor impacto social en la aplicación de las políticas.

Finalmente, en las nuevas estrategias de intervención para la atención de la política social se aterriza en los modelos y las estrategias de intervención en los diferentes campos de la política social: las condiciones alimentarias, un nuevo enfoque para abordar la pobreza, la inseguridad pública, género, etnia, cultura, jóvenes y niños de la calle.

En general, el libro constituye una innovadora visión de concebir y abordar las políticas sociales, de dejar abierto el debate para la discusión académica y de establecer estrategias novedosas de intervención que contribuyan a la generación de las alternativas para enfrentar la desigualdad social.

Silvia Solís San Vicente

I. Los nuevos paradigmas de la política social

I. Modelos de desarrollo y políticas sociales

Cada modelo de desarrollo tiene, implícita o explícitamente, una concepción de la cuestión social. Así también sucede con los que han predominado en América Latina. Obyamente, los modelos constituyen simplificaciones estilizadas de los rasgos que caracterizaron a diversas etapas de desarrollo (ver cuadro I), y no dan cuenta de todas las variaciones que pueden encontrarse en cada país a consecuencia de las soluciones políticas a los conflictos sociales que allí se dieron.

I. Crecimiento hacia afuera

Durante esta fase, los países latinoamericanos exportaban bienes primarios en troca de productos manufacturados. El Estado era de corte liberal clásico, por lo que sus funciones se reducían a la seguridad externa, al mantenimiento del orden interior y a la preocupación por asegurar las condiciones para el cumplimiento de los contratos.

La política social no formaba parte de las preocupaciones gubernamentales. A través de la historia las personas han acudido a maestros particulares y a escuelas privadas para conseguir educación y a doctores y hospitales privados cuando estaban enfermas. (Van der Gaag, 1995)

Por lo anterior, un presidente brasileño de la época, pudo sostener que lo social era sólo una cuestión de policía. (Cardoso, 1984)

Sin embargo, durante ese período fueron surgiendo otras "soluciones" para la "cuestión social". Así, en los países que recibieron fuerte inmigración europea hubo políticas sociales "privadas", impulsadas por los países que recibieron fuerte inmigración europea hubo políticas sociales "privadas", impulsadas por los propios interesados organizados en cooperativas, lo que se conoció como "mutualismo", orientadas principalmente a la protección de la salud. Asimismo, aloró la preocupación gubernamental frente al flujo migratorio internacional, que llevó a priorizar la educación básica concebida como el canal fundamental para transmitir valores nacionales y un idioma común.

* En innegable plantear un Estado pluricultural, plurinacional o pluriétnico, como sucede actualmente en la región (por lo menos a nivel de discurso). Consecuentemente, tampoco cabía la promoción del bi o plurilingüismo, que se basa en reconocer un valor similar a los diferentes idiomas hablados en un país y considerar conveniente su conservación.

Los paradigmas de la política social en América Latina

Rolando Franco*

* Doctor en Sociología por la Universidad de la República Uruguay. Director de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para

Instauróse así el principio del Estado docente, inspirado en una ideología laicista y liberal, organizado centralizadamente, y que alcanzaría una dinámica expansión en aquellos países que fueron más estables políticamente, más avanzados en el proceso de urbanización y de formación de clases medias, que tuvieron un ingreso per capita más elevado y un mayor grado de integración étnica y social. (Romero Lozano, 1993)

Cuadro 1. Modelos de desarrollo y política social

I. Crecimiento hacia fuera	
Motor:	Mercado externo
Producto básico:	Bienes primarios
Tipo de Estado:	Liberal clásico
Énfasis social:	Cuestión de "policía" (FHC) Autoprotección (privada) "Crear la nación"
II. Sustitución de importaciones	
Motor:	Mercado interno
Producto básico:	Bienes manufacturados
Tipo de Estado:	Interventor, empresario, "social"
Énfasis social:	Protección al trabajador asalariado (organizado, reivindicativo) (ligazón política social con mercado de trabajo) Crear "clase media": asegurar capacidad de compra de bienes producidos localmente
III. Postajuste	
Motor:	Mercado externo.
Producto básico:	Bienes competitivos, que incorporan progreso técnico (basados en recursos naturales, en muchos casos)
Tipo de Estado:	Regulador, "neo-social"
Énfasis social:	Inversión en capital humano

2. Sustitución de importaciones

En la fase de la sustitución de importaciones, cuyo inicio suele datarse en la crisis de 1929—aunque comenzó con anterioridad en algunos países y mucho más tarde en otros—, el Estado asumió nuevos roles (regulador, interventor, planificador, empresario y "social"), a efectos de contribuir al funcionamiento del nuevo modelo (de "desarrollo hacia adentro"), cuyo motor era el mercado interno.

* "El modelo de desarrollo durante el período de posguerra —se ha dicho— fue exitoso en la construcción de nuevas estructuras económicas, en subir el nivel de la vida de la clase media, en la formación de nuevos estratos sociales y en la industrialización y urbanización de la región". (Ibarrá, 1985)

En el ejercicio de esas nuevas responsabilidades, al disminuir las barreras naturales —fruto de la crisis y las guerras—, el gobierno estableció aranceles para defender a la industria nacional de la competencia externa. También llevó a cabo actividades que no resultaban atractivas para los empresarios privados, pero que constituían condiciones necesarias para llevar a cabo otras actividades productivas (construcción de infraestructura, provisión de energía eléctrica).

La etapa "fácil" de la sustitución de importaciones permitió elaborar localmente una amplia gama de bienes caracterizados por sus limitadas exigencias tecnológicas. En ese contexto, la política social persiguió la protección del trabajador asalariado, respondiendo a las presiones derivadas de la creciente organización sindical, facilitada por la concentración obrera y por la importancia creciente de la industria. A la fase de sustitución "difícil", sólo pudieron acceder aquellos países que poseían un mercado interno de un tamaño atractivo para las empresas multinacionales, que eran portadoras de la tecnología necesaria para fabricar bienes de mayor complejidad. En un caso, esas ventajas comparativas dieron lugar a la constitución de una "triada" de actores sociales empresariales (nacional, transnacional y estatal), que pudo profundizar el llamado capitalismo "asociado". (Cardoso, 1973) En otras, se buscó ampliar el espacio económico mediante acuerdos de integración regional, algunas de los cuales, en sus primeras etapas, fueron exitosas en atraer inversión extranjera y asegurar una elevada tasa de crecimiento económico.

Los años ochenta mostraron reducciones en el monto de los recursos destinados a programas sociales y, también, en un aumento de la pobreza. Sin embargo, debe recordarse que aquellos se encontraban en su cénit histórico y que no hay relación causal necesaria entre gasto social y pobreza. Ésta tiene que ver, fundamentalmente, con los ciclos económicos. En el período mencionado, su aumento fue provocado, en unos casos, por la caída de la actividad económica y tal consecuente disminución del empleo, no paliado por adecuadas medidas de compensación social; y en otros, se debió a debates económicos y desbordes populistas, y puede considerarse un "costo social del no ajuste" o de haberlo llevado a cabo a destiempo.

En este período la política social contribuyó a crear o consolidar una clase media, por cuanto se requería sostener una capacidad de demandar esos nuevos bienes manufacturados nacionales de costo elevado, como sucedía con los productos de la industria automovilística.

Probablemente, se contribuyó así a agravar la ya desigual distribución del ingreso.

Pero, el modelo comenzó a exhibir crecientes dificultades, lo que llevó a los grupos que veían menguados sus beneficios a recurrir a presiones para apoyar sus intereses. Ello condujo al deterioro de la convivencia y de la vida política y facilitó el surgimiento de gobiernos autoritarios, que algunos interpretaron como la vía para la profundización del capitalismo. (O'Donnell, 1973)

Las debilidades intrínsecas del funcionamiento de las economías latinoamericanas fueron encubiertas mediante la aplicación de políticas poco respetuosas de la ortodoxia fiscal, que condujeron a grandes desequilibrios macroeconómicos y a fenómenos hiperinflacionarios. Se recurrió también, con exceso, al endeudamiento externo, facilitado por la abundancia de petrodólares en el sistema financiero internacional, lo que más tarde conduciría a la crisis de la deuda, cuya eclosión se produjo con la cesación de pagos de México en 1982.

3. El modelo posterior al ajuste

Durante la llamada "década perdida" (que, en lo económico, no lo fue para todos los países, y que resultó "ganada" para muchos por el restablecimiento de la democracia), comenzó a diseminarse un nuevo modelo, cuyos principales criterios económicos son:

- alcanzar y/o respetar los equilibrios macroeconómicos
- reducir la tasa de inflación
- retirar al Estado de ciertas áreas, en las que serían más eficientes los actores privados
- aumentar las exportaciones, porque el motor del crecimiento de estas economías se sitúa nuevamente en el mercado internacional
- elevar la competitividad de los productores nacionales, incluso eliminando la protección arancelaria
- modernizar el aparato público, para que use de modo más eficiente los recursos sobre todo financieros, y sea más eficaz en el logro de sus objetivos

Para superar la crisis y concretar estos criterios, los países latinoamericanos aplicaron políticas de estabilización y ajuste, que tuvieron, en muchos casos, elevados costos sociales.

El comienzo de los noventa ha mostrado resultados positivos de los reordenamientos económicos (reducción de la tasa de inflación,

recuperación del crecimiento, etc.), acompañados en algunos casos de reducciones de la pobreza (CEPAL, 1994), aunque es probable que al promediar la década varios hayan retrocedido en este aspecto.

Esta nueva fase del desarrollo presenta cambios radicales respecto a la experiencia anterior de la región, en cuanto a la necesidad de incorporar la innovación tecnológica, lograr competitividad y enfrentar la competencia internacional. Hoy no puede sustentarse una estrategia de crecimiento basada sólo en la abundancia de mano de obra barata o en la sobreexplotación de recursos naturales (competitividad espuria). Se requiere incorporar progreso técnico al proceso productivo, con miras a elevar la productividad. (CEPAL, 1991) Ello exige una mano de obra educada y flexible, que seguramente se verá obligada a cambiar de trabajo varias veces a lo largo de su vida laboral.

Pero al mismo tiempo, la competencia de terceros países obliga a realizar esfuerzos para alcanzar y conservar segmentos del mercado. Ello exige, entre otras cosas, un Estado austero, que deberá renunciar a parte de sus ingresos forzado por la necesidad de reducir la carga impositiva sobre las empresas para facilitarles que sean competitivas.

Surge así una contradicción entre la nueva importancia de lo social, que debe llevar al Estado —y a otros actores— a jugar un papel importante en crear los prerequisites para el logro de la competitividad sistémica, lo que exige recursos crecientes, y la necesidad de reducir los ingresos públicos para hacer frente a la competencia global. Así se torna especial y pertinente analizar los criterios en que se basa el diseño e implementación de la política social y la búsqueda de paradigmas novedosos para realizar esa tarea.

II. Característica de las políticas sociales en los paradigmas dominante y emergente

Es posible caracterizar dos paradigmas de políticas sociales, uno originado en la fase de sustitución de importaciones, todavía vigente y dominante, y otro que se encuentra en ciernes (emergente).

- No se trata, como suele decirse, de procesos de "privatización" de la seguridad social. Los privados participan en la administración de los fondos de capitalización individual en un marco legal que otorga funciones muy importantes a los organismos públicos reguladores. Hay superintendencias que establecen minuciosas normas de funcionamiento e, incluso, de tipo

I. Institucionalidad

Responsabilidad estatal vs pluralidad de sectores

La política social tradicional consiste en los programas que realiza el Estado, el que asimismo lleva a cabo la totalidad de las funciones: actúa como financiador, diseñador, implementador, supervisor y, esporádicamente, evaluador. Vale decir, que todas las funciones están unificadas en un mismo sujeto.

El paradigma emergente recoge los antecedentes que muestran el agotamiento de esta concentración de responsabilidades en el aparato estatal. Afirma que el Estado ya no hará las mismas cosas que en el pasado, ni de la misma manera. Será responsable parcialmente del financiamiento, en especial de los programas orientados a la población de menores recursos; ejercerá actividades de promoción; tendrá que asumir también funciones de ejecución de los programas, según algunos sólo de manera subsidiaria, esto es, en reemplazo (en "subsidio") de otros actores sociales llamados en primer lugar a cumplir esas tareas. Pero sostiene que las funciones de la política social pueden separarse y llevarse a cabo por otros subsectores: filantrópico o voluntario, comercial e informal. (Bustelo, 1988)

La presencia de estos subsectores es evidente. Incluso, en algunos países de la región, las organizaciones no gubernamentales (ONG), manejan más recurso que el propio sector social estatal. (Anaya, 1990)

La familia (sector informal), por su lado, ha sido siempre la principal prestadora de atenciones sociales incluso la principal educadora, y muy paulatinamente fue siendo sustituido por el Estado y otros agentes sociales. Sin embargo, su papel continúa teniendo fundamental importancia, pese a lo cual no suele ser tomada en cuenta en el diseño de los programas sociales.

- Debe tenerse en cuenta, empero, los "costos de la transición" desde un sistema de reparto a otro de capitalización privada. En Chile el pago de las pensiones generadas en el sistema preexistente absorbe 40% del gasto social.

Cuadro 2. Paradigmas de la política social

Institucionalidad	Paradigmas de la política social	
	Dominante	Emergente
Institucionalidad Logica de toma de decisiones	Monopolio estatal Financía Diseña Implementa Controla Funciones unificadas	Pluralidad de subsectores Estatal, Privado (comercial), Filantrópico (ONG), e Informal (familia). Funciones separadas
	Centralismo Burocrática - Estrategias macro - "El Estado sabe" - Asigna recursos vía administrativa	Descentralización de proyectos Asignación competitiva Licitaciones Usuario propone - Capacidad de innovación está diseminada en toda la sociedad y debe aprovecharse (fondos de inversión social)
Financiamiento (I) fuentes de recursos	Estatal	Confinanciación "Lo que no no vale". Recuperación de costos: "el que puede, debe pagar" (riesgo: marginar pobres)
Financiamiento (II) asignación de recursos	De la oferta Falta de competencia	Subsidio a la demanda (creación de cuasimercados) Competencia Libertad de elegir ¿consumidor tiene información suficiente?
Objetivo buscado	Universalismo de la oferta (alto costo, bajo impacto) Oferta homogénea disponible favorece a los informados, y organizados	Universalidad de la satisfacción "tratar desigualmente a quienes son desiguales socialmente"
Criterios de prioridad y expansión del sistema	Ampliación progresiva de arriba hacia abajo (Acceso segmentado) Ergo, "a menor gasto social, menos equidad"	Primero, los más necesitados (Instrumento: focalización)
Población objetivo	Clase media Grupos organizados	Pobres
Enfoque	En los medios - Infraestructura social - gasto corriente	En los fines impacto: magnitud del beneficio que recibe P.O., según objetivos buscados
Indicador	Gasto público social	Relación costo-impacto

El sector comercial atiende a una clientela solvente. En tal sentido, parecería escasa su vinculación con la equidad y la atención de los pobres. Sin embargo, su participación puede darse por dos vías. En primer lugar, porque si aquel grupo no pudiera satisfacer sus necesidades mediante un pago, lo haría presionando para que los programas públicos atendieran sus necesidades. La existencia de este subsector privado, entonces, permitiría concentrar los recursos estatales en atender a los menos favorecidos. Por otro lado, el sector comercial puede cumplir —seguramente con eficiencia— algunas funciones en la prestación de servicios sociales, mediante el procedimiento de la terciarización.

En diversos países de la región se está procediendo a reformas que transferirían responsabilidades de ejecución de ciertas etapas de la implementación de políticas sociales al ámbito privado. Así sucede en el caso de la salud previsual, donde si bien la legislación puede fijar contribuciones compulsorias a los asalariados, permite que éstos elijan aquellas instituciones —públicas o privadas— que administrarán esos recursos y a las que prestarán la atención de salud en caso necesario, como sucede en Chile, Argentina, Colombia y Perú; en materia de pensiones, un sistema regulatorio público, que establece el ahorro compulsorio, permite también que sean empresas privadas las que administren los fondos de pensiones, en Chile, Argentina y Perú y últimamente en Uruguay. En Chile, esta transferencia al sector privado ha permitido la creación de un mercado financiero exitoso y la acumulación por esas empresas de más de US\$ 20 000 millones que han influido en el aumento de la inversión del país (la que hoy llega a 25% del PIB). (Lehmann. 1994)

2. Institucionalidad

Centralismo vs descentralización

El paradigma dominante se basa en un Estado fuertemente centralizado, mientras que el emergente tiende a privilegiar que las decisiones se tomen en el ámbito local, para lo cual promueve tanto la desconcentración como la descentralización.

Conviene recordar que la tendencia histórica latinoamericana ha sido centralizadora. En ello han influido, por un lado, razones de índole puramente económica, como la indivisibilidad de escala de ciertas decisiones y la retroalimentación entre la toma de decisiones centralizada y la concentración de la actividad económica, (Boisier. 1976) así

como el proceso de concentración de la población en grandes ciudades y, por otro, características políticas, como la matriz unitaria, típica de la mayoría de los Estados de la región, el centralismo larvado que existe incluso en los que adoptaron estructuras federales, y las influencias culturales procedentes de países tradicionalmente centralizados, como Francia. También refuerza esa tendencia la debilidad de las instituciones locales y su falta de práctica en decidir sobre asuntos que les conciernen.

Las críticas al centralismo enfatizan que se toman decisiones considerando de la información necesaria sobre las peculiaridades de cada zona y se opta por soluciones homogéneas que se aplican a realidades que son heterogéneas, lo que conduce a asignar de manera ineficiente los recursos y a no solucionar los problemas.

También se recuerda que el centralismo ha favorecido, en ocasiones, a un grupo dominante instalado en la capital, que utiliza recursos extraídos al resto del país. Se aduce, además, que la tendencia a aumentar las funciones estatales hace que cada vez sea mayor el número de decisiones importantes que se toman en la capital, lo que lleva a que provincias y regiones se encuentren sometidas, como se ha dicho, "al ritmo de una lejana e indiferente burocracia gubernativa", de tamaño creciente, ajena a las preocupaciones de los afectados, inaccesible y que ha generado sus propios intereses, que son contradictorios o pueden serlo, con los objetivos para los que fue creada.

Asimismo, se afirma que el centralismo inhibiría la participación, por cuanto la forma y el ámbito donde se toman las decisiones hace difícil que los ciudadanos influyan en ellas o, incluso, fiscalicen el manejo de asuntos que les interesan.

Las ventajas de la descentralización estarían en que puede generar un mayor consenso social, derivado de la participación, y un control de las burocracias, las cuales —como ha sostenido Tullock— se esconden en la maraña del centralismo. Asimismo, y dado el tamaño más pequeño tanto territorialmente como en el número de personas implicadas, facilitaría el cálculo de los costos y los beneficios de las acciones que se pretende implementar e, incluso, da la posibilidad de experimentar con métodos alternativos para proveer el mismo servicio. Ello sería casi imposible de lograr en el centralismo dada la enorme complejidad de operación de sistema. (Weale. 1978)

Pero también hay argumentos contrarios a la descentralización. Algunos sostienen que la autonomía local en la prestación de servicios

Owen derivan de que, en el caso de la educación norteamericana, la descentralización abarca no sólo la gestión, sino también la obtención de los recursos, y no existen o son escasas las regulaciones generales al sistema.

Pero no necesariamente debe ser así. Una política descentralizadora en materia de educación podría, por ejemplo, traspasar la administración de los establecimientos educacionales, reservando al nivel central funciones normativas de índole general, fiscalizadoras y total o parcialmente, financieras.

Pese a ello, es evidente que estas precisiones sólo pueden hacerse una vez que se optó por una u otra de las soluciones postuladas, (Cornia. 1987) lo que es una decisión de contenido político y no puede de ser zanjada sólo por razones de eficiencia y eficacia.

3. Lógica decisional

Lógica burocrática vs lógica de proyectos

El paradigma dominante se basa en la implementación de programas sociales por el sector público que los entrega en la cantidad y calidad que estima conveniente, por razones administrativas, políticas y derivadas de presiones corporativas. Se parte del principio que el Estado sabe lo que hay que hacer. Los usuarios carecen de alternativas reales para escoger; sólo les cabe aceptar o no aceptar la prestación, cuando ella no sea obligatoria.

El paradigma emergente, en cambio, tiende a fomentar —dentro de lo posible— la participación de otros actores. Busca asignar recursos públicos contra la presentación de proyectos confeccionados por los interesados de acuerdo a su propia percepción de cómo solucionar determinados problemas sociales. Esta concepción cree que la capacidad de innovación se encuentra diseminada en la sociedad y no concentrada exclusivamente en el Estado, y que la misma debe aprovecharse.

En educación, por ejemplo, se recomienda dotar de autonomía técnica a las escuelas para que puedan elaborar su "proyecto" educativo, lo que permitiría la existencia de una oferta variada, que se ajustaría mejor a la diversidad de situaciones, de necesidades y de opciones de valor en torno a la educación.

Se busca, también, que los profesores asuman responsabilidades en la gestión escolar, en la que puedan plasmar, a partir de su experiencia, proyectos alternativos. En Maringá, Brasil se terciarizó el

sociales provocaría una inaceptable variación en los estándares de provisión de los servicios entre diferentes zonas.

En cuanto a su eventual relación con la democracia, se argumenta que en no pocos casos las autoridades centrales o sus representantes han sido fundamentales en el proceso de disolución de formas de dominación oligárquica que subsistían en regiones más o menos aisladas. Un ejemplo sería el sistema educacional francés que, mediante la acción de maestros designados por el gobierno central y rotados cada cierto tiempo para que no se plegaran a los poderes locales, contribuyó a establecer un idioma común, valores sociales "modernos" y a consolidar el Estado-nación.

Es clásico sostener que las actividades de redistribución deben estar centralizadas para asegurar el equilibrio entre oferta y demanda, pues de otro modo pueden incentivarse migraciones de beneficiarios hacia donde se ofrezcan mayores beneficios y de contribuyentes hacia lugares donde la presión tributaria sea menor. (Larrañaga. 1994)

Este argumento coincide con la opinión de que la principal razón de la desigualdad educacional en Estados Unidos está en la descentralización de su sistema educativo, que permite que los grupos corporativos puedan influir en el destino de los recursos para educación favoreciendo sus intereses. El financiamiento de la educación de los pobres se ve así limitado: primero, porque la base impositiva varía con la riqueza de la comunidad respectiva y segundo, porque hay pocos incentivos para gastar en los pobres ya que, una vez educados y habiendo alcanzado cierto éxito social y económico, probablemente migren, con lo que no contribuirán a su turno, a financiar los gastos del distrito pobre que invirtió en ellos. (Owen. 1974)

La descentralización de las decisiones en educación, concluye Owen, tiende a dar un peso desproporcionado a las demandas privadas y a perjudicar la satisfacción de las necesidades sociales de educación. Sugiere que una educación centralizada nacionalmente está en mejores condiciones de contribuir a la solución de los problemas mencionados, fijando normas de cumplimiento obligatorio en todas las escuelas, incluso en aquellas ubicadas en las comunidades pobres, a las que se dotaría de fondos federales suplementarios para que pudieran cumplir tales exigencias.

Es importante tomar en consideración el *cuntum* de descentralización que se pretende y la forma y los medios a través de los cuales se la llevará a cabo. Así, muchos de los argumentos reseñados por

gerenciamiento de algunas escuelas públicas, entregándolas a cooperativas de profesores, con autonomía técnico-administrativa y reservando a la autoridad municipal la responsabilidad de financiamiento y evaluación de los resultados. La medida creó una nueva forma de relación entre de los profesores con los padres y alumnos, mucho más integradora, responsable y receptiva que las otras formas de gestión adoptadas hasta entonces. Diversas investigaciones mostraron sensibles mejorías en la prestación de los servicios educacionales, pese a lo cual, a consecuencia de la férrea oposición y movilización de los sindicatos magisteriales, la Prefectura debió descontinuar el proyecto. (Silvia & Cruz, 1995) En las Condes (Santiago, Chile), la Municipalidad entregó la administración y el manejo docente de sus colegios a sociedades de profesores que han asumido esa responsabilidad, afrontando el riesgo de renunciar a su condición de profesores municipales, protegidos por el Estatuto Docente. (Lavín, 1995)

También los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) del Ministerio de Educación de Chile pretenden incentivar a los docentes de escuelas de mediano y alto riesgo a que presenten proyectos para obtener recursos destinados a facilitar la actividad docente. (Téllez, 1995)

4. Financiamiento: fuentes de recursos

Estatul vs cofinanciación

El paradigma dominante es estatista y, por lo mismo, el financiamiento de la política social proviene básicamente de fuentes fiscales que enfrentarían demandas crecientes de fondos. Los recursos siempre resultan limitados frente a necesidades crecientes; cuando una es satisfecha, surge otra probablemente más compleja. Así, por ejemplo, alcanzada la cobertura total en educación primaria, aparece el problema de su calidad.

El paradigma emergente, al considerar que el Estado no es el único actor de la política social, afirma que debe ser sólo uno entre varios aportantes de recursos. En definitiva, es necesario buscar la cofinanciación, esto es, que los propios beneficiarios contribuyan. Esto no sólo aportaría recursos suplementarios sino que, además, avivaría el compromiso de la comunidad con el programa. El criterio subyacente es que "lo que no cuesta, no es valorizado por quien lo recibe". El riesgo de marginar a los más pobres, que no están en condiciones de asumir responsabilidades financieras, puede ser evitado si se establecen os incentivos adecuados. (Larrañaga, 1994; Lehmann, 1994)

Otra forma de cofinanciación es la recuperación de costos, mediante el cobro de tarifas para la prestación de servicios públicos sociales. El principio aplicado es "el que puede, debe pagar", en especial en programas sociales que no se orientan a los pobres: la educación superior gratuita es un ejemplo.

En Chile hay la posibilidad de financiamiento compartido en todas las escuelas secundarias, y en las particulares subvencionadas de nivel primario (las municipales están obligadas a ofrecer educación gratuita). En este país, 91% de los alumnos cursan la enseñanza básica y media con financiamientos total del Estado, lo que permite sostener a los defensores de la cofinanciación que es necesario un mayor compromiso de las familias con la educación de sus hijos, a través de un esfuerzo financiero acorde con sus ingresos y el número de hijos. Ello permitiría que el Estado concentrase sus recursos en quienes carecen de posibilidades de pago (Passalacqua, 1995). En todo caso, se requieren mecanismos adecuados para asegurar que la cofinanciación no provoque la exclusión de quienes no están en condiciones de contribuir.

La cofinanciación también pueden provenir de empresas, bajo diferentes formas: a) sostenedores que se hacen cargo del financiamiento de la infraestructura escolar; b) aportes empresariales, vía donaciones o financiamiento de los gastos corrientes de escuelas; c) gremios empresariales que asumen la gestión de escuelas; d) empresas que reciben descuentos tributarios si destinan recursos a educación. (Martínic, 1995)

5. Financiamiento: asignación de recursos

Subsidio a la oferta vs subsidio a la demanda

En el paradigma dominante, el financiamiento se orienta a cubrir los costos relevantes del proveedor (alguna repartición estatal), que oferta bienes o servicios con los cuales pretende solucionar o paliar el problema social detectado.

Mediante el subsidio a la demanda, en cambio, el financiador transfiere un poder de compra (vía cupones o vouchers) para que el beneficiario "compre", en el (cuasi) mercado así creado, el bien que estime adecuado. La alternativa, esto es, la existencia de más de un oferente es requisito fundamental en esta forma de subsidio. El cálculo del valor del voucher plantea dificultades. (Levin, 1995)

Se aproxima al subsidio a la demanda la modalidad mediante la cual el Ministerio de Educación de Chile entrega directamente a la

6. Objetivo

Universalismo de la oferta vs universalidad de la satisfacción

El paradigma dominante defiende el universalismo, entendido como una oferta homogénea abierta a todos. Subyace a esta concepción la necesidad de difundir valores y creencias que fomenten la integración social y la idea de igualdad. En la práctica, empero, los principales beneficiarios de los servicios públicos sociales han sido, en América Latina, los sectores más instruidos, más informados, más organizados, que viven en áreas mejor dotadas de servicios, que cuentan con recursos para hacer frente a los costos de transacción (transporte, tiempo) en los que es necesario incurrir para recibir los servicios. El acceso a esa oferta estatal ha sido siempre difícil para quienes, aun teniendo mayores necesidades, carecen de las características enumeradas, y deben enfrentar las dificultades de acceso a las prestaciones.

En educación, si bien las constituciones establecen la obligación de entregar gratuitamente determinado número de años de educación, una proporción no desdable de cada cohorte no ingresa siquiera a la escuela y otra la abandona rápidamente. La selección no es aleatoria, ya que están sobrerrepresentados entre los excluidos los grupos de menores ingresos.

Las políticas universalistas son de alto costo y bajo impacto. Es evidente que una oferta que atienda a todos resultará muy cara y su abaratamiento sólo es posible sea disminuyendo la calidad y, por tanto, deteriorando el impacto del programa sobre los supuestos beneficiarios, sea recordando la "universalización" por criterios no transparentes, que orientarían los servicios proporcionados en beneficio de un grupo restringido.

El paradigma emergente plantea otra forma de universalización, ya no de la oferta, sino de la satisfacción de las necesidades de las personas. Se sustenta en el principio de equidad, según el cual para superar las diferencias, debe tratarse desigualmente a quienes son socioeconómicamente desiguales (acción afirmativa o discriminación positiva). Una oferta homogénea para situaciones heterogéneas sólo puede conducir a mantener las diferencias originarias. Esa oferta co-responderá a las necesidades de cierto subconjunto de la población, pero no será adecuada para otros, sea por razones culturales o socioeconómicas. Así lograr que los hijos de familias pobres asistan a la escuela y se mantengan en ella exige asignarles además de una educa-

escuela respectiva un subsidio por cada alumno matriculado y que efectivamente asistió a clase, ya que los padres, al elegir el establecimiento en que se educarán sus hijos, deciden a cuál de los oferentes se asignarán los recursos fiscales. También en Colombia se ha implementado un sistema de vouchers (financiado conjuntamente por el gobierno central y los municipios) que busca incrementar las oportunidades de educación secundaria disponibles para los niños más pobres, permitiéndoles el acceso a escuelas privadas pagas. Se espera expandir el enrolamiento de 47 a 70%, creando 546 000 nuevas plazas escolares. (Van de Gaag, 1995) Se ha planteado también la reforma del financiamiento de la salud, mediante la entrega de subsidios a la demanda para que los trabajadores dependientes pudiesen incorporarse al sistema privado de salud. (Caviedes 1994a, 1994b)

Esta libertad de elegir entre alternativas que se otorga a los usuarios suelen criticarse por la "falta de información" con que se toma esa decisión. Este problema, obviamente, también lo enfrentan, por ejemplo, quienes pagan por la obtención de algún servicio de educación o salud, aunque se argumenta que la condición socioeconómica y el consiguiente nivel educativo-cultural, así como el ser verdaderos "clientes", dada su solvencia, los predispone a buscar la mejor oferta y a exigir resultados. (Larrañaga, 1994a) La alternativa entonces sería velar por la provisión de satisfactores de los que no disponen de recursos propios para pagar y carecen de las condiciones adecuadas para elegir. Sin embargo, debe reconocerse que tampoco el Estado ha conseguido hacerlo hasta ahora, entre otras cosas porque suele faltarle información adecuada. Una alternativa podría ser superar esa carencia creando, por ejemplo, pruebas que buscan medir los resultados escolares (como la denominada SIMCE, en Chile, ya aplicada en otros países), o lo que sea pertinente en cada servicio, la difusión de cuyos resultados permitiría que los usuarios pudieran optar informadamente.

El aumento de la demanda por servicios de educación y salud, debería incentivar el surgimiento de una oferta de alternativas mayor y más variado, lo que generaría competencia entre los proveedores, dando lugar a un mejoramiento de la calidad de los servicios ofrecidos. Lograr este ambiente competitivo y articular la mezcla público-privada exige que el Estado norme, supervise e intervenga selectivamente, cuando sea aconsejable, para inducir a los oferentes a reducir costos y responder a las necesidades de las personas.

ción de buena calidad, un horario instruccional más extenso que permita compensar las limitaciones que el clima familiar impone a la capacidad de aprender; programas nutricionales e, incluso, un subsidio por el costo de oportunidad que significa optar por la escuela *vis a vis* alguna inserción laboral. (Levin, 1995)

7. Criterio de prioridad y expansión

Ampliación progresiva de arriba hacia abajo vs primero, los más necesitados

El paradigma dominante espera la ampliación progresiva del sistema de protección social, incorporando paulatinamente a los en principio postergados, según se vaya disponiendo de más recursos. En definitiva, la cobertura se expande de arriba hacia abajo, empezando por quienes tienen menos necesidades y más capacidad de defensa de sus intereses. El ejemplo típico de ese proceso de "acceso segmentado" ha sido, en América Latina, la seguridad social (Mesa Lago 1984), que llega tarde o nunca a proteger a los campesinos sin tierra y a los autoempleados de la ciudad.

Hay tres criterios para asignar recursos en lo social: destinarlos al que llega primero; o a los que tienen menos necesidades; o a los más necesitados. Entre ellos, el paradigma emergente opta por el último y propone implementarlo a través de la focalización.

Focalizar es identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar el programa con el objetivo de asegurar un impacto *per capita* elevado sobre el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios. (Franco, 1990a y 1995)

La focalización permitirá mejorar el diseño de los programas, ya que cuanto más precisa sea la identificación del problema (carencias a satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo) más fácil resultará diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución; aumenta, además la eficiencia en el uso de los recursos escasos; y eleva el impacto producido por el programa al concentrar los recursos en la población de mayor riesgo. (Haindl et al. 1989; p. 31)

Entre varios ejemplos de focalización cabe recordar el Programa de las 900 Escuelas de Chile, orientado al 10% de las más pobres y de peor rendimiento académico, cuyo objetivo es mejorar la calidad de la educación y el aprendizaje de los alumnos. Los criterios de focalización son: a) el bajo rendimiento promedio de los alumnos en las pruebas

incluye como beneficiarios del programa a quienes no tienen necesidades insatisfechas. (Cohen y Franco, 1988, 1992 y 1993)

Este paradigma también pone el acento en la inversión en infraestructura social (construcción de escuelas, puestos de salud, hospitales), aun cuando se carezca de recursos para financiar los gastos corrientes (personal, equipamiento, instrumentos, o materiales desechables). En otras ocasiones, se eleva el gasto corriente para pagar sueldos, independientemente de si quienes los perciben hacen su trabajo en forma adecuada, y de si los destinatarios se benefician realmente con las prestaciones.

El paradigma tradicional asigna los recursos según el presupuesto histórico; como se carece de instrumentos para saber si se está gastando adecuadamente, se acepta que la asignación y la implementación es correcta y, a partir de ello, las alteraciones sólo tienen lugar si se amplían los rubros disponibles y, en lo posible, respondiendo a los criterios preexistentes.

El paradigma emergente pretende, por su lado, orientar los programas a lograr un cambio en las condiciones de vida de la población y se preocupa por el impacto, esto es, por la magnitud del beneficio que reciben los destinatarios de los programas, de acuerdo a los objetivos buscados.

Esto exige utilizar criterios que permitan identificar el grupo al que se pretende llegar y, también, calibrar los logros mediante una metodología de evaluación adecuada a lo que se pretende medir. El análisis de costo-impacto (ACI) mide tanto la eficiencia como la eficacia de los proyectos (Cohen y Franco, 1988, 1992 y 1993). Requiere una "línea basal" de diagnóstico y una "línea de comparación", lo que permite verificar la magnitud de los cambios atribuibles al proyecto.

10. Indicador utilizado

Gasto público social vs relación costo-impacto

El indicador principal del modelo dominante es el gasto público social y sus fluctuaciones. Tácitamente, se acepta que existe una relación inversa (no explicitada) entre su monto y la magnitud de la pobreza: a más recursos disponibles, menor cantidad o proporción de pobres. Sin embargo, el monto del gasto social es un mal indicador, tanto del desarrollo social —que se relaciona también con el desempeño económico del país—, como de la inversión en capital humano. Puede ser elevado y mal utilizado para alcanzar esa finalidad.

del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) y otros indicadores del Ministerio de Educación; b) el bajo nivel socioeconómico de las familias de los alumnos según registro de las escuelas; c) el tamaño y la accesibilidad de las escuelas.

También el Programa de Mejoramiento Educativo (PME), ya citado, utiliza la focalización para identificar tres tipos de escuelas (de alto, mediano y bajo riesgo). Los criterios son: a) series temporales sobre puntajes de rendimiento; b) grados de educación ofrecidos por la escuela; c) tasas de deserción y repetición; d) grado de ruralidad; e) matrícula escolar; f) nivel socioeconómico de la población estudiantil. (Cardemil y Latorre, 1992; Wolff, Schiefelbein y Valenzuela, 1994; Espínola, 1995).

8. Población beneficiaria

Clase media o intereses organizados vs grupos pobres
El paradigma dominante —por su relación con una específica fase del crecimiento económico latinoamericano— se preocupó por atender a sectores que tenían capacidad de presión sobre el Estado, en especial a la clase media. Por esa vía, el Estado facilitó la ampliación del mercado interno, lo que era de interés de la industria nacional.

Para el paradigma emergente, en cambio, la única manera de lograr la equidad es atender a los más necesitados, tanto por su situación de carencia extrema, como porque los sectores que han sido beneficiados hasta ahora tienen capacidad (o, por lo menos, más capacidad) para solucionar autónomamente sus problemas.

9. Enfoque

En los medios vs en los fines

El paradigma dominante tiende a destacar la importancia de la ampliación de la cobertura lo que es muy importante, pero no agota las finalidades de una política. ¿Puede sostenerse que se ha alcanzado el éxito cuando la educación impartida es deficiente? Incluso la preocupación por la cobertura puede conducir a distorsiones dadas que es más fácil ampliarla, atendiendo a poblaciones concentradas —en especial, en áreas urbanas— que a las rurales dispersas, aun cuando allí existan mayores niveles de necesidad. Asimismo, una cobertura elevada puede no producir resultados, como sucede con programas nutricionales que para cubrir a más personas reducen, por debajo de las normas mínimas, la cantidad de calorías y proteínas entregadas. También puede ampliarse la cobertura sin impacto, como cuando se

El gasto social es la suma de todos aquellos gastos que

el Estado que poseen una connotación social. (Haindl et al. 1989)
Existen diferentes criterios en torno a las partidas presupuestales que deben incluirse. Suele haber acuerdo en educación, salud y vivienda, pero existen discrepancias respecto a justicia, y otros gastos.

El informe sobre el Desarrollo Humano (PNUD 1991) distingue cuatro proporciones del desarrollo humano (gasto público/PIB, gasto social/gasto público, gasto de prioridad social/gasto social, gasto prioridad social/PIB) que permiten cuestionar la idea de que hay alguna relación directa entre el monto *intotum* de los recursos asignados a lo "social" y el nivel de desarrollo social. Sin embargo, ellas nada indican respecto a la progresividad del gasto, ya que los destinatarios reales de programas de "prioridad social" —en los que el PNUD aconseja concentrar los recursos— pueden no ser los más necesarios. Tampoco muestran la eficiencia con que se utilizan los recursos y la eficacia que se alcanza con los programas que se financian con ellos.

Para apreciar estos aspectos es conveniente proceder a la desagregación del gasto social y analizar quiénes son sus reales beneficiarios. El gasto social público, definido anteriormente, tiene un componente de gasto administrativo, que no significa beneficio real para la población: "bastaría que se aumentaran las remuneraciones de la administración pública para que crezca el gasto público social. Un aumento en la burocracia estatal también elevaría el gasto así definido, sin que esto signifique mejorar la situación de los más pobres". (idem.) El gasto social fiscal incluye solamente el aporte fiscal que llega a los beneficiarios (subsidio) y lo que va a financiar parte de los aparatos administrativos de los diferentes ministerios. Excluye el financiamiento proporcionado por los beneficiarios. El gasto social directo es el aporte fiscal que se convierte en transferencias monetarias o bienes y servicios entregados directamente a las personas (subsidios), excluyendo los gastos administrativos. Finalmente, el gasto social efectivo es la parte del gasto directo que llega a los sectores más pobres de la población. A partir de encuestas (tipo CASEN) que permiten asignar a diferentes deciles de la distribución los ingresos derivados de los programas sociales, ha sido posible en algunos países de la región apreciar que lo percibido por el 30% más pobre de la población (gasto social efectivo) era una cantidad muy pequeña en relación al conjunto del gasto público social. (Haindl et al. 1990)

Esto confirma diversos estudios que muestran que el gasto social (tal como sucede en cualquier otro campo) pueden ser utilizado

con mayor o menor eficiencia y, consecuentemente, producir impactos diferentes sobre los beneficiarios. Ya se ha sostenido que los "datos correspondientes para América Latina muestran que la distribución de los gastos sociales es regresiva en la mayoría de los países", por lo cual su aumento "no es siempre la respuesta cuando se trata de mejorar el bienestar de las personas pobres. Más importantes es a menudo una mejor asignación dentro del sector y el uso más eficiente de los fondos". (Banco Mundial, 1990:42) "El gasto adicional en servicios sociales en general no ayudaría automáticamente a los pobres. La estructura existente para la prestación de esos servicios tiene que ser reorientada en su favor, tanto en lo que se refiere a la cantidad como a la calidad de los mismos". (Ibidem)

Otro problema del indicador gasto social es su nivel de agresión. Difícilmente pueden introducirse modificaciones a programas concretos a partir de las fluctuaciones de dicho gasto o de las relaciones que puedan establecerse entre él e indicadores sociales de nivel macro. Esas eventuales relaciones se encuentran mediadas por infinidad de variables que no han sido consideradas.

Es por ello que el paradigma emergente insiste en la necesidad de indicadores relacionados con cada programa específico. En tal sentido, recomienda utilizar la relación costo-impacto, que permite apreciar si el programa está optimizando los recursos, o dicho de otra manera, si maximiza el impacto al menor costo posible.

Conclusiones. Un paradigma resultante

Tiende a ampliarse el consenso en torno a las limitaciones del paradigma dominante, las que son más conocidas por el largo período de vigencia que el mismo ha tenido. En muchos casos, el Estado se ha convertido más en un obstáculo que en una ayuda al desarrollo y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Estas debilidades de la acción estatal justifican los esfuerzos para "reinventar el gobierno" (Osborne & Gaebler, 1992) e introducir modificaciones a la institucionalidad estatal tradicional, a las funciones que deben desarrollar, ya la manera en que se las maneja. Todo ello conduce a realizar esfuerzos por introducir criterios innovadores, que aquí han sido presentados como un paradigma emergente.

La política social contribuye a la gobernabilidad (governance) y a la relegitimación del Estado (Franco, 1990b), pero sobre todo tiene

El desarrollo humano: una nueva perspectiva de la política social

Silvia Solís San Vicente*

* Maestra en Administración del Trabajo por la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Xochimilco. Profesora titular de tiempo completo de la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM

hoy una especial relevancia por su contribución a la formación de capital humano, que resulta imprescindible para la competitividad de estos países en el mediano plazo. El conocimiento se ha convertido en el principal factor productivo. En consecuencia, la postergación de políticas sociales que expandan la posibilidad de ampliar el capital humano ya no es sólo una alta a la ética, sino un error económico, que priva a la sociedad de recursos calificados y flexibles para adaptarse a la veloz incorporación de progreso técnico en los procesos productivos.

La política social se vuelve así un prerequisite tanto de la economía como de la política. Pero esa función debe llevarse a cabo en una situación de escasez de recursos y de limitaciones derivadas de la competencia. Por ello es tan importante analizar las posibilidades de reformar y explorar nuevas alternativas de política social.

Es probable que una combinación de lo mejor de los paradigmas dominante y emergente, dé una resultante más eficiente y eficaz.

Bibliografía

- ANAYA, A. *El gasto social en Bolivia*. (s.p.), 1990.
- BANCO MUNDIAL. *Informe sobre el desarrollo mundial. La pobreza*. Banco Mundial/Oxford University Press, Washington DC, 1990.
- BÉLIZ, G. "El Estado del postbienestar. Cuatro dilemas para la reforma social", en G. Béliz, compilador, *Política social: la cuenta pendiente*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1995.
- BOISIER, S. *Diseño de planes regionales. Métodos y técnicas de planificación regional*. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 1976.
- BUSTELO, E. *Política en un contexto de crisis: ¿Será que se puede?*, presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo recupera el progreso social en América Latina. Banco Mundial-IPES- UNICEF, Santiago de Chile, 20-24 junio, 1988.
- CARCIOFFI, R. y L. Beccaria. *América Latina y el gasto social. Lecciones sobre provisión y regulación pública en los sectores sociales durante la década de los ochenta*, serie de libros de UNICEF, Bogotá, 1995.
- CARDEVILL, C. y M. Latorre. *El Programa de los 900 escuelas: ejes de la gestión y evaluación de su impacto*. UNESCO, Santiago de Chile, 1992.
- CARDOSO, F. H. *O modelo político brasileiro*. Difusão, Europa do Livro, 1993.
- "Las políticas sociales en crisis: nuevas opciones", en R. Franco y J.C. Cuentas Zavala, editores, *Desarrollo social en los ochenta*. CEPAL/ILPES/UNICEF, Santiago de Chile, 1984.
- CAVIEDES, R. (1994a). "Subsidios a la demanda en salud: una alternativa viable", en E. Miranda, editor. *La salud en Chile: Evolución y perspectivas*, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.
- "Subsidios a la demanda: una propuesta para mejorar la salud", en F. Larraín, editor. *Chile hacia el 2000. Ideas para el desarrollo*, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 1994b.
- CEPAL. *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Cono sur en los noventa*. (LC/G. 1601-). Santiago de Chile, 1990.

Transición y globalización

Las tendencias del crecimiento económico ahora involucran a la comunidad mundial en un proceso de globalización. La globalización, es el proceso mundial que se caracteriza por la superación progresiva de las fronteras nacionales en el marco del mercado mundial, en lo que se refiere a la nueva estructura económica de producción, circulación y consumo de bienes y servicios, así como el nuevo perfil de geografía política y en las relaciones internacionales, la organización social, las escalas de valores y las configuraciones ideológicas propias de cada país. (Marini, 1996)

La globalización corresponde a una nueva fase del capitalismo, que en el contexto del neoliberalismo significa:

Un proceso acelerado de cambios tecnológicos fruto de la revolución tecnológica o de la información llamada también la tercera revolución científica, las nuevas tecnologías informáticas facilitan el flujo de información, aumentan la velocidad de las transferencias y traslados de capitales y proporcionan redes de comunicación que hacen más sencilla la reubicación de las grandes empresas;

- a) Una expansión agresiva del capital, que se rige de acuerdo a las exigencias del mercado mundial y
- b) El cambio del capital productivo por el capital especulativo que implica una aberrante concentración de los ingresos destinada a la expansión exterior o la reubicación de capitales en el sistema financiero, lo cual implica para los países del tercer mundo la adopción de políticas de reajuste estructural.
- c) Los inicios del "nuevo proceso de globalización" se caracterizaron a partir de los años setenta por la recesión a nivel mundial, los países no habían podido mantener sus ritmos de crecimiento económico ni habían logrado el "derrame" para los sectores mayoritarios de la población. En las conferencias mundiales se ponía de manifiesto que el nivel de crecimiento económico necesario para mantener los niveles de bienestar social no se había logrado ni en los países desarrollados. "La estrategia internacional del desarrollo para el segundo decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo (1971-1980) estableció el objetivo de una tasa media anual para los países en desarrollo del 6% en el decenio... La tasa global de crecimiento alcanzada realmente por los

países en desarrollo durante el conjunto del decenio fue de 5.8 % en 1971-1975, de 5.3% de 1976-1980 y en 1981-1986 se situaba en un exiguo 1.5 %, inferior al crecimiento de la población". (ONU, 1990: p. 12)

Para los países en vías de desarrollo, la desaceleración del crecimiento económico, el acelerado crecimiento demográfico de la población y el retraso en el esquema tecnológico a nivel mundial, se tradujo en elevados niveles de desempleo y subempleo y en la disminución importante de los ingresos de la población, elementos que obligaron al sector laboralmente productivo a ubicarse en actividades de sobrevivencia, lo cual permitió el crecimiento del sector informal de la economía.

Las consecuencias de estos aspectos sobre las condiciones de vida de la población fueron un crecimiento acelerado de la pobreza y una incapacidad de los gobiernos para hacer frente a las crecientes necesidades sociales.

La paradoja se presentaba en dos vertientes: por un lado, existían enormes avances científicos y tecnológicos en los campos de la informática, biotecnología, la robótica, la microelectrónica y las telecomunicaciones entre otras ramas del conocimiento; y por otro lado, 1 300 millones de personas carecen de lo mínimo y viven en pobreza extrema con menos de un dólar de ingreso al día, 3 000 millones se hallan en pobreza, teniendo que subsistir con menos de dos dólares diarios, 1 300 millones de personas carecen de agua potable, 3 000 millones no tienen instalaciones sanitarias básicas y 2 000 millones no reciben electricidad. (Kilksberg, 1999)

La Organización de las Naciones Unidas reconoce que: "en los últimos treinta años, el crecimiento mundial del ingreso se ha distribuido muy desigualmente y la desigualdad va aumentando. De los 23 billones de dólares en PIB mundial en 1993, 18 billones corresponden a los países industrializados y sólo 5 billones a los países en desarrollo, aunque éstos tienen casi un 80% de la población mundial". (ONU, 1996: p. 15)

Las disparidades económicas que hace más de quince años se presentan a nivel mundial, también se reflejan en nuestros países, por ejemplo, en México la desigualdad social se ha acrecentado, aceleradamente y aunque las cifras estadísticas varían y los niveles de pobreza se clasifican de varias formas, se ha determinado que para 1994 el 69% de la población nacional se consideraba pobre. De ese total, 40%

humanos como seres históricos, con un código de señales que heredan y aprenden en un ámbito cultural, en un conocimiento que se transmite de unos a otros, sienten mucha inquietud cuando los paradigmas se pierden, cuando ese código de señales se hace turbio o difícil de comprender". (González, 2001: p. 36)

¿Cómo hablar ahora de lo social, cuando en este cambio histórico las decisiones de la estructura política, las cuestiones de soberanía, de identidad, de problemas económicos y sociales, rebasan la estructura del Estado-nación? ¿qué elementos se deben considerar para construir una nueva visión social? Cardoso, establece que "la función de los Estados de la comunidad internacional y la forma en que administran las instituciones multilaterales siguen teniendo una importancia fundamental. En las conferencias mundiales de las Naciones Unidas se han ofrecido, hasta cierto punto, algunas esperanzas a los países más pobres. El mayor reto consiste, en aplicarlos para transformar la realidad, mediante la reducción de las desigualdades, en un mundo en que se ejercen opciones por medio de innumerables decisiones fragmentarias, propuestas por numerosos protagonistas, públicos y privados, nacionales e internacionales". (ONU, 1996: p. 49)

Entre los factores que intervienen en el proceso de globalización de los aspectos sociales destacan:

- La internacionalización de las normas para el desarrollo social. La globalización de los fenómenos económicos hace imprescindible la de los sociales. En un proceso de mercados mundiales crecientes de servicios, banca, seguros, transporte y mercados financieros desregulados vinculados a escala mundial, ocurre lo mismo con los mercados de consumidores y de trabajo; por lo tanto, las oportunidades de acceso al empleo, el ingreso y los satisfactores, condicionantes económicos del desarrollo social, se internacionalizan de la misma manera. La función de los Estados en la comunidad internacional adquieren una enorme relevancia en vincular el enfoque normativo de los gobiernos con el de los organismos internacionales. Es decir, los lineamientos dictados a nivel de los organismos internacionales serán la pauta para el diseño de las políticas nacionales.
- La necesidad de un enfoque normativo del desarrollo nacional centrado en la gente. Ante la disparidad de los desequilibrios mundiales entre países pobres y países ricos, la alternativa del desarrollo humano como un nuevo concepto del desarrollo so-

de la población se encontraba en pobreza extrema y 29% en pobreza moderada. (Boltvinik, 1998)

De continuar estos desequilibrios entre países desarrollados y países en desarrollo las condiciones sociales de la mayor parte de la población mundial serán inhumanas y a nivel de los países la desigualdad social se constituirá en un elemento de desestabilización política.

Una reciente cumbre social realizada en Washington, por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lanzó una alerta mayor sobre la desigualdad social. Destacó que de seguir creciendo el deterioro social, crecerá la inestabilidad política y se anularán las condiciones para la estabilidad y el crecimiento económico.

La globalización significa una nueva arquitectura mundial en el siglo XXI, con cambios acelerados en la geopolítica del orbe, revoluciones tecnológicas y políticas que están cambiando la estructura básica de la economía mundial. Estas y otras transformaciones decisivas se están produciendo en un nuevo contexto de interrelaciones: la internacionalización de la economía, que ha convertido al planeta en una real "aldea global". Los cambios en un área importante traen reacciones en cadena en un "tiempo real" en múltiples puntos del sistema global. (Kilksberg, 1994)

Estas transformaciones tienen el mismo efecto en los asuntos sociales. El desarrollo social está también integrado a la internacionalización de los procesos, de tal manera que el concepto y los modelos de atención han pasado del campo de las políticas nacionales al de los organismos supranacionales.

La internacionalización de los procesos sociales son el resultado de la globalización. "El proceso de globalización limita la acción del Estado y tiene consecuencias ambivalentes para el desarrollo de las sociedades nacionales. Por ejemplo la fácil transferencia de corrientes de capital puede permitir una mejor distribución de los recursos a escala mundial, pero su carácter inestable puede provocar corridas especulativas contra la moneda de los países y amenazar así la estabilidad de todos los países". (ONU, 1996: p. 49)

En esta nueva era del cambio está ocurriendo una transformación revolucionaria que se refleja en la liquidación o en la sustitución económica, social, política y cultural de una sociedad industrial por una sociedad globalizada. "¿Cómo encontrar el paradigma o los paradigmas de esta nueva era histórica que nos tocó vivir? Los seres

cial, tiene a

mar la riqueza material en valores sociales, para lograr el desarrollo humano. Nunca debe perderse de vista que el propósito de un moderno sistema de gobierno es el bienestar de los ciudadanos. Esto requiere de una nueva relación Estado-sociedad donde esta última fortalezca los procesos de democracia y mayor participación en las decisiones, ampliando los espacios de libertad de prensa, un activismo judicial más fuerte, más oportunidades para la acción público-privada y conciencia social y políticas en aumento. (ONU, 1998) Esto implica que las políticas nacionales en materia de desarrollo social deben iniciar un extenso debate nacional sobre la importancia de centrarse en la gente y su capacidad y oportunidades como objetivo de las actividades del desarrollo.

• Un nuevo concepto de equidad. La equidad es el equilibrio fundamental en toda idea de progreso social, es el área de convergencia de las normas de igualdad de oportunidades o de justicia social, en pocas palabras es la pieza clave de la humanización del crecimiento económico. En la actualidad la equidad refleja la forma en que los países persiguen el desarrollo humano, el modo en que las políticas y las estrategias se orientan para distribuir equilibradamente los beneficios del crecimiento económico. En la búsqueda de nuevos instrumentos institucionales la búsqueda de la equidad ya no es sólo tarea del Estado, sino de una pluralidad de actores, es una tarea colectiva. La participación de la sociedad civil en los márgenes de democracia y libertad, son los factores claves para lograr la transición del crecimiento económico al desarrollo humano, lo cual ha permitido que la equidad no sea prerrogativa de unos pocos, sino el fruto de una amplia actividad social. (ONU, 1996) Cuanto mayor sea la igualdad con que se distribuyen el Producto Nacional Bruto (PNB) y las oportunidades económicas, es más probable que el crecimiento económico se traduzca en desarrollo humano.

• La equidad intergeneracional. La equidad intergeneracional se refiere a la necesidad de lograr el desarrollo sostenible. Es decir la responsabilidad de las generaciones actuales de hacer uso adecuado de los recursos en el presente para garantizar el acceso a los recursos a las generaciones futuras. La sustentabilidad

*Producto Interno Bruto

73

estados para que se desarrolle la tecnología y la ciencia

implica una responsabilidad compartida a nivel mundial y en el fondo contempla el compromiso de reproducir adecuadamente la vida en el planeta, esto conlleva a lograr la equidad intertemporal. Esto significa disminuir los niveles de desigualdad económica y social equilibrando los objetivos, interregionales pero también intrarregionales. Es decir, el desarrollo humano debe compartirse entre el presente y el futuro.

- Sustentabilidad. El desarrollo humano sostenible satisface las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades.
- La seguridad humana. La seguridad humana entraña la protección contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión y contra alteraciones súbitas y perjudiciales de las pautas de la vida cotidiana, del hogar, del empleo y de la comunidad. Las categorías de la inseguridad humana son: económicas, alimentaria, en materia de salud, personal, ambiental, de la comunidad y cultural y política. En este sentido, se consideran amenazas de la seguridad mundial: hambrunas, conflictos étnicos, desintegración social, terrorismo, contaminación y el tráfico de drogas. Aspectos que involucran a la comunidad mundial y que deben ser tratados por los organismos internacionales. Finalmente sin seguridad humana no existe desarrollo humano.

La internacionalización de los aspectos sociales constituye un intento de definir los nuevos paradigmas para lograr las bases de la cooperación internacional debido a:

- La necesidad de adaptar los arreglos institucionales a un contexto más complejo, fluido y fragmentado en el que la mayor diversidad de actores con diferentes objetivos hacen frente a nuevas amenazas a la seguridad mundial.
- La necesidad de mejorar la capacidad de todos los actores en el escenario internacional para ajustarse con mayor rapidez y eficacia a un contexto económico y financiero mundial en constante evolución y a menudo inestable.
- La necesidad de tratar de corregir las desigualdades entre las naciones y dentro de las naciones y mejorar la capacidad de los grupos vulnerables.
- La necesidad de establecer y garantizar estándares mínimos sociales y explorar nuevos arreglos

institucionales en todos los niveles (subnacional, nacional, regional e internacional) para establecer y aplicar dichas normas.

- La necesidad de diseñar y establecer instituciones y mecanismos que sirvan de enlace entre las culturas, entre los grupos religiosos y étnicos;
- La necesidad de establecer un proceso de aprendizaje colectivo para mejorar las estructuras de gobernabilidad en todos los niveles respetando al mismo tiempo la diversidad de las condiciones específicas que imperan en las regiones de desarrollo.

Finalmente, es necesario establecer mecanismos de cooperación nacionales e internacionales para hacer frente a la creciente "separación a causa de los conocimientos" entre las naciones que tienen capacidad de generar y utilizar la ciencia y la tecnología moderna y las que carecen de dicha capacidad. (PNUD, 1999: pp. 26-28)

Estos nuevos planteamientos intervienen en el diseño, formulación e instrumentación de las políticas sociales a nivel de las regiones, las naciones y las subnaciones, tratando de vincular los aspectos internacionales a las características y necesidades de identidad, soberanía, democracia y prioridades nacionales de cada país.

Dilema acerca del objetivo: desarrollo o crecimiento

El problema en la actualidad consiste en cómo crear a nivel internacional los fondos compensatorios que permiten el vínculo entre la generación de la riqueza y los mecanismos de distribución a nivel del planeta. Es decir, cómo transformar en el siglo XXI el crecimiento económico en desarrollo humano.

Para entender el presente que se manifiesta confuso y falto de paradigmas, es importante realizar una retrospectiva histórica desde la segunda posguerra hasta nuestros días sobre el concepto y la práctica del desarrollo en general y de lo social en particular (sin pretender ahondar en la discusión), en las diferentes etapas de evolución y mutabilidad por las que han atravesado los países de América Latina desde los años cincuenta.

Tomando en cuenta el planteamiento de Eicher C.K. y Staats J.M. en 1991 (CEPAL, 1999), existen tres etapas bien definidas y una en transición:

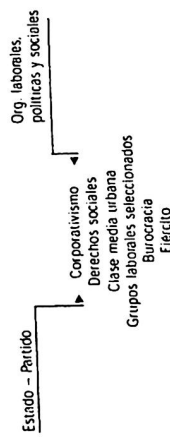
- la etapa de crecimiento económico, (1945-1965)
- la del desarrollo económico y social (1965-1980)
- la de transición y confusión generada por la crisis del estado de bienestar (1980-1990) y
- la etapa actual centrada en el desarrollo humano (a partir de 1990).

La etapa de crecimiento económico (1945-1965)

En la etapa del crecimiento económico el objetivo final de la acción política y económica de los países era obtener altas tasas de crecimiento del producto, esto significaba casi exclusivamente elevar los niveles de la producción para abastecer las necesidades crecientes de la población.

El énfasis en el crecimiento de la producción estaba dado vía la productividad. Debido a que era un modelo de sustitución de importaciones los sectores dinámicos eran la industria y el consumo urbano.

Los aspectos sociales se reducían a derechos plasmados en la Constitución, que en un sistema de alianzas políticas entre el Estado y los sectores organizados de la sociedad (sindicatos, burocracia, ejército y clase media) se habían negociado. Esto no significaba un tratamiento equitativo de la distribución de los beneficios, dejando a un lado los esfuerzos del Estado por hacer un reparto equitativo de la tierra a través de la reforma agraria.



Los mecanismos de distribución de la riqueza no alcanzaban a los vastos sectores de la población que se concentraban en las zonas rurales, por el contrario fueron generando pobreza, desempleo y falta de acceso a la infraestructura sanitaria. Elementos que en su conjunto provocaron una migración campo-ciudad en busca de mejores condiciones sociales.

Para la mitad de la década de los sesenta el agotamiento del modelo de crecimiento económico era claro. Las necesidades de la población crecían por varias razones, entre las que destacan: el elevado crecimiento demográfico, la mala distribución de los recursos entre las zonas urbanas y rurales, el estancamiento en la producción y la contracción del crecimiento del empleo; aspectos que determinaron el crecimiento de los servicios de las grandes urbes de se refugiaban los pobres urbanos y los migrantes rurales.

La etapa de desarrollo económico y social (1965-1980)

Durante el modelo de crecimiento económico se fueron sentando las bases para el modelo de bienestar social.

El bienestar social se constituía en la meta del Estado beneficiador. Su objetivo estaba centrado en obtener altas tasas de crecimiento económico que se tradujeran en bienestar para la población.

El eje central lo constituía la distribución del ingreso, como el enlace articulador entre el mundo del trabajo y los servicios de provisión pública. Se estableció la articulación entre salario-asistencia-bienestar social, fundamentado en el modelo keynesiano. (Incháustegui, 1997: p. 62)

La estrategia del Estado de bienestar fue plantear un modelo basado en la atención de las necesidades básicas. "Para mediados del decenio de 1970 se formuló un criterio conocido como estrategia de las necesidades básicas, que rescató el propósito central del desarrollo: la promoción del bienestar humano especialmente el de los pobres".

La estrategia de las necesidades básicas está compuesta por tres partes principales:

1. El aumento del ingreso, utilizando el recurso abundante de la mano de obra en los países pobres.
2. Asignar un papel fundamental a la reducción de la pobreza a los servicios públicos: la enseñanza de masas, el agua apta para el consumo, la planificación de la familia y los servicios de salud.
3. Orientar la atención de la gente hacia la participación: los servicios públicos debían ser financiados por el gobierno, con frecuencia por medio de la ayuda internacional, pero su planificación y prestación debía hacerse con la ayuda de los beneficiarios.

"La descripción abreviada de la estrategia de las necesidades básicas era:

ingreso + servicios públicos + participación." (ONU, 1996: p. 53)

Este planteamiento tuvo serias dificultades para implementarlo como se concibió, por varias razones: primero, en la práctica los gobiernos y los organismos se concentraron sólo en la prestación de los servicios públicos básicos; segundo, el Estado decidía las prioridades de los pobres y les imprimía un carácter de uniformidad en la satisfacción; y tercero, pasar el costo de los servicios sociales al gasto público y utilizar en la mayoría de los casos estas acciones con carácter de clientelismo político.

De tal manera que la crítica más importante a el modelo de necesidades básicas era la aplicación de la receta "contar, costear y entregar": contar a los pobres, calcular el costo de lo necesario y entregar. Esto implicó la aplicación de una estrategia formulada, diseñada y operacionalizada desde la élite burocrática sin considerar las estrategias de participación de la población.

El agotamiento del modelo fue dando señas importantes a finales de los años setenta. Kiklsberg, señala que detrás del fracaso social se hallan factores como la pésima distribución del ingreso, el papel deficiente del Estado, así como la falta de articulación de las políticas económicas y sociales.

La etapa de transición: la crisis del Estado de bienestar (1980-1990)

La siguiente década, la de 1980, fue llamada "la década perdida para el desarrollo... El proceso de ajuste significó para muchos países abandonar o desmantelar en nombre del desarrollo, la mayor parte de sus logros previos". (Esteva, 1998: p. 3)

El desequilibrio del modelo social se reflejó en el Estado de bienestar que empezó a manifestar: el surgimiento y crecimiento de la pobreza y marginación social en sectores importantes de la población, un incremento en el deterioro de los niveles de vida, desempleo, insuficiencia para hacer frente al crecimiento de las necesidades sociales y cambios epidemiológicos en el campo de la salud, entre los aspectos más destacados.

de concebirlo, tomando en consideración menor participación de Estado en el campo de las políticas sociales, lo que implica con menos recursos responder a las crecientes necesidades sociales.

El debate en los foros internacionales era: cómo convertir el crecimiento económico en un mejoramiento de las condiciones de vida de la población, de ahí que surge un nuevo concepto: el desarrollo humano. "El fin es el desarrollo humano; el crecimiento económico es un medio. El propósito del crecimiento económico debe ser enriquecer la vida de la gente. Pero con demasiada frecuencia no se hace. En los últimos decenios se ha puesto claramente de manifiesto que no existe vínculo automático entre crecimiento económico y desarrollo humano.

"En los últimos quince años, el crecimiento ha venido fracasando en unos 100 países, donde vive casi un tercio de la población del mundo. Y los vínculos entre el crecimiento económico y el desarrollo humano están fracasando para los habitantes de muchos países cuyo desarrollo es desequilibrado, ya sea porque tienen un buen crecimiento económico con escaso desarrollo humano o porque tienen un buen desarrollo humano con escaso o ningún crecimiento económico." (ONU, 1996: p. 1)

Bases para la construcción del desarrollo humano

Este nuevo concepto, concebido como el desarrollo centrado en la gente, comprende una gran variedad de opciones en las esferas económica, social y política. Abarca más que poseer conocimientos, tener una vida larga y saludable y disfrutar de un nivel de vida decoroso. Son también importantes cuestiones como la libertad, la democracia y la seguridad humana.

En el plano social progreso implica, según el enfoque del Desarrollo Humano del PNUD, aumentar el número de años que la gente vive, mejorar la calidad con los que vive, incrementar el control sobre sus vidas, darle acceso a los bienes culturales y un conjunto de elementos que hacen a la esencia del ser humano una entidad pensante, libre, participativa. (Kiklsberg, op. cit.)

El desarrollo humano va mucho más allá del ingreso y el crecimiento para abarcar el pleno florecimiento de la capacidad humana.

La perspectiva puramente económica del desarrollo ha demostrado

La provisión del bienestar ligada al empleo tiende a retirarse de su objetivo redistributivo. Esta nueva visión significa modificar la concepción y gestión del bienestar social.

En el modelo social se plantea un nuevo método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que mediante el concepto de canastas básicas respondería al rezago y crecimiento de las necesidades sociales.

Las Necesidades Básicas Insatisfechas marcan la línea entre los que son pobres y lo que no lo son, está contemplando el rezago de las necesidades sociales y la incapacidad del primer método para atenderlas. Por lo tanto, las NBI marcan una nueva normatividad del tipo de necesidades, de cómo atenderlas y una nueva concepción de la pobreza. La definición de sus canastas normativas focaliza a grupos sociales prioritarios, a regiones y a personas.

El método tradicional de NBI consiste en definir un mínimo de cada necesidad (alimentación, educación, salud) y calcular la población debajo de cada uno de ellos (método de vivienda, método de bienes-tar, alimentación-salud-educación) y conduce a una lista fragmentaria de brechas específicas. Por listas fragmentarias se entiende los mínimos de los mínimos que debe comprender cada uno de los rubros que compone la canasta normativa. Por brechas específicas se entiende de la distancia que separa a la línea que define la pobreza.

Ahora el planteamiento sería: ¿cómo enfrentar la pobreza y las crecientes necesidades sociales?, ¿es necesario un cambio en cómo concebir el desarrollo social y qué estrategias seguir?, ¿cómo lograr con menos recursos un mayor impacto en el desarrollo social?, ¿qué corresponde al Estado y qué a la sociedad?

Para contestar estas interrogantes, era necesario primero, tener claro que el modelo de bienestar social se estaba agotando; y segundo, que en la búsqueda del cambio surgía un modelo, el de desarrollo humano. En el esquema de la transición se mezclan, bienestar social y desarrollo humano, con la finalidad de esclarecer la nueva concepción del desarrollo social.

La etapa de desarrollo humano (1990) -
Para la última década del siglo XX, el modelo de bienestar social era insostenible, y el concepto de desarrollo social como responsabilidad de la política social no respondía a la creciente desigualdad social ni a los elevados niveles de pobreza. Habría que encontrar una nueva forma

que el crecimiento económico "por sí mismo" no se tradujo en progreso social.

La concepción de crecer económicamente para que el "derrame" del crecimiento se tradujera en bienestar para la gente, no funcionó.

"Los trabajos de PNUD sobre la evolución de más de 160 países en los últimos 30 años y los de UNICEF y CEPAL han demostrado categóricamente que mejora en los indicadores economistas no significa automáticamente mejora en la vida de la gente. El desarrollo económico no se traslada automáticamente a la población. Por el contrario ha sido frecuente en diversos países del mundo en desarrollo durante la década de los ochenta (la década perdida), la coexistencia del crecimiento del producto bruto y mejores equilibrios macroeconómicos con empeoramientos serios en la situación social de las mayorías." (Ibid., p. 25)

Frente a la enorme desigualdad social a nivel del planeta, las Naciones Unidas recomiendan que en todos los países es necesario prestar atención a la estructura y calidad del crecimiento económico a fin de contribuir al desarrollo humano, la reducción de la pobreza y la sustentabilidad a largo plazo.

Recuperar la estructura y calidad del crecimiento quiere decir superar los obstáculos que hasta ahora no han permitido reducir los niveles de desigualdad social, los gobiernos deben adoptar oportunamente medidas correctivas para evitar el crecimiento sin empleo, sin raíces, sin equidad, sin voz de las comunidades y sin futuro, lo cual significa:

- Crecimiento sin empleo, es cuando los niveles de crecimiento económico no se traducen en trabajo para las personas. Es decir que la economía en general crece sin que aumenten las oportunidades de empleo.

- Crecimiento sin equidad, se refiere a que los frutos del crecimiento económico beneficien principalmente a los ricos, dejando a millones de personas sumidas en la pobreza más profunda.

- Crecimiento sin voz de las comunidades, significa que el crecimiento económico no ha sido fortalecido con democracia o con mayor participación de la población, es decir no ha establecido acciones que aumenten y potencien las capacidades de las personas. Esta falta de participación genera desigualdades entre las personas, los grupos sociales y entre los hombres y las mujeres, confinando a éstas a mantener un papel de orden menor en la gestión y la dirección de la economía.

El concepto de desarrollo humano centrado a mejorar la calidad de vida (la política social debe estar reflejada a lo que es el bienestar social el progreso a salud se ve a través de los cultivos, etc.)

- Crecimiento sin raíces es cuando no se ha tomado en cuenta la identidad cultural de los pueblos en los modelos socioeconómicos adoptados por los países.
- Crecimiento sin futuro significa que las generaciones actuales despilarran los recursos que han de necesitar las generaciones del futuro. En aras del crecimiento económico se ha destruido un enorme potencial de recursos naturales y ecosistemas, se han agotado los bosques y los mantos acuíferos, contaminado los ríos y en general se ha ido destruyendo la diversidad biológica y agotando los recursos naturales.

Resulta indispensable modificar la forma de concebir el crecimiento económico, se debe pensar en él como un crecimiento de calidad, es decir la relación entre crecimiento económico y desarrollo humano. Esto sólo se logrará cuando los aspectos cuantitativos del crecimiento contemplen mecanismos de distribución de las oportunidades y la riqueza bajo un marco de equidad. El descubrimiento de esa relación de recíproco refuerzo entre equidad y crecimiento económico, permite a los dirigentes políticos lograr que el crecimiento no sea desequilibrado y que comparta equitativamente sus beneficios.

Desarrollo humano implica reducir los niveles de desigualdad social tomando en cuenta, primero a las personas, permitiendo mecanismos de participación, generando la igualdad entre los seres humanos, fomentando la corresponsabilidad en la satisfacción de las necesidades, reduciendo los niveles de desigualdad social, tomando en cuenta factores económicos que se traduzcan en capital humano, entendiendo por éste la capacidad de la gente para disfrutar de buena salud, tener buena alimentación, buena educación y llevar una vida satisfactoria.

Se debe pensar en el crecimiento económico como el encargo de ampliar la base material para la satisfacción de las necesidades humanas. Pero el grado en que se satisfacen esas necesidades depende de la distribución de los recursos entre la gente y el aprovechamiento y la distribución de las oportunidades, particularmente el empleo.

En este sentido, la cadena encaminada al desarrollo humano tiene dos caminos que convergen: la influencia del desarrollo humano de la actividad y el gasto de los hogares y la influencia de las políticas y los gastos gubernamentales. Lo cual define una relación entre gobernabilidad y desarrollo humano sostenible.

La gobernabilidad y el nuevo papel del Estado

No se puede pensar en la disminución de la desigualdad social sin un Estado al servicio de los ciudadanos, ni se puede pensar en desarrollo humano sin una sociedad participativa y democrática, esto significa la gobernabilidad.

La gobernabilidad y el desarrollo humano son dos conceptos indivisibles, no puede haber desarrollo humano sin un buen gobierno y el gobierno no puede calificarse de bueno si no sostiene al desarrollo humano.

"La gobernabilidad se entiende como el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos. La gobernabilidad abarca los complejos mecanismos, procesos e instituciones por conducto de los cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen funciones de mediación respecto a sus diferencias y ejercitan sus derechos y obligaciones jurídicas. Se realiza con la participación de la comunidad, transparencia y rendición de cuentas.

"Por lo tanto, el concepto abarca el Estado pero lo trasciende pues incluye también las entidades del sector privado y la sociedad civil.

"El Estado crea el ámbito político y jurídico propicio. El sector privado genera empleo e ingresos; y la sociedad civil facilita la interacción política y social movilizándolo a los grupos para su participación en las actividades económicas, políticas y sociales." (PNUD, 1999; p. VI)

Los gobiernos de los Estados deben centrar sus políticas sociales en reducir los niveles de desigualdad entre las personas, las regiones y los grupos sociales, lograr el desarrollo humano, quiere decir progresar socialmente, independientemente de su nivel de crecimiento económico fomentando otras potencialidades humanas y no sólo los bienes materiales. Más allá de los satisfactores materiales la gente valora otros beneficios, por ejemplo: la libertad de movimiento y de expresión y la ausencia de la opresión, violencia o explotación. La gente quiere tener un sentido de propósito en la vida, además de un sentido de potenciación. Como miembros de familias y comunidades la gente también valora la cohesión social y el derecho a afirmar sus tradiciones y su cultura propia. Estas opciones deben conjugarse con las obligaciones, y los derechos, con los deberes, plasmados en las dimensiones del desarrollo humano.

Las dimensiones del desarrollo humano se plantean en los siguientes paradigmas:

- Fomentar la democracia como vía para lograr una participación equilibrada. En el paradigma dominante el Estado burocrático decidía, formulaba y operacionalizaba la política, este era un Estado burocrático ajeno a los ciudadanos; en el paradigma emergente, frente al adelgazamiento del Estado y a su incapacidad de crear los mecanismos de cohesión social para atender las prioridades nacionales, se hace necesario que el Estado aliente la participación ciudadana, "para lo cual se debe descentralizar, crear transparencia de los actos públicos, desburocratizar, favorecer todas las formas de cohesión de los ciudadanos, activar igualmente instituciones de participación permanentes como los referendums, renovar constituciones, ir hacia los sistemas políticos, que hagan madurar crecientemente la ciudadanía y favorezcan la organización y expresión de la sociedad civil" (Klitsberg op. cit. p. 27)
- Que las personas participen con el Estado en la corresponsabilidad de lograr sus niveles de bienestar. La responsabilidad del bienestar de la población era del Estado, quien determinaba prioridades de atención, estrategias, procedimientos y funciones. En el modelo emergente se plantea que el aliento a la democracia conlleve a una ciudadanía social, esto implica: que determine sus prioridades de atención, que participe en la formulación de las políticas y se corresponsabilice de la instrumentación de las mismas, fomentando todas las posibilidades de gestión social.
- Que exista la tendencia a generar equidad en la participación del hombre y la mujer. A pesar de los logros obtenidos en el plano económico y político de las sociedades, la mujer sigue guardando un papel secundario en la sociedad. No es posible concebir el progreso social, si no se toma en cuenta la disparidad de género y se reconoce que seguimos viviendo en una sociedad de hombres. Resulta indispensable que existan igualdad de oportunidades sin distinción de género, para lograrlo es necesario equiparar el papel de la mujer al del hombre y medir la potenciación de ese capital humano, por su participación en la esfera de toma de decisiones. (ONU, 1996; p. 97)
- Que se potencien las capacidades de los seres humanos en busca del mejoramiento de sus vidas. La potenciación se entiende como la ampliación de la capacidad y las opciones de la gente (hombres y mujeres); es decir, que en el curso de su vida col-

diana, la gente pueda participar en la adopción de decisiones que afecten sus vidas o apoyarlas, sin estar sujetos a hambre, pobreza y privación, lo cual entraña una ampliación de opciones y con ello una mayor libertad. Las capacidades humanas se consideran como el cúmulo de conocimientos técnicos y prácticos y de recursos para tener acceso a la enseñanza, la salud y la formación. La potenciación de las capacidades humanas se entiende como el proceso mediante el cual individuos, grupos, organizaciones, instituciones y países, desarrollan, individual y colectivamente, su posibilidad de desempeñar funciones, resolver problemas y alcanzar objetivos. (ONU, 1996 y 1998)

• Un nuevo concepto de Estado. Debido a la magnitud y profundidad de los problemas sociales es necesario modificar el modelo dominante donde el Estado concentraba el campo de las decisiones en un cuerpo burocrático de élite y tecnócrata. Tanto en los países desarrollados como en desarrollo el Estado se ve obligado a redefinir su papel en la actividad social y económica, a reducirlo, reorientarlo y reconsiderarlo. Ahora se requiere de un Estado que persiga como meta final el desarrollo humano, que fortalezca y profundice la democracia, que trabaje en equipo con la iniciativa privada y la sociedad civil, hacia un proyecto nacional. (Klitsberg, 1994) De acuerdo a la concepción de desarrollo humano (ONU 96,97,98 y 99), el concepto de gobernabilidad incluye al Estado pero lo trasciende abarca también las organizaciones del sector privado y la sociedad civil.

• Vincular los servicios públicos con los servicios privados. El Estado se define como el conjunto de instituciones políticas y del sector público, cuyas funciones son múltiples; entre ellas, opera como centro focal del contrato social que define la ciudadanía, es la autoridad a quien incumbe el control y el ejercicio de la fuerza, se encarga de los servicios públicos y crea un ámbito posibilitante del desarrollo humano sostenible, lo que significa establecer marcos jurídicos y reglamentarios estables, eficaces y equitativos para la actividad pública y privada. El sector privado abarca a las empresas privadas y el sector paralelo o no estructurado (el sector informal) en el mercado. La sociedad civil es una instancia intermedia entre el individuo y el Estado, abarca individuos y grupos (organizados y no organizados) que interactúan en los planos individual, político y económico en forma reglamentada

por normas y leyes oficiales y oficinas, abarca numerosas organizaciones en torno a las cuales la sociedad se organiza voluntariamente. Esto implica que el Estado, el sector privado y la sociedad civil vinculen esfuerzos para crear estabilidad económica, mantener mercados competitivos, combatir la pobreza, generar oportunidades de empleo, atraer inversiones, conocimientos y tecnologías para combatir la pobreza y en general proporcionar los incentivos al desarrollo de los humanos.

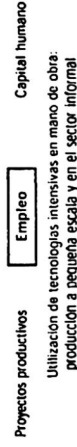
- Pasar de un Estado proveedor de los servicios a un estado regulador y promotor de la calidad del servicio buscando la calidad y eficiencia de los servicios privados. Ahora se pasaba de la provisión del bienestar social mediante la intervención estatal, basada en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida, concebida sólo a través de la provisión de los servicios sociales a un Estado regulador y promotor de la equidad del servicio. (ONU, 1996: p. 56)
- El Estado tiene la responsabilidad de legislar y reglamentar la actividad pública y privada. Lograr la estabilidad y equidad en el mercado de bienes y de servicios económicos y sociales. Significa mediar entre intereses contrapuestos, en pro del bien público, y significa proporcionar servicios públicos eficaces y con obligación de rendir cuentas.

Para lograr los vínculos entre el crecimiento y el desarrollo humano, la Organización de las Naciones Unidas, recomienda que para maximizar el aprovechamiento de la capacidad humana bien desarrollada y que las oportunidades sean mejor distribuidas entre la población, los dirigentes políticos deben impulsar algunos de los siguientes aspectos:

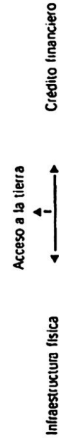
- Oportunidades de empleo
- Acceso a los bienes de producción
- Gasto social prioritario
- Igualdad de género
- Política de población
- Buen Gobierno y
- Una sociedad civil activa

Oportunidades de empleo

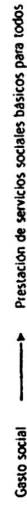
Trabajo productivo y bien remunerado



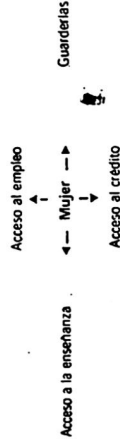
Acceso a los bienes de producción



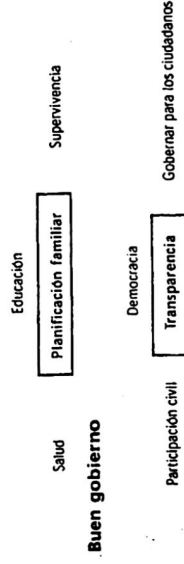
Gasto público prioritario



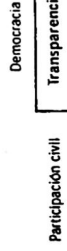
Igualdad de género



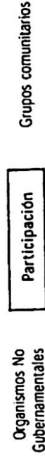
Políticas de población



Buen gobierno

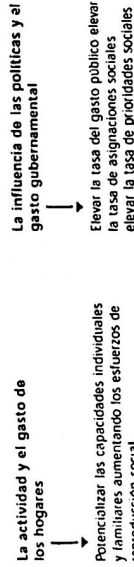


Una sociedad civil activa



Crecimiento económico y desarrollo humano

Para lograr que los programas de gobernabilidad se vuelvan viables es necesario que converjan dos vertientes: la del crecimiento económico para el logro del desarrollo humano y del desarrollo humano hacia el crecimiento económico.



Aumentar los esfuerzos de reproducción social implica que es imprescindible superar los esfuerzos de corte economista e incluir en la reflexión sobre el desarrollo las dimensiones políticas, institucionales y culturales.

En este sentido, la intervención en el logro de las metas sociales de los sectores de la sociedad civil y el privado, constituyen la confluencia de esfuerzos coordinados, concertados e inducidos por el Estado.

Esta nueva visión, de acuerdo al Banco Mundial, contempla cuatro formas básicas de capital:

- el natural, constituido por la dotación de recursos naturales con que cuenta un país;
- el físico, construido y generado por el ser humano que incluye infraestructura, bienes de capital, capital financiero, comercial, etcétera;
- el capital humano, determinado por los grados de nutrición, salud y educación de la población, y
- el capital social, que contempla los elementos de organización social –como redes sociales y valores compartidos, incluidos los de tolerancia, inclusión, reciprocidad, participación y confianza– que facilitan la coordinación y la cooperación en beneficio mutuo. Esto implica las relaciones entre dos o más protagonistas.

En la búsqueda del desarrollo humano se contempla la manifestación y combinación de capitales traducidos en potencialidades que tengan como objetivo rescatar los elementos cualitativos del desarrollo social.

Entre las combinaciones de los diferentes capitales se perfilan (entre otras muchas posibilidades) al menos tres formas de producción y acceso a los bienes y los servicios sociales:

1. La forma de producción tradicional, que incluye una estrecha relación entre el capital natural y el capital humano, en busca de un modelo sustentable de corte tradicional, que destaque un intercambio no monetario; que explota a los recursos naturales con tecnologías tradicionales, ricas en patrones culturales y destacando una fuerte dosis de capital social:

Capital natural Capital humano y social



2. La forma de producción de mercado competitivo a nivel nacional e internacional: el mercado aparece como un productor fundamental de bienes y servicios, con un enfoque competitivo y de alto crecimiento económico, con un dominio del capital físico (fundamentalmente de inversión), con tecnologías intensivas en capital y de conocimiento científico y tecnológico de punta; y recursos humanos altamente capacitados con elevados niveles de productividad a nivel internacional.

3. El desarrollo del sector no estructurado vinculado a las economías de mercado, a través de la subcontratación de redes informales de producción e intercambio.

El resultado de todos las combinaciones posibles de producción e intercambio, determina el acceso a los bienes y servicios para satisfacer a las necesidades sociales y el nivel de consumo de la población. Desde la perspectiva de la gente, el consumo es un medio para el desarrollo humano.

En el desarrollo humano, el consumo "se concentra no en la propiedad de los productos sino en los usos que se les puede dar al aumentar la capacidad de la gente". (Sen, 1985)

Sin embargo, nunca se debe soslayar la responsabilidad del Estado en la creación de una infraestructura social mínima que garantice el acceso a los bienes y servicios básicos con cobertura universal, trabajando en combinación con la sociedad civil para erradicar la pobreza y disminuir la desigualdad social.

De ahí que los insumos de consumo para el desarrollo humano se componen:

Bienes y servicios de

Ingreso personal

Aprovisionamiento público

Trabajo no remunerado

Recursos naturales

El cómo lograr un crecimiento económico con desarrollo humano, contempla algunos factores contextuales que garantizan la viabilidad de los programas de gobernabilidad:

- Indicadores socioeconómicos, entre ellos los de educación, acceso a la satisfacción de las necesidades básicas y el papel de la mujer;
- La economía, su base, crecimiento y tipo; la dependencia financiera con respecto a recursos externos, incluida la asistencia y la deuda; y el grado de integración de la economía mundial.
- Capacidad humana y sustentabilidad.
- Base de recursos naturales y tendencias con respecto al medio ambiente.
- Diversidad y estructuras culturales, religiosas y étnicas, conflictos o polarización y medios internos de resolver conflictos.
- Valores, redes y conocimientos autóctonos. (PNUD, 1999)

En conclusión, se busca crecimiento económico para ampliar las oportunidades de empleo y el acceso al ingreso (monetario y no monetario) a través de la generación y mejor utilización de los recursos del crecimiento económico por parte del Estado (el principal

Las políticas gubernamentales deben estimular, coordinar y controlar (junto con los esfuerzos de la sociedad civil y el sector privado) pautas para lograr el crecimiento de las oportunidades de empleo, un incremento en los salarios reales y un incremento en la demanda y capital humano en el mercado, creando un impacto en la demanda y en atención a la salud y la educación que mejoren ese capital.

En la base del desarrollo humano se halla el principio de la universalidad de las aspiraciones vitales, de las mujeres, hombres y niños que conforman las sociedades. Esto exige un mundo en que el consumo sea tal que todos tengan suficiente para comer; que ningún niño carezca de educación, que no se niegue la atención a la salud a ningún ser humano, que no se discrimine a nadie por su sexo, religión o etnia y que toda la gente pueda desarrollar su capacidad potencial. Aspiraciones que todo ser humano debe contemplar para una vida digna.

Bibliografía

- BOLTYNIK, J. "Pauperización zedilista", en *La Jomada México*, D.F. 11 de octubre de 1998.
- CEPAL. *Equidad y transformación productiva. Un enfoque integrado*. Santiago de Chile, 1990.
- *Manual de identificación, formulación y evaluación de proyectos de desarrollo rural*. Santiago de Chile, 1999.
- CONTRERAS SUÁREZ, Enrique. *Estudio para la evolución de la política social en Oaxaca*. Gobierno del Estado de Oaxaca & IIS UNAM, 1998, pp. 12-41.
- *Una visión crítica de los programas actuales de combate a la pobreza*. Ponencia presentada en el seminario "Las Políticas Sociales de México en el fin del Milenio. Descentralización, Diseño y Gestión", Rolando Cordero y Alicia Ziccardi. Coordinadores: IIS - UNAM 15-17 de junio de 1998.
- DOYAL, Len & Ian Gough. *Una teoría de las necesidades humanas*. Icaria/Fuhen. Barcelona, 1996.
- ESTEVA, Gustavo. "El debate sobre el desarrollo", en *Revista Economía* Informe FEUNAM 1998.
- FINQUELEVICH, Susana. "Estrategias de supervivencia en las ciudades latinoamericanas", en Bernardo Kikisberg, Comp. *¿Cómo enfrentar la pobreza?*
- GONZÁLEZ, Felipe. "En busca del paradigma", en *Revista Nomas*, México febrero del 2001.
- GRINDLE MERLEE, S. "Restricciones políticas en la implementación de programas sociales: la experiencia latinoamericana", en Bernardo Kikisberg, Comp. *¿Cómo enfrentar la pobreza?* PNUD - CLAD Buenos Aires, 1999.
- INCHAUSTEGUI, Teresa. "Política social y cambios de finales de siglo: contexto y valores en la relación con los nuevos actores" en VVAA. *Las políticas sociales de México en los años noventa*. UNAM/Instituto Mora/FLACSO, México, 1997.
- KLUKSBERG, Bernardo (Compilador). *El rediseño del Estado*. INAP/ICE. México, 1994.
- "Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo" en *Revista de CEPAL*, diciembre de 1999, núm. 69 Santiago de Chile, 1999.

Emergencia e institucionalización de nuevos actores en el desarrollo de las políticas sociales en México

El Evangelista Martínez *

* Licenciado en Trabajo Social por la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM y licenciado en Historia por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Maestro en Trabajo Social y Políticas Sociales por la Universidad de Concepción, Chile. Profesor de carrera asociado "B" de tiempo completo en la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM.

I. Los actores sociales como mecanismos definidores de la política social

La política social, ubicada desde una perspectiva crítica, se traduce en el conjunto articulado de lineamientos, formulaciones, decisiones, acciones y proyecciones estratégicas, explícitas, permanentes, sistemáticas y conflictuadas - consensadas socialmente, definidas desde los espacios estatales y civiles, tendientes a modificar o transformar el fondo y la forma de una cuestión o situación social específica. Toda política social, además de servir como mecanismo de reproducción, asistencia, hegemonía, control y cohesión social, puede servir, de acuerdo al contexto determinado donde se desarrolle, como medio y fin para elevar las condiciones sociales de la población, a partir, no solamente del acceso a servicios o beneficios sociales ofertados a sectores en desventaja social, sino a partir de medios organizativos o vehículos participativos indispensables para el reconocimiento y ejercicio de sus derechos sociales universales.

En ese sentido, hablar de actores de la política social implica, hacer referencia a fuerzas sociales, entornos institucionales y capacidades estratégicas en acción, que buscan legitimar reivindicaciones en el ámbito de las prácticas económicas, políticas, sociales y culturales, a partir de la apropiación o reappropriación de demandas y espacios colectivos de transformación, resistencia, expresión y lucha social. Por ello, sirven como interlocutores, impugnadores y/o mediadores entre los grupos sociales y el sistema jurídico, político y administrativo, a partir de actuaciones generales o macro y específicas o micro. La actuación macro coadyuva a insertarse en problemáticas o cuestiones globales, estructurales o de largo plazo, mientras que las actuaciones específicas se dirigen a resolver determinados problemas concretos, coyunturales, circunstanciales, emergentes o de corto plazo.

Generalmente los actores sociales se integran con diversos elementos y presentan características específicas, que se resumen en lo siguiente:

- Son fuerzas sociales e institucionales
- Tienen la posibilidad de hacerse presentes en su contexto
- Se reconocen como actores con potencialidades transformadoras
- Promueven puentes de comunicación con actores de otros entornos

- Se orientan a autoidentificar necesidades y recursos sociales
- Problematisan cuestiones y/o demandas sociales
- Tienen la posibilidad, de acuerdo a su fuerza organizativa y a sus intereses estratégicos de incluir sus demandas en la agenda política
- Son instancias activas, proactivas y creativas
- Su funcionamiento es permanente
- Buscan sistematizar respuestas colectivas y convertirlas en derechos sociales
- Su objetivo sustantivo es concretizar sus aspiraciones, proyectos e intereses colectivos
- Se organizan para divulgar y transmitir sus experiencias de lucha, negociación, alianzas, participación y movilización

Un actor social se define por las metas que se ha propuesto alcanzar y por su capacidad de modificar la realidad; es decir, es actor en la medida que logra identificar, comprender y alcanzar sus intereses estratégicos. Los actores siempre tienen la capacidad, de acuerdo a su fuerza social y a su legitimidad, de concertar alianzas tácticas o estratégicas con otros actores, para lograr el cumplimiento de sus demandas. En ese sentido, la construcción y desarrollo de actores sociales es un proceso de toma de decisiones, de alianzas, de movimiento de fuerzas sociales en conflicto, de consenso, de respeto a la diversidad, pero principalmente del reconocimiento del otro, para superar la posibilidad de que unos actores ignoren y excluyan a otros. En este caso, existen diversas tipologías para caracterizar a los actores de la política social, pero la más generalizada es la siguiente:

- **Actores de las iniciativas estatales** (Estado, gobiernos y sociedad política). Este tipo de actores se conforman por el aparato estatal, las administraciones públicas nacionales y locales, por los organismos, instituciones y empresas públicas, además de la sociedad política, es decir, los poderes del Estado concretizados en instituciones legislativas, judiciales, partidos de oposición y agrupaciones políticas. Generalmente estos actores desarrollan sus actividades siempre teniendo como marco de acción y como finalidad el bien público y ciudadano. Y coparticipan en la definición y desarrollo de política social junto a otro tipo de iniciativas. Al conjunto de los actores estatales también se puede denominar...

- **Actores de las iniciativas privadas** (Mercado e instituciones de asistencia privada). Estos actores son aquellas entidades que desarrollan actividad a partir del mercado, es decir, tomando en cuenta el conjunto de ámbitos, estrategias y mecanismos que generan y promueven la producción, distribución y consumo de bienes y servicios sociales dentro de una sociedad determinada. Existen dos vertientes entre los actores privados: la dominante, se sintetiza en actores con fin de lucro, moviéndose por la dinámica empresarial del mercado, servicios y prestaciones que se cobran, con la finalidad de obtener beneficios o ganancias. La otra vertiente, tiene que ver con iniciativas privadas sin fines de lucro, en este caso, son instituciones que, aprovechando el excedente de las relaciones empresariales, estructuran y promueven programas de apoyo social. Estos actores generalmente desarrollan sus actividades teniendo como marco de acción el bienestar social como una exigencia individual, y sus finalidades prioritariamente van orientadas al lucro y/o el apoyo social residual o compensatorio. Al conjunto de estos actores privados también se puede denominar segundo sector.

- **Actores de las iniciativas socio-civiles.** (Asociaciones civiles, movimientos ciudadanos y organizaciones sociales): Estos actores se integran con el conjunto de organizaciones e instituciones sociopolíticas que, fuera de los ámbitos estrictamente estatales, gubernamentales y privados, y dentro de los ámbitos civiles o sociales, definen propuestas y proyectos de sociedad alternativa, y además inciden en determinar el rumbo de las iniciativas estatales y privadas. Engloban numerosas asociaciones y entidades sin ánimo de lucro con una finalidad de beneficios social a partir de un marco de acción solidario y comprometido socialmente. Al conjunto de estos actores socio-civiles también se puede denominar tercer sector o sociedad civil.

En ese sentido, las relaciones y gestiones entre iniciativas estatales y socio-civiles o lo que es lo mismo entre Estado-mercado-civil, conforman una triada multidimensional o un pacto social, es decir, el reconocimiento, por las fuerzas sociales en conflicto, la legitimidad de ciertas necesidades e intereses y de un conjunto de políticas que garanticen su satisfacción o realización (Laurell, 1996), y como que orienta los perfiles de la política social. Esta triada o pacto...

para el trabajo. Es decir, esta vía busca convertir al desempleado en trabajador asalariado. (Offe, 1992)

- b) Con la posibilidad de acceso pleno a servicios sociales y en la obtención de beneficios sociales: salud, educación, vivienda, alimentación, seguridad social, cultura, deporte y recreación, subsidios en especie o monetarios, etcétera. (Laurell, 1996)

- **Actores que ubican a la política social como el conjunto de acciones orientadas a la ayuda asistencial y paliativa.** En este caso, los actores identifican a la política social a partir del conjunto de mecanismos de acción social delimitados a paliar y atenuar los efectos sociales del desarrollo, compensando mínimamente a los excluidos y marginados. Es decir, se ve a los lineamientos sociales a partir del desarrollo de programas asistenciales, compensatorios, promocionales, emergentes, cortoplacistas y desarticulados focalizados prioritariamente a sectores sociales en situación de necesidad extrema. En este caso, la política social se restringe a dar apoyos o ayuda concreta y puntual en situaciones emergentes a cierto tipo de población seleccionada como prioritaria.

- **Actores que ubican a la política social como mecanismo de hegemonía y reproducción de la fuerza de trabajo.** En este caso, la política social se traduce en el conjunto de estrategias e instrumentos de acción social, indispensables para incidir en la reproducción de la fuerza de trabajo y en la legitimación y ampliación del dominio y poder del Estado y del capital, sobre los grupos que integran una sociedad. En este caso, la política social viene a ser la manera estatal de efectuar la transformación duradera de obreros no asalariados en obreros asalariados, de promover en los trabajadores la voluntad para concurrir al mercado a vender su fuerza de trabajo y las habilidades necesarias para mantenerlos dentro del sistema, pero que todo ello sea con la finalidad de la reproducción del Estado y la ganancia del capital.

- **Actores que ubican a la política social como medio de gobernabilidad y control social.** En este caso, la política social es un conjunto de dispositivos para asegurar la cohesión, el...

social genera diferentes tipos relaciones o coordinaciones: de conflicto/consenso, horizontales/verticales, democráticas/autoritarias, progresivas/regresivas, excluyentes/incluyentes, plurales/singulares, homogéneas/heterogéneas, las cuales dependerán sustantivamente del contexto social determinado, de la estructura y la complejidad política, de la correlación de fuerzas sociales, de fuerza social de cada una de los actores, de las alianzas internas, de la movilidad y la participación social, de la heterogeneidad socio-cultural y de las formas de articulación con el exterior que se generen en cada realidad social.

2. Funcionalidades y escenarios de los actores de la política social

Los actores de la política social tienen una naturaleza institucional y cuentan también con perfiles socio-jurídicos distintos, pero, a la vez, tienen funciones o roles diferentes de acuerdo a sus finalidades o sus objetivos de largo plazo, aunque sus propósitos o sus objetivos de corto plazo, puedan ser similares. En ese sentido, es claro que los distintos actores de la política social pueden perseguir objetivos estratégicos diferentes, aun teniendo un mismo perfil, ya que, por ejemplo, los actores de la iniciativa socio-civil, independientemente de su naturaleza institucional, podrán tener objetivos diferentes incluso con trapuestos. Lo mismo sucede con los actores de las iniciativas estatales, en el sentido de que un actor estatal federal, puede tener visiones y proyecciones sociales diferentes que uno local. En este caso, las funciones de los actores se definen a través de distintas finalidades políticas, entre las más importantes se mencionan las siguientes:

- **Actores que ubican a la política social como el conjunto de mecanismos estatales de acción y bienestar social universal.** En este caso los actores identifican a la política social como el mecanismo público que incide a disminuir y eliminar las diferencias socioeconómicas entre los grupos de una sociedad, permite enfrentar la desigualdad social con medidas redistributivas y de acceso universal a servicios sociales a través de dos vías:
 - a) Con la generación de empleo productivo, con salarios suficientes para cubrir las necesidades sociales, obteniendo prestaciones socio-laborales y contando con elementos de capacitación...

los valores

consenso y la estabilidad social, es suma, su finalidad es gobernabilidad de una sociedad. La gobernabilidad implicaría bu- la reversion de las tendencias más excluyentes del sistema socia en los planos económico y político-cultural.

Asimismo, todos los actores de la política social enmarcan su acción institucional en distintos escenarios, que se sintetizarían de la siguiente manera:

• Escenario del monopolio estatal: este escenario es prioritario para las iniciativas estatales. En este caso, sólo el Estado está capacitado para definir, generar, administrar y ofrecer los servicios y beneficios de bienestar social de los ciudadanos. En este caso, a todos los servicios sociales y los programas de bienestar son diseñados y desarrollados por el Estado y sus distintos actores adherentes, ya que según este planteamiento, sólo así se garantizará su adecuada distribución entre aquellos que realmente lo necesitan. En este escenario, las iniciativas socio-civiles y privadas están subordinadas al Estado, aun cuando pueda existir algún tipo de relación y coordinación.

• Escenario de la privatización de lo social. Este escenario es prioritario para las iniciativas privadas. En este caso se deja en manos del mercado la prestación de servicios sociales que sean rentables y prioritarios para los sectores de la población con capacidad de consumo. En este caso, la institucionalidad social pasa a ser privada, y se constituye una política social basada en la libre competencia de lo social, favoreciendo que se genere un cuasi-mercado social. (Franco, 1996, b) En este caso, las instituciones sociales privadas serán las dominantes dentro de circuito social, ya que serían las elegidas por los "clientes" y su finalidad será el lucro o la ganancia, no el bien público. En este escenario las iniciativas socio-civiles serán alternativas a lo privado y el Estado será un complemento para asegurar bienestar social a los sectores de la población sin capacidad de consumo en el cuasi-mercado social.

• Escenario de la mercantilización de lo social. Este escenario se construye cuando las instituciones públicas de lo social siguen

bajo

generar

actores socio-civiles presionan a los actores estatales en plegarse a las iniciativas surgidas desde abajo y compartidas por los actores mayoritarios de la sociedad, dejando a los actores privados complementar la acción social, sin que éstos incidan a la definición de la estrategias de la política social.

3. Los actores de la política social en México

Para hacer referencia al proceso de emergencia e institucionalización de nuevos actores sociales de la política social en México, es necesario remitirnos al contexto histórico de la política social y de sus actores, para así poder desarrollar un análisis más certero, profundo y complejo. Como la política social se conforma como un elemento del perfil constitutivo del Estado, ésta siempre se integra con formulaciones y lineamientos de mediana y larga duración que se implementan en un espacio social históricamente determinado. En ese sentido, la política social del Estado mexicano tiene sus cimientos en el movimiento revolucionario de 1910-1917, y tanto sus fundamentos como las acciones sociales implementadas a partir de ese periodo hasta aproximadamente el año 1982, fueron articuladas por un Estado social posrevolucionario. Sin embargo, a partir del año 1982, los lineamientos y formulaciones sociales se encontraron de frente a un proceso de transformación del Estado, que simultáneamente fue generando un proceso de cambio en las dimensiones de la política social. Esta etapa la denominaremos de transición al Estado neoliberal, misma que periodizaremos a partir de 1982 y hasta el año 2000. (Evangelista, 1998)

3.1 Los actores de la política social en el Estado social posrevolucionario 1917-1982

En ese sentido el Estado posrevolucionario es sin duda una herencia política y social del movimiento revolucionario de 1910 que reivindicó las aspiraciones sociales de los sectores mayoritarios del país y configuró a los Estados Unidos Mexicanos como una república representativa, con división y equilibrio de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; democrática, con la posibilidad de elegir a sus autoridades mediante la participación del pueblo a través del voto; y federal, integrada por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en torno a la federación. Sin embargo, aun cuando la constitución de la república define y otorga al

dinámicas de compra-venta de servicio beneficios sociales. Este escenario deja en manos de la iniciativa estatal la operación y la prestación de servicios sociales, pero con un costo al beneficiario. Las cuotas y pagos por servicios serían los mecanismos mercantilizadores de lo social, tomando en cuenta que éste puede ser un primer paso a la privatización social. Este escenario se basa en la libre competencia pensado que ésta favorece que se den mejores servicios y que las instituciones públicas sean más eficaces y recuperen sus gastos. En este supuesto Estado y mercado entrarían en libre competencia, dejando a las iniciativas socio-civiles un papel más residual en la atención social.

Escenario del consenso pragmático de lo social: Este escenario prioriza una colaboración táctica entre los diversos actores de la política social, es decir privilegia la concertación de actores en el corto plazo, no para definir la política social, sino prioritariamente para operar la institucionalidad social y para ofertar servicios sociales, sin tomar en cuenta una mirada de largo plazo. En este caso, se busca que las iniciativas estatales, privadas y socio-civiles queden de acuerdo para articularse en la operación de servicios de acuerdo a las exigencias del contexto, no de la estructura. Esto supone una utilización interesada en no modificar el origen de los problemas sociales, sino incidir en su atención emergente, volviendo a desarrollar papeles asistencialistas o caritativos.

Escenario de la pluralidad estratégica de lo social: Este escenario plantea que es necesaria una mirada estratégica para compartir la definición de las políticas sociales entre actores estatales socio-civiles y privados, con el objetivo sustantivo de extender los derechos sociales, pero siendo las iniciativas socio-civiles quienes determinan el rumbo de la política social. El Estado juega en este contexto un papel menos dominante, no siendo ya de este modo el único instrumento posible para dar una provisión colectiva de la política social aumentando progresivamente el rol protagónico de las iniciativas socio-civiles y abogando porque las iniciativas privadas intervengan para complementar la política social, aunque siempre siguiendo los parámetros definidos por las fuerzas públicas estatales y socio-civiles. En este sentido, los

Estado mexicano aquellas características, es importante aclarar que en la realidad concreta se fueron construyendo pilares políticos, conductivos con los designios de las leyes fundamentales, bases o características como las siguientes:

- Estado corporativo, que ha utilizado estrategias cooptativas para cobijar bajo su tutela a los movimientos y organizaciones sociales mayoritarias, y de ese modo asumir sus demandas y aprovechar sus apoyos políticos.
- Estado centralista, donde el poder central delimitará la autonomía de los estados de la federación, buscando principalmente la centralización y homogeneización en las decisiones económicas, políticas y sociales.
- Estado presidencialista, donde la expresión administrativa del Estado, el gobierno, estará supeditado al poder del ejecutivo federal que jugará un papel central en la toma de decisiones sobre las acciones públicas a realizarse.
- Existencia de un partido de Estado. Donde el Estado y su expresión administrativa, serán institucionalizadas en un partido oficial ideado como mecanismo de control político-social utilizando el poder del Estado para priorizar acciones, fundamentar lineamientos políticos y para privilegiar a algunos sectores sociales de la población nacional.

Se puede afirmar que el Estado social 1917-1982 fue concebido como un aparato jurídico administrativo propietario, interventor y rector en los aspectos económicos, políticos y sociales. Sus principios orientadores en los marcos de la política social estarán basados en el reconocimiento a los derechos sociales universales garantizados por el Estado, aun cuando en la realidad esos derechos sociales se concretizaron sólo para algunos estratos sociales. Su esencia se orientará a promover y fortalecer la solidaridad colectiva para lograr el bienestar social, buscando beneficiar a los sectores mayoritarios de la sociedad aglutinados corporativamente en los sectores campesino, obrero y popular. En ese sentido, el Estado social tuvo el cuasi-monopolio en el diseño, implementación, administración y evaluación de los lineamientos y acciones sociales, y fue el actor principal en la dirección de la institucionalidad necesaria para concretizar la cuestión social, aunque dejó pequeños espacios marginales para la

intervención de otros actores en el área social (actores privados y socio-civiles). Es decir, se generalizó una alianza estratégica exclusiva entre los actores del entorno estatal, aunque intervinieron limitadamente los actores privados y los actores socio-civiles quedaron congelados entre el corporativismo y una actividad residual. (Idem)

En ese sentido, el pacto social del Estado social posrevolucionario fue extensivo, ya que buscó beneficios estratificados para los sectores de la sociedad, fundamentalmente para los más necesitados, pero sin dejar de lado la obligatoriedad de reconocer, jurídica y discursivamente, los derechos sociales de todos los sectores de la sociedad nacional. Pero fue también un pacto social excluyente, ya existía un reconocimiento social a todos los sectores de la población nacional, aunque en la realidad siempre incluyó a sectores generalmente ajenos a los propósitos sociales y políticos del Estado, excluyendo a otros opositores al mismo. Además, a los sectores oficialistas se les tomó en cuenta a través de sus representantes cupulares, que no tenían una legitimidad otorgada por sus representantes. Aunque es importante mencionar que el protagonismo dentro del pacto social posrevolucionario fue principalmente de actores estatales, centrales y organizaciones de obreros, campesinos y del sector popular, corporativizados, en detrimento de los sectores socio-civiles y privados.

Asimismo, la estructura institucional social se compone mayormente de instituciones sociales públicas, complementadas residualmente con instituciones privadas, dejando casi en la invisibilizada a los actores socio-civiles autónomos. Es importante mencionar que la actores estatales jugaron un papel relevante en la institucionalidad social, que estará conformada por una matriz pública integradora de la intervención estatal en todos los ámbitos de la vida social. Dicha matriz estable constitutiva por una estructura institucional con posibilidad de permear profundos niveles de la capilaridad social, vinculándose profundamente con la vida cotidiana de la gente. (Gurza. 1997)

La matriz pública buscó como primer objetivo crear infraestructura social como medio para lograr la finalidad de la política social, elevar el nivel de vida y lograr el bienestar social de las mayorías. Una vez creada la infraestructura social, la matriz pública extensiva se articuló con instituciones, planes y programas especiales que existieron en algunos momentos de este extenso periodo o no siempre llevaron pero que sin embargo su finalidad como

claramente limitada y delimitada, en el mejor de los casos, encauzada a los marcos sociales estatales.

De acuerdo a lo anterior, el Estado social posrevolucionario ubicó a los actores de la política social en el escenario de monopolio estatal, donde el Estado fue el actor cuasi-único para definir, gestionar, administrar y ofrecer los servicios y beneficios de bienestar social de los ciudadanos mexicanos. Asimismo, fue el principal actor socio-político y administrativo encargado de diseñar una política social que se tensionó hacia garantizar el bienestar social de diversos estratos de la sociedad nacional, además de pautas para la construcción de mecanismos de integración y control de las masas populares y de sus organizaciones. Simultáneamente, también fue un instrumento para reproducir la fuerza de trabajo necesaria para la acumulación capitalista nacional. Por eso, un porcentaje claramente mayoritario de los servicios sociales y los programas de bienestar fueron diseñados y desarrollados por el Estado y sus distintos actores adherentes, para así garantizar su adecuada distribución entre aquellos estratos que realmente lo necesitaban. En este escenario, las iniciativas socio-civiles y privadas siempre fueron subordinadas al Estado, se constituyeron en actores sociales marginales, aún cuando de cierta manera existió algún tipo de alianzas tácticas.

3.2 Los actores de la política social en la transición del México neoliberal. 1982-2000

Durante la etapa de transición al Estado neoliberal 1982-2000, se llevó a cabo el proceso conocido como reforma o modernización del Estado que significó generar transformaciones estructurales fundamentalmente en términos de los componentes económicos y sociales de éste, aunque en el caso de los cambios políticos, éstos fueron más paulatinos, durante la primera mitad de este periodo siguieron casi intactos, al menos con las demandas y movilizaciones de diversos actores por transformación política, pero a partir de un segundo momento, existieron reformas políticas que concluyeron el 2 de julio del 2000. En este caso, los principios guías de las formulaciones y acciones sociales en este complejo periodo de dieciocho años, estarán basados en la protección social focalizada, ma y discrecional, dirigida solamente a sectores sociales comprobadamente en situación de necesidad social extrema. Su esencia es promover y fortalecer la competencia y el logro individual con respecto a la satisfacción de necesidades y problemáticas sociales.

e integralidad a esa matriz pública. Ésta se coordinaba a distintos niveles de gobierno e integraba diversas vertientes de la política social que, como un todo interrelacionado, se convertían en instrumentos de transformación y a la vez estructuras y estrategias de gestión gubernamental integrada. En ese sentido, la vertiente socio-económica buscaba elevar el nivel de vida de la población a partir de una integración entre lo económico, lo social, lo laboral buscando beneficiar principalmente a los trabajadores, estos estratificados en trabajadores particulares (privados) y en trabajadores del Estado (públicos). La vertiente de beneficios-servicios sociales amplió la base de lo social, al buscar extender el acceso a la educación, salud, vivienda, alimentación, pensiones y jubilaciones, insertando conjuntamente las dimensiones culturales, recreativas y deportivas. (Laurell, op. cit.) Con respecto a la vertiente asistencial-promocional se buscó complementar y reforzar los lineamientos socio-económicos y de servicios-beneficios, otorgando asistencia a los grupos sociales en situación de marginación: campesinos, indígenas y en general a la población de trabajadores informales y desempleados.

El modelo de gestión social del Estado social posrevolucionario, estará marcado por una fuerte tendencia centralizadora, que dejará a los actores estatales centrales la mayor parte del proceso de diseño de políticas sociales, en detrimento de los actores estatales del nivel local (entidades federativas y municipios). En ese sentido, a pesar de existir una legislación nacional con autonomía estatal y con un municipio libre, los mecanismos para lograr concretizar las acciones sociales fueron diseñadas y determinadas desde un ente central que verticalmente era direccionado hacia lo local. En ese sentido los programas sociales eran formulados a nivel central, la ejecución quedaba a cargo de las instituciones federales y cada entidad federativa actuaba como garante de los programas para su aprobación y, en su caso, como promotores de los mismos, dejando a los actores locales una participación marginal.

En ese sentido, la toma de decisiones con respecto al diseño, implementación y evaluación de la política social será unilateral. Es decir, las decisiones sociales macro que afectan o influyen a espacios micro generalmente serán tomadas desde afuera y desde arriba por un poder central. Esas formas unilaterales y centralizadas de toma de decisiones se sintetizan en la frase: "el Estado sabe". (Franco. 1996, a)

Como consecuencia de lo anterior la participación social será

Los planteamientos de un Estado monopolio de la social, darán paso a un nuevo paradigma que básicamente se nutre de una alianza estratégica entre Estado y mercado, que conlleva las premisas del Estado mínimo, subsidiario y coprotagonista en los aspectos económicos y sociales, y una serie de iniciativas privadas consistentes y hegemónicas. En este contexto, el bienestar social será identificado como logro individual y como responsabilidad personal y familiar, entendiendo al Estado como social garante de protección mínima a sectores sociales que no pueden solventar su bienestar social. El desarrollo social será entendido como proceso para satisfacer necesidades básicas de sectores de la población elegida como prioritaria: pobres, pobres extremos e indigentes.

Con respecto al pacto social del Estado neoliberal mexicano se puede definir como regresivo, ya que al dejar de lado la noción de derechos sociales universales, la satisfacción de servicios y beneficios sociales queda como obligación de los grupos que tienen capacidad de comprarlos en el "mercado social", reconociendo que el Estado sólo debe responsabilizarse de los sectores sociales con necesidades imperiosas. También es un pacto social excluyente, ya que los actores socio-civiles serán excluidos de todo poder de decisión en el ámbito social, aunque van a ser piezas importantes en la operación de servicios sociales. En este caso, los actores involucrados en la definición de la política social continuarán siendo los mismos reconocidos por el pacto posrevolucionario, aunque con mayor protagonismo de los actores privados.

Durante la etapa del Estado neoliberal, la gestión social sufre una transformación discursiva, tratando de acelerar los procesos de descentralización. Inicialmente es preciso decir que la descentralización planteaba la transferencia de funciones, competencias, normativas y recursos (económicos, profesionales, técnicos y de capacitación) de lo central (federal) a lo local (regional y municipal), pero en la realidad concreta, esto se enfrentó a estructuras institucionales caracterizadas por un funcionamiento profundamente centralizador. Aunque es importante mencionar que en este sentido, las instancias locales (municipios) pasaron a jugar un papel central en el diseño y coordinación de programas, obras y proyectos sociales específicos. Es necesario indicar que en los hechos, las formulaciones y acciones sociales aún con algunos intentos de descentralización en educación y salud, quedaron generalmente definidas desde el centro, sin autonomía para

un funcionamiento acorde con la región o localidad, solamente implementándose a nivel local, lo que en realidad pasó a conformar un modelo de gestión donde los actores locales siguieron sin poder de decisión, aunque cargaron con la responsabilidad de operar los lineamientos definidos desde el centro. Asimismo, en otros casos se generaron modalidades perversas de descentralización, al transferir funciones y competencias, pero no hacerlo con los recursos económicos, profesionales, técnicos o de capacitación, o al transferir desde el centro competencias y funciones que iban en contra de las legislaciones vigentes en las entidades federativas o en las regiones.

Algo que es importante de mencionar, es que a partir de los vacíos del mercado y de la incapacidad del Estado con respecto a lo social, las iniciativas socio-civiles empiezan a tener un creciente protagonismo en la escena pública. En este caso, se vislumbra una corresponsabilidad creciente entre las instituciones estatales que se corresponsabilizan del quehacer social junto con instituciones privadas, y socio-civiles, principalmente por ONG. Se advierte un paulatino pero profundo proceso de cambio en torno a la connotación de lo público, además de intentos para lograr la deconstrucción de la matriz pública compleja, y el establecimiento de una institucionalidad social descoordinada y referida específicamente a situaciones de pobreza y riesgo social, focalizadas y fragmentadas.

En la etapa del Estado en transición al neoliberalismo, se desencadena un lento pero profundo proceso de autonomía de los actores sociales estatales inmersos en la política social y como consecuencia de eso, los procesos sociales se generalizan y rebasan los marcos y los límites del Estado. En este caso tanto la sociedad civil (intelectuales, estudiantes, mujeres, organizaciones civiles, populares, indígenas, campesinas, obreras, independientes del poder del Estado); como la sociedad política (partidos políticos opositores, legisladores, autoridades y en general grupos inmersos en la estructura de poder estatal) se convierten en protagonistas de procesos de movilización para debatir en torno a la formulación de las acciones sociales.

Esos procesos de movilización social fueron acrecentados por episodios de lucha cívico-política y electoral: lucha por la democracia, derechos a la participación plena, respeto a la autonomía municipal, respeto al voto, etcétera, que fueron promovidas significativamente de acuerdo a las características del sistema político mexicano. Si

social y electoral, fundamentalmente fueron impulsados por la oposición tajante a la consolidación del Estado neoliberal, cuyos profundos episodios de crisis social, generaron un vertiginoso protagonismo de las iniciativas socio-civiles.

Durante la etapa neoliberal 1982-2000, es claro que discursivamente se plantea que las decisiones con respecto a las formulaciones sociales deben ser desde dentro y desde abajo. Es decir, deben tomar en cuenta a los protagonistas y beneficiarios directos de los programas sociales. Sin embargo, la toma de decisiones en los aspectos sociales seguirá siendo marcadamente unilateral con discurso de participación. En este caso, entre los actores estatales existirá mayoritariamente una participación social delimitada, que marginó de poder de decisión a los usuarios-beneficiarios de la política social y alejó al Estado de sus responsabilidades sociales plenas. Sin embargo, es importante mencionar que entre las fronteras de las acciones sociales públicas, aparecieron actores socio-civiles, agrupados en grupos organizados y organizaciones políticas, cívicas que promovieron una participación social autónoma, dirigida a la construcción de poderes sociales alternativos. Sin embargo, estas fuerzas sociales también se iban al menos hasta el año 2000, marginadas de todo poder de decisión pública, es decir, serán actores marginados en la definición de las políticas sociales, aun cuando se utilizó su importante capacidad de operación para implementar lineamiento y programas sociales.

A manera de síntesis podemos mencionar que los actores de la política social en el marco de la transición neoliberal, se movieron en el escenario de la mercantilización de lo social, porque las más importantes instituciones públicas de lo social siguieron operando bajo el radio y patrocinios estatales, pero en su seno se generaron dinámicas de compra-venta de servicios y beneficios sociales. Este escenario deja en manos de la iniciativa estatal la operación y la prestación de servicios sociales, pero con un costo al beneficiario. En este contexto, las cuotas y pagos por servicios sociales van a ser los mecanismos mercantilizadores de lo social, tomando en cuenta que éste puede ser un primer paso a la privatización social.

Pero a otro nivel, el México en transición al neoliberalismo, a través de una alianza estratégica entre Estado y mercado, ubicó a los actores de la política social también en el escenario de la privatización de lo social, ya que en algunos rubros sociales de importancia social, pero también rentables, las iniciativas privadas hicieron su aparición

de manera hegemónica. En este caso se dejó en manos del mercado la prestación de servicios sociales rentables y prioritarios para los sectores de la población con capacidad de consumo, en este caso la seguridad social (Afores), partes importantes de salud y la vivienda, dándose un proceso en que la institucionalidad social pasa a ser privada y se constituye una política social basada en la libre competencia de lo social, favoreciendo que se genere un quasi-mercado social. (Franco 1996, b) En este caso, las instituciones sociales privadas serán las dominantes dentro de circuito social, ya que serían las elegidas por los "clientes" y su finalidad será el lucro o la ganancia, no el bien público. En este escenario las iniciativas socio-civiles serán alternativas a lo privado y el Estado será un complemento para asegurar bienestar social a los sectores de la población sin capacidad de consumo en el quasi-mercado social.

4. Emergencia e institucionalización de nuevos actores sociales de la política social en México

Una de las principales lecciones de la historia de la política social en nuestro país, es que no se alcanzará una plena democracia y un desarrollo social progresivo para los distintos sectores de la sociedad, y sin un protagonismo y una alianza estratégica entre de la totalidad de los actores de la política social. Es decir, no habrá una sociedad vigorosa y capaz de generar un consenso social en torno al límite de lo posible, sin un conjunto de alianzas estratégicas y tácticas entre los actores estatales, socio-civiles y privados. Una articulación estatal-socio-civil-privada poderosa y diversa, organizada en diferentes modos y sectores, influye profundamente en el impacto social de los distintos proyectos y promueve una amplia participación de todos los sectores en los asuntos públicos.

En este caso, si bien la definición de políticas sociales en México resultaba de un pacto social excluyente donde existía una especie de monopolio del aparato estatal en la definición de los lineamientos y acciones sociales, dejando a las iniciativas privadas la operación de ciertos servicios sociales rentables y focalizados a los estratos sociales con posibilidad de erogar recursos en su acceso, aunque siempre dentro de los marcos que el Estado proyectara, y donde además existían una serie de actores sociales y civiles débiles y desarticulados, que incidían de una manera muy somera en la operación de ciertas acciones:

De hecho, la política corporativista del Estado mexicano, cobijó bajo su manto a ciertas expresiones sociales y civiles que, no tenían autonomía alguna y que sus procesos de movilización se generaban dentro de los marcos que el Estado definía. Sin embargo, actualmente se reconoce y valora que entre el Estado y el mercado se publica un amplio espectro de organizaciones sociales e iniciativas civiles, que si bien existían y ejercían cierto poder social en territorios muy definidos y acotados, y que además sus objetivos se centran en el bien común y en los fines públicos.

En estos años, se ha confirmado que dichas organizaciones son capaces de operar técnicamente en sus ámbitos y territorios de acción con una sólida propuesta de intervención, asegurando la participación efectiva de las personas y comunidades afectadas por problemas sociales y ambientales, así como creando un capital de confianza y cooperación público-privada para el desarrollo. Sin embargo, para desplegar sus potencialidades y capacidades de inversión en capital social, su accionar debe articularse de manera sostenida con los actores públicos más cercanos a la gente, entre los que destacan claramente los municipios. Ello plantea el desafío de creación de capacidades de cooperación público-privada entre las organizaciones de la sociedad civil y municipios, generando nuevos liderazgos compartidos para el desarrollo sustentable y la democracia, que permitan recrear el paisaje institucional en el ámbito de la administración pública.

Sin embargo, aun cuando es una verdad que los actores socio-civiles pueden ser mecanismos de prioridad para construir un nuevo modelo de políticas sociales participativas, es también necesario observar que actualmente todavía se sostiene la alianza estratégica Estado-mercado, que debilita a los actores socio-civiles con respecto a la toma de decisiones sociales, aunque crezcan en cobertura y capacidad de operación. En este contexto, el futuro de la política social en México se debate entre dos escenarios o disyuntivas: el consenso pragmático de lo social o la pluralidad estratégica de la política social.

En el caso del consenso pragmático de lo social, este escenario, como lo explicamos anteriormente, prioriza una colaboración táctica entre los diversos actores de la política social, es decir privilegia la concertación de actores en el corto plazo, no para definir la política social, sino prioritariamente para operar la institucionalidad social y para olerar servicios sociales, sin tomar en cuenta una mirada de largo plazo. En este caso, se busca que las iniciativas estatales, privadas

Y socio-civiles queden de acuerdo para articularse en la operación de servicios de acuerdo a las exigencias del contexto, no de la estructura. Esto supone una utilización interesada de las fuerzas sociales y civiles, que no modificará el origen de los problemas sociales, sino que retomará sólo atención emergente, volviendo a desarrollar papeles asistencialistas. De hecho, el discurso social del nuevo gobierno, se orienta a esta perspectiva, ya que parece que las iniciativas socio-civiles recibirán apoyo del gobierno para operar programas sociales en los espacios que deje libre la alianza Estado-mercado, misma que será la armadora de los lineamientos y proyecciones estratégicas de lo social.

Es evidente que este espacio en el que las iniciativas socio-civiles se pueden insertar, no es una concesión o un olvido, sino significa una retirada estratégica del Estado y del mercado ante demandas que no pueden cubrir, que no son rentables, que son prescindibles o que no les interesa desarrollar; de acuerdo a los mismos planteamientos de la transición neoliberal. Además, a lo anterior se le suma que algunos sectores fundamentalistas de la libre competencia, tienen aún la intención de ver a la política social envuelta por las ideologías neoliberales, en donde el mercado estaría llamado a cubrir la totalidad del espacio que deja la retirada estratégica, siendo los actores privados quienes definen y operen la política social, de acuerdo a su probada eficacia y rentabilidad. Por eso, el discurso gubernamental se enfoca a destacar los pilares discursivos del neoliberalismo social: lo que se paga, se valora más, el mercado es eficiente, el Estado ineficiente, la libre competencia favorece que se den mejores servicios, que las instituciones públicas compligan, en desiguales condiciones, con las privadas, que las instituciones públicas recuperen sus gastos, que se generalice el subsidio a la demanda, entre otros. Sin embargo ninguno de los planteamientos pueden ser afirmativos o positivos, con respecto a lo social en nuestro país.

Por eso, la crisis de un modelo de política social donde los actores distintos a los estatales y los privados, son entes pasivos, nos lleva a discutir con profundidad un replanteamiento social estratégico, y no solamente a aprobar pragmáticamente la transferencia de servicios sociales a los actores privados y socio-civiles, contribuyendo con ello a un sistemático desmantelamiento de la institucionalidad social pública.

En ese sentido, al dar una lectura profunda, esta crisis nos permite observar que es necesario un replanteamiento tanto del papel de

pluralidad estratégica de la política social, que plantea compartir, a partir de una alianza estratégica, que no táctica, la definición, gestión, desarrollo y evaluación de las políticas sociales, entre los actores estatales, socio-civiles y privados, con el objetivo sustantivo de extender los derechos sociales. En este caso, el Estado juega en este contexto un papel menos dominante, no siendo ya de este modo el único instrumento posible para dar una provisión colectiva de la política social aumentando progresivamente el rol protagónico de las iniciativas socio-civiles y abogando porque las iniciativas privadas intervengan para complementar la política social.

Dos aspectos íntimamente ligados a esta pluralidad estratégica de la política social, son la descentralización y la participación. La descentralización no implica solamente poner el énfasis en el gobierno local, transfiriendo competencias a los estados y municipios, sino que éstos a su vez deben descentralizar funciones y decisiones a los actores socio-civiles. Sólo en un sistema descentralizado la gente se verá capacitada para participar. Únicamente en unidades pequeñas la gente será capaz de influir verdaderamente sobre la política social, sobre la distribución de beneficios sociales y sobre el acceso a distintos servicios. Con la participación, los ciudadanos se sentirán responsables de su bienestar en particular y del de la sociedad en general. Bajo estos supuestos el sector asociativo, es decir, las alianzas entre los distintos actores sería el marco ideal para la participación, por ello, debería verse ampliado de forma considerable y progresiva en los próximos años, posiblemente a costa del Estado, asumiendo cada vez más responsabilidades y campos de actuación.

Para lograr esta pluralidad estratégica de la política social es necesario que los ciudadanos asuman de un modo solidario, con todo interés, la consecución de fines públicos. Y esto implica realizar un enorme esfuerzo en iniciativa, imaginación y creatividad en el servicio de esos fines colectivos, excepcional en su alcance e integración social que estas iniciativas determinan. Es preciso dejar claro que bajo ninguna circunstancia la pluralidad estratégica de la política social pretenda que desaparezca la acción social del Estado, pero éste debe tener como uno de sus objetivos impulsar, promover, fortalecer y favorecer la organización de los grupos sociales y civiles. Esto produce un hecho paradójico, el Estado debe potenciar movimientos reivindicativos hacia sí mismo y al mismo tiempo las asociaciones deben presionarlo para que facilite los recursos que hagan posible su existencia.

Se trataría de este modo de que a través de la participación de los ciudadanos en los actores socio-civiles, el Estado asuma eficazmente los intereses sociales de las clases populares y desfavorecidas.

Epílogo. Hacia el fortalecimiento de los actores socio-civiles en la definición de las políticas sociales

La posibilidad de que se pueda construir una pluralidad estratégica de la política social, radica en conformar y fortalecer sistemas institucionales de carácter público con los actores estatales y socio-civiles, complementado estratégicamente con los actores privados, y a partir de eso crear redes institucionales de distinto nivel, con perfiles adecuados para cada cuestión o situación social, y configurados para adentrarse en los ámbitos reales de decisión. Estas redes institucionales deben funcionar a partir de la interacción continua y coordinada de sus distintos nodos o componentes, creando modalidades abiertas, democráticas, participativas y consensadas, para el diseño, gestión, ejecución y evaluación de políticas sociales, proyectando los perfiles de un Estado-red, donde las decisiones sustantivas sean, no sólo compartidas, sino sintetizadas, por la triada estatal- socio-civil-privada.

En el caso de México, durante el periodo 1917-1982 se privilegió una alianza estratégica entre los actores internos del Estado. Después de 1982 se ha privilegiado una alianza estratégica entre el Estado y el mercado, que ha estado en el centro del proyecto modernizador neoliberal, donde las iniciativas socio-civiles han quedado marginadas de la toma estratégica de decisiones, desempeñando un papel residual en las cuestiones de poder real, solamente activando mecanismos de operación de decisiones pre-establecidas. Sin embargo, desde las voces gubernamentales, se plantea una alianza táctica o pragmática entre Estado-mercado e iniciativas socio-civiles, donde, independientemente de que existe una relación entre la triada, en el fondo prevalece la alianza estratégica estatal-privada, excluyendo del poder de decisión a los actores socio-civiles, aprovechando de ellos sólo sus capacidades institucionales, sus posibilidades de cobertura y su cercanía con la población.

Por eso, consideramos que es el momento de reivindicar el papel de los actores socio-civiles como una forma adecuada y válida de las sociedades para contribuir a la definición de las políticas sociales

Los actores socio-civiles, garantizan la colocación de los valores de solidaridad en los procesos políticos, garantizan también, la consideración al ser humano como sujeto de la acción social y se constituyen como mecanismos de presión, supervisión y control sobre el Estado y del mercado. Es con esta pluralidad estratégica de la política social como realmente podremos generar iniciativas sociales participativas, integrales, transversales y orientadas al impacto social. Ahora bien, no se trata de asumir por asumir espacios o responsabilidades que abandona el Estado o que no son suficientemente rentables para el mercado, sino de compartir estratégicamente, y este compartir, lleva consigo reconocer los conflictos para llegar a un reparto de responsabilidades real en la toma de decisiones y a un efectivo involucramiento socio-civil en todas las etapas del ciclo de la política social. Por ello, resulta fundamental promover los niveles de participación de los actores socio-civiles de la política social, con respecto a las estrategias del desarrollo social global, pero, también se deben fortalecer las capacidades de actores estatales, como los estados y municipios, que permitan el desarrollo de capacidades estatales, mediante procesos participativos y procesos educativos.

Frente al desafío de ir logrando un desarrollo social progresivo, sustentable y participativo, tanto a nivel federal, estatal y municipal, es necesario pasar de una alianza táctica o pragmática de lo social, a una alianza estratégica de los actores estatales-socio-civiles-privados, paso que resulta esencial para la transformación de la forma y el fondo de la estructura social. Por eso, consideramos que las instancias socio-civiles, más cercanas a la población, con capacidades institucionales, con espacios profesionalizados, con proyección social, con legitimidad pública y con confianza ciudadana, deben ser los actores idóneos y prioritarios para transformar desde abajo y desde adentro el sistema de políticas sociales del neoliberalismo.

Bibliografía

BOLTVINIK, Julio. Pobreza y necesidades básicas. PNUD-Proyecto regional para la superación de la pobreza. Caracas. 1990.

— Gurza, Adrián y Garabito, Rosalinda, et al. "Debate sobre política social. Hacia un programa alternativo" en *Coyuntura*. Revista de análisis y debate de la revolución democrática. México. Nov.-Dic. 1995, núm. 65-66, Tercera Época.

CAREY BELANGER, Elaine. "Esquemas de Análisis de Políticas Sociales", en *Documentos de Trabajo*. Magister en Trabajo Social y Políticas Sociales, Universidad de Concepción, 1996.

La larga marcha de la transición mexicana

Sergio Ortiz Leroux*

* Licenciado en Ciencias Políticas.
Profesor de la Escuela Nacional de Trabajo Social y de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Integrante del Consejo de redacción de la revista *Metapolítica*.
Secretario Académico del Centro de

siglo XXI bajo el signo de una transición que se prolongaría indefinidamente en el tiempo. Una transición traicionada.

Sin embargo, con el nuevo siglo y milenio llegaron también los vientos de cambio. Y el escepticismo tuvo que abrirle paso a un moderado optimismo. Luego de los resultados de las elecciones presidenciales del 2 de julio del 2000, las coordinadas con las que había sido localizado el sistema mexicano en el tablero de los sistemas políticos mundiales empezaron a fallar. El cruce de ejes ya no cuadraba. Por primera vez en más de 70 años, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) había perdido la presidencia de la República a manos de Vicente Fox, candidato de la opositora Alianza por el Cambio, y la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión. Por si lo anterior no fuera poco, ningún partido o coalición electoral había obtenido por sí misma mayoría absoluta en alguna de las dos cámaras o en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). México inauguraba súbitamente —y ante la sorpresa de no pocos analistas y observadores—, la era de la alternancia y el gobierno dividido. La certidumbre del futuro convertida en apatía del presente había sido relegada al pasado.

Con la alternancia presidencial, la transición a la democracia en México pasó su prueba de fuego. Es más, para muchos estudiosos —entre quienes me incluyo—, con la alternancia en la presidencia de la República culminó la fase de la transición democrática e inició la etapa de la instauración democrática. (Cansino, 2000) De cara al futuro, los conceptos y las categorías con los que había sido y es clasificado el sistema político mexicano tienen que ser revisados y, en su caso, modificados. El presente trabajo quiere contribuir modestamente a realizar este ejercicio de revisionismo teórico y empírico. Para llevar a buen puerto esta iniciativa, dividiré este ensayo en tres grandes apartados: en el primero estudiaré los conceptos teóricos que pueden ayudarnos a caracterizar el fenómeno de la transición política; en el segundo, analizaré la transición política en México a partir de la evolución y los cambios que experimentaron los principales mecanismos que le dieron cohesión al autoritarismo mexicano: el partido oficial y el presidencialismo; y en el tercero y último, reflexionaré sobre los retos y desafíos que enfrentará el régimen político mexicano una vez que culminó la fase de transición y comenzó la etapa de instauración democrática.

Toda transición, por definición, es transitoria. Cuando una transición se prolonga más allá de un tiempo determinado acaba por traicionar a sí misma. Por su larga duración, la transición política en México parecía dirigirse hacia el puerto de la traición. Después de más de 20 años de cambios en el sistema de partidos, de acotaciones a la figura presidencial, de reformas provisionales y definitivas a las leyes e instituciones electorales, y de la emergencia de procesos de alternancia en los ámbitos local y municipal, la democracia (a secas) no acababa de adquirir carta de naturaleza en las tierras mexicanas. Por el contrario, nuestro peculiar autoritarismo, a decir de sus principales estudiosos, parecía haber descubierto el secreto de la longevidad. La longevidad del sistema político mexicano en comparación con otros sistemas similares ha provocado la proliferación de estudios e interpretaciones sobre sus pilares y características. Moïnar Horcasitas (1993) identifica tres grandes corrientes interpretativas del sistema político mexicano: la pluralista, la autoritaria y la marxista. La primera ha dedicado una atención preferente a las cuestiones de representación, agregación de intereses, apego a derecho, proceso de toma de decisiones, eficiencia administrativa, cultura política, participación y sus soportes económicos en términos de distribución del ingreso, desarrollo, crecimiento e industrialización. La segunda, que surgió de la crítica al paradigma pluralista, se desarrolló en cuatro vertientes: a) la que trasladó los aportes de Juan Linz al caso mexicano; b) la que hizo lo propio con la obra de Guillermo O'Donnell; c) la que recuperó las ideas que vinculaban la herencia hispánica de Latinoamérica con su propensión al autoritarismo; y d) la que se desarrolló con base en argumentos esgrimidos típicamente referidos a la génesis del sistema político mexicano. La tercera, es decir, la marxista, interpretó al sistema político mexicano a partir de la caracterización de la Revolución mexicana, la definición de los actores políticos (los sujetos de la historia) y la definición de los regímenes posrevolucionarios. Como pieza de museo, el sistema político mexicano fue odiado o admirado por propios o extraños gracias a la enorme habilidad que tuvo para reformar sus prácticas e instituciones políticas sin modificar sustancialmente su propia naturaleza. Mientras otros regímenes no democráticos, como los regímenes de los países de Europa del Este y de la desaparecida Unión Soviética, sucumbían frente a la ola democratizadora de finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, el régimen mexicano se mantenía de pie, gozando de cabal salud. Todo indicaba que iniciábamos el

I. Premisas teóricas

La palabra transición ha adquirido en los últimos años una enorme legitimidad no sólo en los círculos académicos e intelectuales sino también políticos y sociales. Analistas, periodistas, académicos, líderes de opinión y partidarios la utilizan para caracterizar todo tipo de cambios que experimentan los sistemas políticos: económicos, sociales, políticos, culturales, etcétera. Su uso, y sobre todo abuso, ha provocado múltiples equívocos y confusiones, pues el significado de la palabra transición ha sido tan amplio que ha terminado por perder todo valor heurístico. Con el propósito de evitar cualquier extravío, prefiero acotar la transición a un proceso estrictamente político. En efecto, la palabra "transición" designa los procesos de cambio de regímenes no democráticos a un nuevo régimen, que puede ser democrático o no. La conceptualización más aceptada entre los politólogos es la de O'Donnell y Schmitter (1988), que entienden por transición:

...el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro...

Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento del alguna alternativa revolucionaria. Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No sólo se hallan en flujo permanente sino que, además, por lo general son objeto de una ardua contienda: los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, sino también por delimitar las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quiénes serán en el futuro los perdedores y los ganadores

Toda transición atraviesa diferentes etapas. La liberalización y la democratización son las fases más reconocidas de cualquier transición. Usualmente se les presenta como etapas interconectadas y sucesivas, pero puede darse el caso de transiciones sin democratización o sin liberalización. En términos generales, la liberalización política es un proceso de apertura gradual y controlada de un régimen autoritario, instrumentado por la propia élite en el poder como respuesta institucional a la emergencia de factores de diversa índole que han puesto en riesgo la estabilidad o la propia continuidad del régimen.

(Cansino, op. cit. p. 60). Durante la liberalización, se reconocen dos aspectos como el de asociación, información, manifestación, réplica, etcétera, y se amplían libertades y prerrogativas para los partidos políticos. Es la fase de la apertura y la tolerancia, pero se considera insuficiente para arribar a la democracia. (Cárdenas, 1994)

La democratización, por su parte, constituye "un proceso de efectiva ampliación de derechos políticos y civiles, producto de acuerdos o negociaciones entre (y reconocimiento) prácticamente todas las fuerzas políticas actuales, y cuyo desenlace lógico lo constituye la instauración de un arreglo institucional, normas y valores reconocidamente democráticos". (Cansino, op. cit., pp. 19-20)

Una de las distinciones fundamentales entre ambas fases de la transición radica en que mientras la liberalización política constituye una estrategia adaptativa, es decir, de flexibilización del régimen político, la democratización es una estrategia negociada, es decir, fruto de un acuerdo o pacto efectivo entre los diversos actores políticos para la transformación del régimen. Como puede deducir cualquier mortal, la lógica de ambos procesos es distinta: mientras la liberalización busca la continuidad del régimen, la democratización quiere su cambio.

Toda transición hacia la democracia puede asumir tres formas básicas según el tipo de negociaciones que se establezcan entre los actores políticos del viejo régimen y los actores emergentes: a) reforma, transacción o transformación; b) ruptura, sustitución o colapso; y c) retirada o desmoronamiento. (Cárdenas op. cit. pp. 41-48) En la transición por reforma, la interacción entre reformadores y conservadores del régimen es fundamental. La reforma ocurre en aquellos casos en los que los reformadores del gobierno son más fuertes que los conservadores del gobierno, el gobierno es más fuerte que la oposición, los moderados opositores predominan sobre los extremistas. En la transición vía ruptura, la oposición es más fuerte que el gobierno y los moderados de la oposición son más fuertes que los extremistas. La transición por retirada, por su parte, es una forma intermedia entre la reforma y la ruptura. En este caso, los grupos dominantes de ambos lados (oposición-gobierno) reconocen que son incapaces por sí solos de determinar el futuro del sistema e inician un proceso de retirada paulatino y negociado.

II. Una transición *sui generis* para un régimen *sui generis*

Para nadie es un secreto que la realidad siempre es más compleja que la teoría. En cualquier sociedad, ocurren sucesos inesperados que contradicen los pronósticos de los más diestros científicos o analistas. Giovanni Sartori (1980, pp. 59-60) señala: "...la separación entre ciencias naturales y ciencias sociales... está ya en el tipo de explicación causal. En las ciencias naturales se da una 'determinación causal' cuya fórmula es la siguiente: dada la causa C, ya se con certeza, por anticipado, cuál será el efecto E. Aquí la causa es condición necesaria y suficiente. En las ciencias sociales, en cambio, se da una 'indeterminación causal', cuya fórmula es: dada la causa C, no puedo saber por anticipado si se producirá el efecto E. Aquí la causa es condición necesaria, pero no suficiente".

Empero, la empresa teórica no es estéril ni obtusa, ya que puede ayudarnos a identificar las diferencias y/o similitudes entre fenómenos con algunas características comunes. Obviamente, la transición mexicana es única e irrepetible. Nadie se baña dos veces en el mismo río. (Heráclito, *divit*) Pero ello no puede llevarnos a la absurda conclusión de pretender abandonar todo el andamiaje teórico-metodológico que se ha elaborado sobre las transiciones democráticas. Por el contrario, éste puede resultar de enorme fertilidad al momento de analizar los rasgos generales de la transición democrática en México.

Dicho lo anterior, procedo a estudiar la larga marcha de la transición democrática en México a partir de la dinámica que asumió el cambio político. A diferencia de otras transiciones, la mexicana se caracterizó por la presencia de un largo periodo de liberalización política que no culminó en una democratización del régimen político. Esta liberalización se puede observar empíricamente en los cambios que experimentaron los principales mecanismos que le dieron cohesión al autoritarismo mexicano: el partido oficial y el presidencialismo. Parto del presupuesto de que el régimen político mexicano no era democrático sino autoritario. La definición de régimen autoritario que ha logrado conciliar mejor la exigencia de una generalidad significativa y la de una más amplia aplicabilidad es la del politólogo español Juan Linz. Su definición propone considerar como autoritarios todos los sistemas políticos con un pluralismo político limitado, no responsable; sin una ideología elaborada y directora; carentes de una movilización política intensa o extensa; y

en los que un líder ejerce el poder dentro de límites formalmente establecidos, pero en realidad bastante predecibles. (Morlino, 1988, pp. 131) El caso mexicano se adapta perfectamente a la definición de autoritarismo de Linz, ya que, precisamente, el partido oficial, el presidencialismo y la legislación electoral funcionaron como diques que obstaculizaron la emergencia de un pluralismo político responsable. (Para profundizar en la clasificación del régimen mexicano a partir de su naturaleza autoritaria, Cfr. González Casanova, 1965; Cordero Villagas, 1972; Aguilar Camín y Meyer, 1990; Rubio, 1990; Molina Horcasitas, 1991; Peschard, 1993; Woldenberg, 1993; Cansino, 1994).

a) Transición sin democratización

Desde finales de la década de los setenta hasta finales de la década de los noventa, el sistema político mexicano, reconocido mundialmente por su larga duración (más de 70 años), atravesó una fase de cambios continuos sin que se hubiera establecido todavía un arreglo normativo e institucional claramente democrático. (Cansino, op. cit.) Este proceso de liberalización impulsado por la élite en el poder a partir de la reforma política de 1977 propició un aumento inobjetable de la contestación y la participación políticas, al grado de haber amenazado seriamente la persistencia del régimen y la continuidad en el poder del PRI. Algunos de los momentos más críticos de este proceso coincidieron con la celebración de elecciones federales, tales como las de 1988 y 1994.

A la larga, la liberalización política en México favoreció el ascenso y la afirmación de dos importantes partidos de oposición que le han disputado la hegemonía al partido oficial: el Partido Acción Nacional (PAN), ubicado en la geometría política como un partido de derecha, y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que nació de la fusión entre un grupo de ex priistas, encabezados por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, y varias organizaciones de la izquierda política y social. Por varias razones, las elecciones presidenciales de 1988 y 1994 pusieron en evidencia el profundo deterioro del régimen político, cada vez más ineficaz para articular a su favor los apoyos necesarios a través de los mecanismos tradicionalmente empleados con ese fin: el corporativismo estatal, la manipulación electoral y la coacción del voto. (Idem)

En las elecciones de 1988, el candidato del partido oficial, Carlos Salinas de Gortari, obtuvo la presidencia de la República con el margen de votación más bajo alcanzado hasta entonces por candidato alguno, y en un contexto electoral fuertemente impugnado por la oposición dando el fraude electoral nominado por el sistema A

de la operación fraudulenta, los dos principales partidos de oposición, el PAN y el Frente Democrático Nacional (antecesor directo del PRD), obtuvieron de manera conjunta casi la mitad de las curules en la Cámara de Diputados.

En los comicios de 1994, por su parte, el candidato del PRI, Ernesto Zedillo Ponce de León, obtuvo la presidencia con un holgado margen de votación, pero en un contexto político muy delicado, donde hicieron su aparición hechos de violencia: la guerrilla en Chiapas, el asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato original del PRI a la presidencia, el voto del miedo, etcétera.

En suma, la prolongada liberalización política en México reflejó un efectivo nivel de deterioro del régimen político mexicano, aunque, a diferencia de otros países, no condujo a su colapso definitivo o una democratización clara del mismo. Se trató de un régimen que conservó buena parte de las inercias autoritarias del pasado y que generó nuevas condiciones de participación y competencia para ganar tiempo antes de sucumbir. (Ibid., pp. 13-14)

El resultado es un ordenamiento político instalado en la ambigüedad: al tiempo que presenciábamos elecciones cada vez más competitivas y transparentes, subsistían prácticas tradicionales que empañan los procesos (clientelismo incontrolado, gastos excesivos de campaña, utilización indiscriminada de los recursos del Estado a favor del partido oficial, etcétera), al tiempo que se perfeccionan las leyes en materia electoral, subsisten en la misma candados contradictorios con la lógica democrática (la imposibilidad de candidatos independientes, trabas para la coalición de partidos, ausencia de formas democráticas complementarias, como el referéndum y el plebiscito, imposibilidad del voto de los mexicanos en el extranjero, etcétera); al tiempo que la oposición alcanza espacios de representación cada vez más importantes, siguen prevaleciendo abusos de autoridad, violación sistemática a los derechos humanos, impunidad, ausencia de un auténtico Estado de derecho, militarización del territorio nacional

b) El partido oficial y el presidencialismo

Empíricamente, el deterioro del régimen político puede observarse en los cambios que experimentaron los principales mecanismos que le dieron cohesión al autoritarismo mexicano: el partido oficial y el presidencialismo.

1. Desde su fundación en 1929, como Partido Nacional Revolucionario (PNR), el partido oficial fue el mejor instrumento para permitir la cohesión y la estabilidad política y social e inhibir el pluralismo político. Fundado a iniciativa del jefe máximo de la Revolución, Plutarco Elías Calles, el PNR cumplió dos objetivos vitales para el sistema político: unificar a la familia revolucionaria y garantizar la transmisión pacífica y civilizada del poder. (Cosío Villegas, 1972) Con su transformación en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938, el partido hegemónico dejó de ser una organización de caciques y caudillos revolucionarios y se convirtió en una agrupación política de masas conformada por cuatro sectores: obrero, campesino, popular y militar. A partir de entonces, el PRM y su sucesor el PRI (1946), aparecieron como los espacios partidistas privilegiados donde transcurrió y se proyectaba lo fundamental de la actividad política. A los flancos del PRI surgieron opciones partidistas básicamente testimoniales, con poco poder de atracción. Dentro del partido oficial, una serie de mecanismos de negociación permanente tanto en materia social como en materia política afinaron las relaciones entre las organizaciones sociales y la burocracia política. Cuatro largas décadas perduró un movimiento centralizador e institucionalizador que tuvo como eje la fundación, evolución y transformación del partido oficial. (Woldenberg, 1993)

¿Cuándo inició el desgaste del partido hegemónico?

Para muchos analistas, el punto de ruptura comenzó en 1968. Durante los años que le sucedieron, México vivió una enorme conflictividad social (insurgencia obrera, guerrilla rural y urbana, sindicalismo independiente, etcétera) que no tuvo correspondencia con la esfera institucional de los partidos y las elecciones. La respuesta de la élite política a este desfase entre conflictividad social e institucionalidad política fue el inicio de un largo, lento y errático proceso de liberalización política, es decir, de apertura controlada desde arriba. La reforma política de 1977 inauguró formalmente la fase liberalizadora. En sus inicios la reforma política trató fundamentalmente de incorporar en el escenario institucional a fuerzas políticas a las que se mantenía artificialmente marginadas. Con este propósito, se facilitó el "registro" a nuevos partidos y la representación

de los partidos minoritarios. Paulatinamente, el incremento en la competitividad electoral fue modificando el sentido y el significado de las elecciones. A partir de 1979 —y sobre todo a raíz de las elecciones presidenciales de 1988—, la tradicional hegemonía del PRI se vio mermada por la emergencia de distintas fuerzas políticas que le disputaban distintos puestos legislativos y ejecutivos en diversas zonas del país. La hegemonía del partido "prácticamente" único comenzó a tambalearse. Sin embargo, la transición hacia un verdadero sistema de partidos no fue fácil. Los problemas del tránsito a un sistema de partidos democrático no pueden reducirse a la mera esfera institucional y normativa. A pesar de que se reconocieron mayores libertades y prerrogativas para los partidos políticos de oposición (financiamiento, acceso a medios de comunicación, participación con derecho a voz y voto en los organismos electorales, franquicias postales, etcétera), el PRI funcionó no como un partido más sino como un partido de Estado, que gozaba de diferentes beneficios (económicos, materiales, humanos, etcétera) gracias a su simbiosis con el aparato estatal. Ello dificultó enormemente la consolidación de un verdadero sistema de partidos.

2. El presidencialismo también jugó un papel estratégico en la cohesión y estabilidad del régimen político. La fortaleza del presidente de la República proviene no solamente de sus facultades constitucionales, sino de las prácticas y características del sistema político mexicano. Jorge Carpizo señaló como causas del predominio del presidente mexicano las siguientes: (1978: p. 221)

...es el jefe del partido predominante; el debilitamiento del poder Legislativo; los poderes que tiene en la integración de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; su marcada influencia en la economía; la institucionalización del Ejército, cuyos jefes dependen de él; la fuerte influencia sobre la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación; la concentración de recursos económicos en la Federación, específicamente en el Ejecutivo; las amplias facultades constitucionales y metaconstitucionales (nombrar a su sucesor); la determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado...

Desde el sexenio de Lázaro Cárdenas, el presidente de la República se convirtió en el eje del sistema político mexicano, en el vértice de la pirámide del poder. Los poderes legislativo y judicial estuvieron subordinados al ejecutivo, y las entidades federativas y municipios quedaron maniados por la federación. El momento cumbre del presidencialismo mexicano se dio durante el llamado "milagro mexicano" (1940-1968) y su etapa paulatina de crisis comenzó a finales de los años sesenta.

Si se observa con cuidado, la mayoría de las razones que favorecieron el predominio del poder ejecutivo obedecen a la ausencia de normas jurídicas y prácticas constitucionales capaces de controlar efectivamente sus funciones. Sin embargo, a partir de principios de los años ochenta comenzaron a manifestarse en el nivel jurídico cambios respecto a las atribuciones del presidente. Entre los controles más destacables habría que señalar los que provienen del propio poder Ejecutivo, los que provienen del poder legislativo y judicial, así como los que se derivan del federalismo. Cárdenas Gracia (1994: p. 75) resume los controles al poder Ejecutivo de la siguiente manera:

Los que son resultado de una conciencia de autocontrol los podemos ilustrar con las siguientes instituciones: la creación de la Secretaría de la Contraloría a finales de 1982, el régimen de responsabilidades de los funcionarios públicos, el llamado sistema de planeación democrática, la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la regulación de delitos electorales cometidos por funcionarios públicos. Los que nacen del Poder Legislativo tienen que ver con facultades muy disminuidas (el control económico y nomenclario del poder legislativo nacional) y con la intervención del Senado o de la Cámara de Diputados para la ratificación de ciertos funcionarios públicos. En cuanto a las referidas al Poder Judicial, se traducen en una paulatina independencia de éste en la década de los ochenta, proceso que aun continúa. Finalmente, también en los años ochenta se inicia un proceso de respeto y fortalecimiento al municipio y a los estados.

Empero, los controles al poder del presidente no han podido tocar el núcleo fundamental de sus poderes. El presidencialismo mexicano mantiene todavía una enorme influencia en el sistema político. Su probable debilitamiento depende de la instrumentación de reformas más profundas a la Constitución y del fortalecimiento de la división de poderes.

III. De la transición a la instauración democráticas: las elecciones presidenciales del 2000

No cabe duda que el futuro es impredecible. En contra de los pronósticos de la mayoría de los futurólogos, la transición política mexicana no se consumó por la vía de la reforma, la ruptura o la retirada de la élite política. De manera por demás sorpresiva, la transición a la democracia en México ocurrió vía el triunfo electoral opositor. En un país gobernado por más de setenta años por un solo partido político, la alternancia en el poder ejecutivo apareció como una condición necesaria para arribar a la democracia.

Con el triunfo de Vicente Fox Quesada, candidato de la Alianza por el Cambio en las elecciones presidenciales del 2 de julio del 2000, los mecanismos que le dieron cohesión y estabilidad al sistema político mexicano durante varias décadas están, por decir lo menos, entredicho. Por una parte, el partido de Estado ha desaparecido al romperse el cordón umbilical que lo vinculaba con el aparato estatal, especialmente con el poder ejecutivo; por la otra, el presidencialismo ha sufrido un duro revés dado que el partido del presidente, el de Acción Nacional, no cuenta con mayorías absolutas en ninguna de las dos cámaras del Congreso de la Unión. Los gobiernos unificados son cosa del pasado. De ahora en adelante, la negociación y el acuerdo entre los distintos partidos políticos y entre el Congreso y el presidente de la República será moneda corriente.

Vista en perspectiva comparada, la transición mexicana ofrece datos novedosos a la teoría de las transiciones. En efecto, la transición democrática en México se dio por la vía de un largo y difícil proceso de liberalización disfuncional que derivó en la alternancia política. A diferencia de otras transiciones, aquí no hubo democratización o pacto entre los actores políticos del viejo régimen y los actores emergentes. Por eso, la reforma del Estado, vale decir, la reforma a la Constitución, se dará a posteriori. Mientras en España, Chile o Sudáfrica el pacto —anterior a las elecciones fundacionales, en México el pacto se dará — si es que así ocurre— después de las mismas.

Después del 2 de julio del 2000, todo está por inventarse. Las viejas instituciones, normas y códigos ya no pueden dignificar la pluralidad política, social y cultural que distingue irreversiblemente a la sociedad mexicana finisecular. Si no queremos morir de indigestión, tendremos que hacernos cargo de las nuevas tareas que reclama nuestro tiempo.

La transición democrática ha concluido y comienza la etapa de instauración democrática. Todo proceso de instauración supone el desmantelamiento de los actores, normas e instituciones autoritarias. Ciertamente, no existe ninguna garantía de que este proceso llegue a feliz puerto. Los actores del antiguo régimen no acaban de morir y los del nuevo no acaban de nacer. Cervera Pacheco y Madrazo Pintado constatan lo anterior.

La reforma del Estado podría culminar en una reforma sustancial a la Constitución. En su discurso del 5 de febrero de 2001, el presidente Vicente Fox invitó a los partidos políticos y a la sociedad en general a discutir la viabilidad de diseñar una nueva Constitución que sería aprobada por consenso. La mayoría de las transiciones exitosas han sellado el cambio político con una nueva Constitución. Los partidos políticos representados en el Congreso tienen ahora la palabra.

El éxito o fracaso de la instauración democrática dependerá en buena medida de la capacidad de adaptación de los partidos políticos y los ciudadanos a las nuevas circunstancias. El PRI, el PAN y el PRD vivirán seguramente en los meses venideros un difícil proceso de cambios y reajustes internos. Cada uno de ellos será protagonista de una historia en la que el guión y los papeles no están escritos de antemano. Cada uno de ellos tendrá que aprender a convivir con el otro sin eliminarlo. La democracia no solamente es una forma de gobierno, también es una cultura que se aprende y se modifica a diario.

Bibliografía

- AGUILAR CAMÍN, Héctor y Lorenzo Meyer. *A la sombra de la Revolución mexicana*. Cal y arena. México. 1990.
- CANSINO, César. *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*. Miguel Ángel Porrúa/CIDE. México. 1994.
- . "Crisis de partidos y cambios en el sistema de partidos: 1985-1997", en C. Cansino (coord.), *Después del PRI. Los elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*. Ediciones Cepcom, México. 1998. pp. 47-74.
- . *La transición mexicana 1977-2000*. Ediciones Cepcom, México. 2000.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. *Transición política y reforma constitucional en México*. UNAM, México. 1994.
- CARPÍZO, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. Siglo XXI. México. 1978.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel. *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*. Institute of Latin American Studies, Texas. 1972.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. *La democracia en México*. Era. México. 1965.

GÓMEZ TAGLE, Silvia. "Los partidos, las elecciones y la crisis", en P. González Casanova y J. Cadena Roa (coords.), *Primer informe sobre la democracia*. México. 1988. Siglo XXI. México. 1988. pp. 209-284.

GONZÁLEZ GRAF, Jaime. "La crisis del sistema", en J. González Graf (comp.), *Los elecciones de 1988 y la crisis del sistema político*. Dianal Instituto Mexicano de Estudios Políticos A.C., México. 1989. pp. 137-157.

LEFORT, Claude. *La invención democrática*. Nueva Visión, Buenos Aires. 1990.

MOLINAR HORCASITAS, Juan. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. Cal y arena, México. 1991.

—. "Escuelas de interpretación del sistema político mexicano", en *Revista Mexicana de Sociología*, México. 2, abril-junio 1993, vol. LV, núm. 2, pp. 3-56.

MORLINO Leonardo. "Los autoritarismos", en S. Bartolini, M. Cotta, L. Morlino, A. Paezbanco y G. Pasquino, *Manual de ciencia política*. Alianza Universidad Textos, Madrid. 1988.

ODONNELL, Guillermo y Philippe Schmitter. "Conclusiones tentativas sobre las democracias incipientes", en G. O'Donnell, Ph. Schmitter y L. Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 4. Buenos Aires. Paidós 1988. pp. 19 y ss.

PESCHARD, Jacqueline. "El fin del sistema de partido hegemónico", en *Revista Mexicana de Sociología*, México. 2, abril-junio 1993, vol. LV, núm. pp. 97-117.

RUBIO, Luis. *Reflexión del sistema político mexicano. Alternativas para el futuro*. Dianal Centro de Investigación para el Desarrollo, México. 1990.

SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*, vol. 1. Alianza Editorial, Madrid. 1980.

—. *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. FCE, México. 1984.

WOLDENBERG, José. "Estado y partidos: una periodización", en *Revista Mexicana de Sociología*, México. abril-junio, 1993, vol. LV, núm. 2, pp. 83-95.

Los partidos políticos tienen voz y voto siempre de diálogo y los al inicio de Fox se habló tal diálogo es de los que se le debe aprender a vivir sin necesidad de mostrar los partidos

SEGUNDA PARTE

Reforma de Estado: una incertidumbre llamada democracia

Santiago Hurtado Martín*

* Candidato a Doctor en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.
Profesor de asignatura de la Escuela Nacional de Trabajo Social

Introducción

Dentro y fuera de nuestras fronteras se reconoce que el país vive una importante transformación y asume nuevos perfiles en sus arreglos institucionales y en sus prácticas. Ha pasado de una economía inestable, cerrada y altamente protegida, con un vasto sector paraestatal que participaba en las más variadas actividades económicas, a otra abierta para la competencia interna y externa: un Estado menos propietario, que establece sus relaciones con la sociedad sobre bases diferentes.

Las prácticas políticas basadas en una estructura de sectores del país, el clientelismo y el populismo, así como el sistema de partido único han dejado de ser predominantes; hoy el elemento más dinámico de la política nacional es la acción de nuevas organizaciones comunitarias, de grupos ciudadanos y de partidos en la competencia por el poder.

Hacia el exterior, México ha modificado sus prácticas y actitudes tradicionales y despliega una nueva diversificación estratégica hacia los centros financieros, comerciales y de innovación tecnológica y hacia América Latina. Estos son rasgos del cambio donde lo de antes parece quedar atrás y lo nuevo parece consolidarse para el futuro.

Los cambios en el Estado han generado otras transformaciones en la sociedad. Esto quiere decir que las nuevas normas que regulan a los órganos gubernamentales, las funciones y las relaciones éstos establecen con los grupos sociales y con otros Estados, influyen en la acción de aquéllos y dan participación a nuevos actores en la vida nacional.

El presente ensayo girará en torno a tres aspectos fundamentales: la reforma política y la reforma económica con sus respectivas reformas jurídicas que, justamente, les dieron forma. Lo anterior, debido a su trascendencia y su aportación a la construcción global del México de hoy.

La idea que se busca mostrar es que la reforma del Estado es un proceso profundo que se circunscribió a lo meramente económico, a lo constitucional y a lo electoral, pero no necesariamente a lo estatal. Lejos de ser un proceso de transformación global fue un medio para establecer y perpetuar un proyecto económico neoliberal cuyo mecanismo legitimador fue la liberalización de la política, la cual abarca la apertura democrática, el acceso a ciertos rubros del poder por parte de los partidos políticos de oposición, aunado a las reformas constitucionales y electorales.

Poco
proxima

Antecedentes

La reforma del Estado es un tema que se populariza, cuando menos, desde la década de los setenta y se profundiza a raíz de la caída del muro de Berlín. La crítica a los límites del Estado tiene raíces y expresiones diversas y cuando menos, tres notables: la crítica al Estado benéfico, que tuvo lugar, principalmente, en Europa y Estados Unidos; la crítica al Estado burocrático del socialismo real en Europa central y en la antigua Unión Soviética y en Latinoamérica, la crítica al Estado populista.

En el país, la justificación de la reforma del Estado se vinculó en primer lugar con la necesidad de crear espacios políticos para los grupos no gobernantes y dar un manejo ordenado de las disputas por el poder del Estado. En segundo lugar, el desprestigio del burocratismo y de la economía de sustitución de importaciones con mercados cautivos y la falta de planeación rigurosa del crecimiento demográfico, ocasionó una elevada tasa de crecimiento demográfico y la crisis del modelo de desarrollo dominante desde la mitad del siglo y sus secuelas en términos de inversión (a todas luces insuficiente) déficit de servicios y pobreza. En tercero, y último lugar, por la exigencia de contener con los retos exteriores de mayor competitividad y presencia política en medio de una gran transformación mundial, aunado al mantenimiento del poder por parte de una élite específica.

Motivos internos y locales: pretextos de la élite

En el último cuarto de siglo la sociedad mexicana vivió una extensa modificación en la naturaleza y la amplitud de las demandas que la población hacía del aparato estatal. A esto se sumaron demandas productivas y, sobre todo, exigencias de autonomía y participación de viejos y nuevos grupos de distintas regiones del país.

El origen de la gran reforma fue la incapacidad que mostraba el Estado para responder con eficiencia a demandas crecientes y diversificadas, cada vez más evidente a lo largo de los años setenta y principios de los ochenta.

El fenómeno central que unifica la atención de la reforma del Estado es el encuentro con el creciente pluralismo en todos los ámbi-

El rumbo a tomar

En la versión más sencilla, la reforma del Estado es el cambio de los criterios con que el Estado opera en el gobierno de los asuntos públicos. De un criterio paternalista, patrimonialista, cerrado, protagonístico, a otro de autonomías corresponsables, regulado, abierto y no discrecional.

El neoliberalismo: el gran justificador

Según se plantearon los gobiernos mexicanos a partir de 1982, sus políticas económicas estaban comprometidas con no sólo reducir el déficit fiscal, sino también el déficit social; es decir, pretendían eliminar las distorsiones de un modelo sobreprotegido y antiexportador que anteriormente había dejado rezagos sociales y económicos importantes. En otras palabras, intentaron implementar un Estado promotor en lo económico, que desmantelara las rigideces de la excesiva regulación, un Estado eficiente y moderno y sin exceso de burocracia para impulsar un desarrollo con equidad social. Así, pensaron que la reforma del Estado era una propuesta suficiente para corregir los excesos y desviaciones del estatismo populista, reconociendo, además, los límites, alcances e imperfecciones del mismo modelo.

Pretendían generar un elemento que diera soporte y viabilidad a la transformación del modelo de desarrollo, reduciendo los rezagos de un rezago o una polarización social que terminara entorpeciendo el programa integral de reformas. Este elemento podría ser la reforma del Estado, pues ese concepto tiene la fuerza y la capacidad para aglutinar todas las ilusiones modernizadoras, transicionales y reformistas de la sociedad.

Era tal el compromiso con el proyecto económico neoliberal, que estaban dispuestos a ceder en otros ámbitos, los cuales pudieran inclusive llevarlos a reformas en otros sectores del Estado, por supuesto, con la excepción del sector económico. De la misma manera, este compromiso fue aprovechado por grupos de poder contrarios al gobierno, negociando poder político por apoyo a la reforma económica. Tal como lo menciona Lorenzo Meyer: "el grueso de los recursos lo acaparaban un puñado de familias: las favoritas del régimen, beneficiadas por las privatizaciones y los monopolios". (Meyer, 1995: p. 46) Es decir: estos gobiernos no buscaban principalmente la reforma del Estado, pues ésta la veían como un proyecto tal vez irrealizable en el

La búsqueda de las nuevas formas organizativas, de las nuevas prácticas y reglas, se convierte, entonces, en la tarea central de la reforma del Estado.

Motivos exteriores: presiones internacionales

El nuevo entorno internacional definió, también, la aparente inevitabilidad de la reforma del Estado. El gran cambio mundial significaba un reto político, económico e ideológico para México.

Las profundas transformaciones mundiales del último lustro dejaron poco margen de acción a las estructuras establecidas, aun las más enraizadas por los intereses del capital, del trabajo y de la clase política.

El imperativo del cambio proponía definir una inserción eficiente en el mercado mundial, y hacerlo mediante una transformación cuidadosa, dialogada y gradual de las estructuras internas que sostienen el edificio político y productivo del país.

Las nuevas condiciones que impusieron presiones y que ofrecieron nuevas oportunidades a la acción interna fueron en lo económico, la globalización de los mercados y la formación de tres grandes regiones del desarrollo mundial, lo cual significó que las naciones que no jugaran las reglas de la competencia, no podrían acceder a los mercados, a los capitales, ni a las nuevas tecnologías.

Políticamente desapareció el equilibrio básico de poder y emergieron viejos reclamos congelados por el rigor de la confrontación Este-Oeste.

Al considerar las condiciones internas y el contexto internacional, la propuesta aparece clara, directa y pertinente: para que México crezca y se mantenga unido como nación, se requiere de una profunda reforma del Estado. Esto es, inevitable si se han de superar los retos de la competencia internacional, la vecindad en condiciones del fin de los equilibrios mundiales, y la confusión ideológica al derrumbarse la viabilidad de programas opcionales desde las izquierdas y la incapacidad de respuesta de las derechas para lograr una transformación con historia y que pueda, para ser eficaz, aliar a los más dentro de la sociedad. Solo un Estado reformado que combine ordenadamente prudencia con audacia, puede afrontar necesidades internas y defender los intereses nacionales en el contexto de la globalización económica y la nueva configuración mundial.

mediando plazo, y querían construir un proyecto de nación basándose en mantener un proyecto económico como la piedra angular de su proyecto de Estado.

Por otro lado, es conveniente considerar que a la justificación de la reforma del Estado se fueron sumando o restando, según el momento histórico, argumentos políticos coyunturales: por ejemplo, con el triunfo del PRI en las elecciones intermedias de 1991 y con la aprobación del TLC por parte del Congreso de E.U., acentuaron el convencimiento entre los miembros del gobierno de que las reformas, para poner en marcha lo que se daba en llamar reforma política o transición democrática, debían circunscribirse casi al mínimo de concesiones a una oposición que había fallado, hasta ese momento, en sus pronósticos de desastre económico. Sin embargo, el primero de enero de 1994, con el estallido de la guerrilla en Chiapas, cambiaron de inmediato todas las coordenadas políticas, modificando radicalmente las perspectivas.

La reforma del Estado que estamos viviendo y que contempla la participación de todos los actores políticos, no es el resultado de demandas populares ni de intereses partidarios o de sujetos políticos originales, sino que es el resultado de un grupo de actores que ven en su modelo económico la panacea de los males de la sociedad.

Esta reforma económica, que por lo demás ha resultado hasta ahora perjudicial para la mayoría de los mexicanos, se ha convertido en la piedra angular, intocable e incontestable, de la reforma del Estado. Es decir, se podrá negociar, ceder y discutir sobre las demás áreas de la reforma, pero para ellos, el modelo económico no ha estado ni estará en negociación.

El centro de la reforma en México

Con la finalidad de construir toda una nueva relación entre el Estado y la sociedad; así como incorporar al país a la dinámica mundial de transformación del capital, se inició en México el proceso de modernización nacional. Este proceso de modernización sustentado en la Reforma del Estado, implicó transformar y revalorar toda una serie de relaciones y alianzas, surgidas al amparo del Estado postrevolucionario.

La reforma política

Los primeros pasos para reformar el Estado fueron de carácter político. Para esto, será necesario recordar la situación que se vivía en esos momentos.

La administración de Salinas inició el sexenio enfrentándose a un entorno político doblemente difícil. Por una parte, no se le dio esa tregua básica entre el presidente entrante y el saliente, pues la nueva administración asumía una fuerte continuidad con la administración del presidente De la Madrid. El inicio de la revolución neoliberal bajo Miguel de la Madrid había polarizado el proceso de la sucesión presidencial como no se había visto desde 1952. (Ibid., p. 52) Por otra parte, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari asumió su mandato en un clima de tensión poselectoral, a la vez que el PRI carecía de una mayoría calificada en la Cámara de Diputados. Complementando lo anterior, "la crisis económica de 1982 fue una catástrofe política para la presidencia y los resultados dudosos de las elecciones de 1988 no contribuyeron en nada a mejorar la situación". (Ibid., p. 57) Por ello, en los primeros años fue necesario crear espacios políticos favorables para su plataforma política, muy en especial para su reforma económica.

Una de las muestras de control político utilizado para dar viabilidad al régimen salinista y a sus políticas económicas fue la celebración del Pacto de Estabilidad y crecimiento económico. Dicho pacto comprendía las siguientes medidas: el ajuste diario de un peso en tipo de cambio a partir de enero de 1989; un aumento en los precios de los productos y servicios del sector público, sin incluir los que tienen un mayor impacto inflacionario como la gasolina, etcétera.

De cierta manera, la reforma económica fortaleció la posición de la élite política gobernante en México. Perspectivas económicas generalmente mejores, un eficaz control de la inflación y el acceso de los consumidores a una gama mucho más amplia de bienes importados, hizo que aumentara considerablemente el apoyo a las reformas del mercado y a la administración de Salinas. En este sentido, se limitaba el alcance y el ritmo de la liberalización política. No obstante, es justo mencionar que a pesar de la paulatina liberalización política, las reformas del mercado no lograron retrasar las presiones para la democratización.

Lo anterior es resultado de las dislocaciones sociales producidas, fines de los años ochenta, por la rápida reestructuración económica.

La nueva reforma electoral vino a sustituir al Código Federal Electoral. El código federal de instituciones y procedimientos electorales, fruto de esta reforma, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990. Este código aportaría al desarrollo político de México dos elementos antes inusitados: el consenso entre PRI y PAN para su aprobación, y el grado de autonomía que se le otorgó al órgano electoral creado, el Instituto Federal Electoral (IFE). El reclamo esencial ha consistido en que éste, garantice objetividad e imparcialidad. Dicho organismo público, descentralizado del gobierno, es responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia de los comicios y en consecuencia, de los siguientes aspectos específicos: las actividades relativas al padrón electoral, la preparación de la jornada electoral, la educación cívica, la impresión de materiales electorales y la atención de los derechos y prerrogativas de los partidos.

Otros cambios de la reforma mejoraron y ampliaron las prerrogativas de los partidos: en particular, respecto a sus derechos a recibir fondos públicos, la exención de impuestos y el uso gratuito de tiempo de televisión y radio. En el Código Penal se crean figuras delictivas relacionadas con las elecciones y se establecen las sanciones que en cada caso deberán aplicarse a funcionarios electorales, servidores públicos, dirigentes partidistas y ciudadanos. Por último, se realizó un nuevo padrón electoral, que fue el resultado de un proceso innovador y de un esfuerzo extraordinario llevados a cabo durante 1991 y que logró cubrir a 92% de la población en edad de votar.

En el IV informe de gobierno de 1992, el presidente Carlos Salinas de Gortari propuso tres importantes temas para modificar las normas electorales: el financiamiento de partidos, topes a las campañas políticas y el acceso de los partidos a los medios de comunicación.

El 3 de septiembre de 1993 se aprobaron reformas constitucionales que modifican los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 (fracción I, 82 y 100). Esta reforma constitucional permitió la apertura del Senado de la República a partidos que obtengan el resultado electoral de primera minoría, incrementándose el número de senadores de 64 a 128; y en correspondencia con la apertura del Senado a la representación de la primera minoría, se propuso el cambio de la regla de representación proporcional en la Cámara de Diputados, con el fin de establecer la igualdad de condiciones para todos los partidos en la distribución de las 200 curules de representación proporcional en la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores para calificar las elecciones de

políticos autoritarios. La falta de satisfacción popular con las políticas de austeridad y las consecuencias negativas de la reforma económica revigorizaron a los partidos de oposición, aceleraron la desalineación partidaria de los electores mexicanos y contribuyeron al aumento de la competitividad en las contiendas electorales.

Por otra parte, el hecho de instrumentar las reformas de mercado también comenzó a erosionar las bases tradicionales de apoyo masivo al régimen y creó nuevas líneas de división en el interior de la élite política.

Por su parte, la combinación de un presidente fuerte y un partido hegemónico resultaba especialmente adecuada para resistir las contiendas electorales de mercado. Asimismo, los acuerdos corporativistas establecidos siguieron vigentes debido a que contribuyeron a los intentos de las élites económicas y políticas por mantener un control político y limitar la inestabilidad durante este periodo de importante cambio económico.

Es indudable que la experiencia mexicana, al respecto de la reforma económica, se fue conformando, en gran medida, por la sobrevivencia de los controles políticos autoritarios: las características clave del régimen posevolucionario, como la capacidad presidencial para nombrar a su sucesor; el predominio del ejecutivo federal en el control del partido oficial y del Estado sobre el proceso electoral y las restricciones a las formas no electorales de participación de masas. Estas fórmulas persistieron durante una gran parte del periodo, a pesar de un importante proceso de liberalización política reflejado en un aumento en la competitividad electoral y una actividad mayor de los grupos sociales relativamente autónomos. Tal como lo señala L. Meyer, se dio pie a un antiliberalismo político. "Para imponer el cambio y controlar las inevitables reacciones en contra, el supuesto neoliberalismo económico se hizo acompañar y apoyar del autoritarismo tradicional, cuyos dos grandes pilares eran el presidencialismo sin límites y el partido de Estado; es decir, el antiliberalismo político". (Ibid., p. 31)

La reforma electoral: el instrumento jurídico para la reforma política

El actual sistema electoral es producto de una reforma general de las reglas constitucionales y reglamentarias del sistema electoral llevada a cabo en 1990, septiembre de 1993 y 1994.

Diputados y de senadores, salvo el caso de presidente y vicepresidentes. Asimismo, las recomendaciones a la reforma incluyeron temas del financiamiento de los partidos, límites a los gastos de campaña y una nueva regulación para el acceso de los partidos a los medios electrónicos de comunicación. De esta manera, los partidos podían vender sus opciones y de la misma manera podían "cobrar" más fácilmente a la sociedad por defenderlas y buscar instrumentalización. (Krauze, 2000: p. 86) También se previeron las modificaciones a los procedimientos electorales que permitirían un eficaz sistema de información inmediata de resultados.

Respecto a la solución de controversias electorales y medios de impugnación se estableció el Tribunal Federal Electoral (TRIFE), un órgano autónomo que sería la máxima autoridad jurisdiccional electoral.

Por otra parte, se matizó la cláusula de gobernabilidad estableciendo un tope máximo de 315 diputados electos por ambos principios: mayoría relativa y representación proporcional.

El nuevo artículo 60 constitucional sienta las bases para la declaración de validez de las elecciones y la posibilidad de impugnarlas en los términos que señala la ley. La reforma al artículo 63 constitucional establece el quórum mínimo para que las Cámaras abran sesiones y ejerzan su encargo, así como los mecanismos para llamar suplentes, declarar vacantes y convocar elecciones para estos casos.

Con las reformas electorales de 1994, los partidos políticos promovieron varias reformas adicionales para garantizar mayor credibilidad y transparencia durante el proceso electoral de ese mismo año. De esta manera, se alcanzaron acuerdos que permitían la auditoría externa al padrón electoral, la cual se realizó bajo la supervisión de un Consejo Técnico integrado por ciudadanos. Asimismo, se estableció un Procurador especial para delitos electorales y la foliación de talones desprendibles de cada boleta electoral, con objeto de mantener el control de cada una de ellas, al tiempo que se preservaba el secreto del voto.

Por otro lado, el Congreso aprobó cambios en la composición y estructura de las autoridades electorales. El Consejo General del IFE incluía a 6 ciudadanos no partidistas, en quienes residirían principalmente las decisiones fundamentales, ya que ellos acumulaban la mayoría de los votos en dicho órgano. Su trabajo se regía por los principios de legalidad, objetividad, certeza, imparcialidad e independencia establecidos en la ley, para el desempeño de la autoridad electoral.

lucha contra la impunidad del crimen
En enero 1989 de la Guardia por acopio de armas
del petroero Joaquín Hernández

Tres son las medidas más significativas tomadas por el gobierno en este ámbito: la lucha contra la impunidad, la creación de nuevos instrumentos de defensa de los derechos humanos, y la reforma de leyes que precisaran o dieran nivel constitucional a aquellos derechos que en nuestra circunstancia más lo requerían.

En lo que se refiere a la lucha contra la impunidad, mencionamos que en enero de 1989 con orden de aprehensión de por medio, se detuvo por parte de la PGR, al líder de los petroleros, Joaquín Hernández Galicia, por acopio de armas, 12 de las grandes cabezas del narcotráfico fueron detenidas. Por otro lado, como bien lo sustentó Krauze, pretendió sobrepasar su poder caciquillo, lo cual era una gran amenaza para el sistema. "La Quina se desmoronó porque siendo el presidente de los petroleros quiso que su organización dominara la presidencia de México". (Ibid. p. 69) Para mediados de 1993, con base en recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 945 servidores públicos fueron sancionados.

Por su parte, los derechos humanos observaron los siguientes cambios: en un primer momento se creó un área dedicada a promover la defensa de los derechos humanos (la Dirección General de Derechos Humanos de SEGOB) y se iniciaron acciones firmes para impedir la impunidad. Sin embargo, su capacidad jurídica y política no podía rebasar las facultades propias de esa Secretaría. Así, en junio de 1990 fue creada la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) que se elevó a rango constitucional en 1992.

Por otra parte, con el fin de "proteger" a las comunidades indígenas se reformó la constitución para garantizar con disposiciones claras y precisas el respeto a sus tradiciones, idiomas y costumbres. Otras leyes también fueron modificadas, entre ellas, el Código Penal y la Ley de Procesos, para garantizar la presencia de un abogado defensor y para invalidar confesiones que no hayan sido hechas frente al Ministerio Público. Una nueva ley para prevenir y sancionar la tortura también fue sancionada. Por su parte, la revisión de las leyes penales respondió a los requerimientos que presentaba la nueva realidad política, económica y social de México. El 3 de septiembre de 1993 se reformaron los artículos 16, 19, 20, 119 y 107, para precisar y ampliar

capitales. En los seis años posteriores, ello significó estancamiento económico e inflación creciente.

Consciente, por experiencia propia, de las limitaciones inherentes a un modelo económico estatista y proteccionista, pero también ajeno, por su historia, a las interpretaciones que pregonan liberalismos irrestrictos, el Estado mexicano emprendió una política de ajuste y estabilización así como un profundo cambio estructural.

La estabilidad macroeconómica mediante la reducción del déficit fiscal y del sobreendeudamiento, y la concertación entre los sectores, fue la prioridad: sobre esa base se fincó el cambio estructural: la apertura comercial, la desregulación, la inversión extranjera y las desincorporaciones. Ahora son éstos, precisamente, los resultados que, en lo económico, se desprenden de la reforma del Estado mexicano.

La estabilización de la economía mexicana surge de una convicción central: para lograr un crecimiento económico perdurable, así como sus derivaciones en términos de ahorro, inversión y productividad, debe controlarse la inflación. Si esto se logra de manera efectiva y permanente, se generan mayores posibilidades de enfrentar con éxito tanto los retos internos como las eventualidades externas que inevitablemente nos afectan. Para lograr este propósito se llevaron a cabo tres acciones fundamentales: renegociar la deuda externa del país, realizar una amplia reforma fiscal, controlando el gasto y elevando ingresos; y negociar un pacto entre los principales agentes productivos para ordenar y repartir las cargas del ajuste.

Para renegociar la deuda externa el presidente Salinas estableció cuatro pautas principales: 1) reducir la transferencia neta de recursos al exterior; 2) reducir el saldo histórico de la deuda acumulada; 3) disminuir el valor real de la deuda y su proporción respecto al producto interno; y 4) asegurar un acuerdo de largo plazo.

Con una serie de negociaciones con organismos internacionales se lograron disminuir las transferencias externas netas de 4.2% del producto en 1988 a 0.5% en 1992. Por otra parte, las medidas fiscales más importantes destacan las siguientes: 1) la tasa del impuesto al valor agregado se redujo de 15% a 10%; 2) las tasas máximas del impuesto para las personas físicas y las empresas se redujeron de 55 y 42%, respectivamente, a 35% y para

En cuanto a derechos migratorios, se creó la figura del refugiado con el objeto de proteger la vida, la seguridad y la libertad de los extranjeros que por esos motivos abandonan su país de origen. Asimismo, en octubre de 1993 se creó el Instituto Nacional de Migración para atender este fenómeno que tiende a convertirse en uno de los más delicados del fin de siglo.

Uno de los cambios más importantes y sonados fue la reforma al artículo 3º constitucional en donde se estableció el derecho a la obligatoriedad del Estado por impartir una educación gratuita preescolar, primaria y secundaria a quien lo solicite. Al mismo tiempo, se ampliaron las libertades para que los particulares tuvieran una participación más activa en la impartición de la educación, y el permiso de impartir educación religiosa en forma complementaria al cumplimiento de los planes y programas nacionales.

La reforma constitucional en materia religiosa, que modificó los artículos 130, 5º, 24, 27, fue la conclusión de un intenso debate social por la ampliación de libertades y la transparencia en las relaciones del Estado con las iglesias. Para que este propósito se cumpliera, la reforma se inscribió en el proceso de secularización que significa, básicamente, que la religión es un asunto privativo de la conciencia individual, mientras que sus manifestaciones públicas son asunto de regulación en apego al orden público.

La premisa más importante de la reforma constitucional consistió, entonces, en el mantenimiento íntegro de los principios de libertad de creencia, separación Estado-Iglesia y educación laica.

La reforma económica

La mayor integración y homogeneidad de las economías a escala internacional y la nueva acción internacional del país, explican, en buena medida, el reconocimiento a las transformaciones de la economía mexicana.

La debilidad económica de México a principios de los años ochenta se manifestó claramente en la creciente dependencia de créditos externos para financiar un crecimiento económico precario. El país tuvo que enfrentar el desplome de los precios del petróleo y el incremento en las tasas de interés internacionales y soportar un déficit, en 1987, del orden de 18% del PIB. De un momento a otro, México pasó a ser un importador a un exportador neto de

1994 será de 34%, y 3) a diferencia de las normas manejaban decenas de impuestos, la estructura tributaria en el ámbito federal fue compactada a sólo 6 impuestos.

Proceso de privatización y desincorporación

Por el lado de los ingresos también ha sido determinante la desincorporación de empresas públicas.

Realizando un breve recorrido histórico podemos observar que el crecimiento del sector paraestatal en México inició a partir de la década de los treinta. Esta evolución puede ser clasificada en 4 periodos: el primero va de 1925 a 1946 en donde se reactiva y reordena la actividad económica después de la revolución; de 1947 a 1955, se promovió y sostuvo el proceso de industrialización; de 1956 a 1970, el Estado participó directamente con la producción de bienes y servicios; y de 1970 a 1982, donde se dio un crecimiento no planeado del sector paraestatal, debido a la creación de empresas públicas y a la absorción de compañías del sector privado con problemas financieros.

Este crecimiento no planeado del sector paraestatal no era compatible con el entorno económico, derivado de la crisis fiscal de 1982, por ello en 1983 se inició un cambio en la orientación de la política económica se habían propuesto para la empresa pública, dentro de los esquemas y criterios de modernización, a través de la desincorporación de entidades paraestatales no estratégicas. Es de cir con la finalidad de cumplir con los objetivos de modernización económica y de la empresa pública, se inició el proceso de desincorporación, tal como mencionó el Plan Nacional de Desarrollo.

Las desincorporaciones a partir de 1983 han tenido dos propósitos: 1) permitir al Estado fortalecer sus finanzas para contribuir a la estabilización macroeconómica, cumplir con sus obligaciones sociales e incrementar la productividad en los sectores estratégicos a su cargo, y 2) de manera concomitante, abrir espacios de participación al resto de la sociedad en áreas que no son ni estratégicas ni prioritarias.

En el caso de los bancos, la privatización representó, en el ámbito financiero, la derivación lógica de la reforma del Estado. Lo que se buscó fue abrir mayores márgenes de maniobra al Estado para atender necesidades sociales ingentes y abrir oportunidad al sector privado para modernizar un sector clave de la economía.

A nivel microeconómico el propósito fundamental es el cambio para reducir ineficiencias e incrementar la productividad.

La liberación del comercio fue uno de los ejes principales para propiciar la eficiencia en las empresas y reducir la inflación. En 1983 empezaron a aplicarse las primeras medidas de liberación comercial, mismas que son aceleradas a partir de 1986, con la incorporación de México al GATT.

La liberación fue rápida pero no precipitada. A efecto de "amortiguar" sus efectos se combinó con una subvaluación del tipo de cambio y un nivel relativamente alto de las reservas del Banco de México. Además, la apertura ha contado con dos importantes políticas de apoyo: los programas de impulso a las exportaciones y la negociación de acuerdos y tratados comerciales con el resto del mundo con el fin de abrir mercados y poder enfrentar prácticas comerciales desleales o simplemente unilaterales.

En cuanto a los tratados comerciales sobresale de manera natural el Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos y Canadá. El tratado ha funcionado como un incentivo comercial y de inversión para otros países y bloques comerciales que lo consideran factor de crecimiento y modernización productiva.

En materia de déficit fiscal se observa que en la década de los setenta, el ingreso de recursos del exterior se realizó sobre bases financieras sólidas; y, a diferencia de los años ochenta, la apertura comercial va acompañada de crecimiento económico.

Mejorar los reglamentos que deben regir la actividad económica es condición indispensable para alentar la eficiencia productiva y consolidar la estabilización. Sin una reducción de costos para los exportadores, la eficiencia es una utopía y las presiones devaluatorias se transforman en una constante.

Por lo tanto, los objetivos de la política de desregulación han sido: 1) eliminar obstáculos a la actividad económica y agilizar procesos administrativos; 2) liberar diversas actividades anteriormente reservadas al gobierno; 3) otorgar garantías para el desarrollo de proyectos de mediano y largo plazos, y 4) contribuir a la estrategia antiinflacionaria reduciendo costos y evitando la formación de monopolios.

La reforma económica de México ha sido guiada por una clara visión del funcionamiento de la economía mundial y del estado real de nuestra economía, así como por la definición de estrategias con

Hoy en día el modelo sigue su rumbo sin parecer detenerse o desviar su camino, y ante la carencia de esas otras alternativas, parece que el neoliberalismo se ha aventurado a través del gobierno de Miguel de la Madrid, pasando por el gobierno de Salinas, y con intención de hacer lo propio en el gobierno actual, es decir, el modelo económico siendo el mismo, y sigue, tomando de la mano el discurso que enarbola la bandera de la reforma integral del Estado.

Por lo anterior, es necesario que los agentes políticos en forma consensual, generen una estrategia de reforma que se oriente hacia el desarrollo de las funciones, y promueva el cambio de modo de pensar de las élites administrativas públicas a través de modelos intelectuales más eficaces. A su vez, que promueva la creación de células de preparación de las decisiones para formar una masa crítica de altos funcionarios jóvenes con técnicas y prácticas avanzadas en materia de análisis de sistemas. Ya que ninguna reforma profunda será posible mientras el ambiente no se haya modificado a fondo, pero desde ahora es posible la diversificación de la administración de personal y la creación de regulaciones más eficaces a partir de una representación de la idea de profesión y utilización de la vinculación de los funcionales con la identidad profesional. Si se quiere tener éxito en la reforma de la administración pública, es necesario que se formen funcionarios de acuerdo con criterios de capacidad, honorabilidad y credibilidad. Estos retos, serán, indudablemente, exigencias latentes en el nuevo gobierno de Vicente Fox.

Bibliografía

- CARPISO, Jorge. El presidencialismo mexicano Siglo XXI. México. 1978.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel. El sistema político mexicano. Alaguara. México. 1975.
- ESPARZA JAIME, Alfredo. Retrospectiva y transición del Estado mexicano del Estado beneficiar a la reforma del Estado (1982-1994). Universidad Iberoamericana, México. 1995.
- KRAUZE, Enrique. Tarea política. ensayos políticos 1980-2000. Tusquets Editores, México. 2000.
- MÉNDEZ, José Luis. "La reforma del Estado en México: alcances y límites", en Gestión y política pública. México, primer semestre de 1994, vol. III, núm. I.
- MEYER, Lorenzo. Liberalismo autoritario: las contradicciones del sistema político mexicano. Océano. México. 1995.

objetivos específicos para alcanzar la meta de desarrollar al país y procurar un mayor bienestar social.

Sin duda alguna, la ausencia de democracia fue una de las causas del desastre económico. Sin democracia nuestra voz internacional se escuchará menos. (Ibid., p. 115)

Conclusiones

La instrumentalización de la Reforma del Estado en México se debió a la necesidad de un grupo en el poder de permanecer y perpetuar "un proyecto de nación" sobre la base de una serie de medidas económicas, que por su trascendencia y dimensión, reformaron el modelo económico. Asimismo, para cubrir un proyecto impopular, dado lo severo de sus ajustes, y lo estricto de sus controles económicos, el gobierno preparó un discurso de reforma de Estado, que satisfacía las demandas y expectativas sociales hacia la transformación del Estado, para lo cual tuvo que recurrir en ciertos momentos críticos, a la liberalización política, con ello, otros actores políticos tuvieron acceso al poder. En este sentido, esta herramienta liberalizadora legitimó las acciones y medidas de los gobiernos neoliberales.

Como se ha observado a lo largo de esta investigación, para asegurar un proyecto de nación que busque la equidad social, que contenga caminos de movilidad social y política, y que contenga el desarrollo económico, no es necesario la implementación de una serie de políticas económicas que tengan como objetivo sólo el crecimiento de la economía. Por el contrario, es necesario una política integral que contenga las ideas e intereses de la mayor parte de los actores sociales, y no una política que sólo busque el asegurar a toda costa la preservación de un modelo que tiene la pretensión de transformar las bases constitutivas de la democracia liberal para proponer y repensar las formas de participación política, la igualdad, la justicia y la libertad en un nuevo orden interno basado en la concertación. Aun el mismo modelo desorienta más, toda vez que este es presentado carente de perfil político-ideológico y que a su vez excluye cualquier otra alternativa. Pues el discurso neoliberal, basado en la expectativa, busca atenuar los efectos provocados por el costo social. El pueblo que soporta con creces el peso de las políticas de ajuste, se alienta a la expectativa creada ante la carencia de alternativas que pudieran encauzar el descontento y malestar frente a esas políticas.

La ausencia de Democracia
Fue una de las causas
del desastre económico.
Sin democracia nuestra voz internacional se
escuchará menos. (Ibid., p. 115)

La ausencia de Democracia
Fue una de las causas
del desastre económico.
Sin democracia nuestra voz internacional se
escuchará menos. (Ibid., p. 115)

SANTIAGO HURTADO MARTÍN

195



Universidad Académica Multidisciplinaria de
Ciencias, Educación y Humanidades

BIBLIOTECA

La credibilidad o capacidad de tener poder y ejercerlo es lo que se quiere referir a la capacidad de tener poder y ejercerlo.

La apertura económica
de México
de 1980 a 1995

PRIVATIZACIÓN - Es la venta de empresas públicas del Estado a la iniciativa privada (empresarios)

DESREGULACIÓN - Es la desaparición de normas que regulan las actividades económicas

POLÍTICA SOCIAL - Es el conjunto de políticas económicas que instrumenta el estado para enfrentar las contradicciones originadas en los sistemas capitalistas para permitir la redistribución del ingreso nacional garantizando mínimos de bienestar en los que se refiere a educación, vivienda, salud y alimentación.

Desregulación, privatización y política social

Joaquín Nakamura Zitalapa*

* Licenciado en Comunicación Social por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Profesor de asignatura en la Escuela Nacional de Trabajo Social de la

4. Se ha multiplicado el número de instrumentos financieros con reglas mínimas respecto de su creación, operatividad y expresión en los balances de las instituciones. Sin embargo, dichas reglas varían considerablemente de un mercado a otro.
5. En muchos países, especialmente en los subdesarrollados, han sido removidos muchos de los obstáculos que impiden la expansión local de los intermediarios extranjeros. Sin embargo, dicha remoción en los países desarrollados se ha venido efectuando por medio de acuerdos regionales como el TLC y UE. En esta expansión, la aplicación de la informática y de las telecomunicaciones han sido elementos dinamizadores.

Política social: Es el conjunto de políticas económicas que instrumenta un Estado para enfrentar las contradicciones originadas en los sistemas capitalistas, a través de medidas que permitan la redistribución del ingreso nacional garantizando mínimos de bienestar en los rubros de educación, vivienda, salud y alimentación.

Ahora procederemos a ubicar los anteriores conceptos en el momento actual de nuestro país con referencia a la política social. En primer lugar, tenemos que recordar que a partir de la crisis del Estado de bienestar hacia los años 70 y 73, se levanta una opinión internacional proveniente de los mandos capitalistas (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Transnacionales) de que la acción del Estado no tiene ningún efecto benéfico y en el enloque de expectativas racionales ni siquiera en el corto plazo se admite que la producción y el empleo puedan ser modificados a través de cambios en la demanda agregada por política económica del gobierno.

Esta ideología se va a conocer en adelante como neo-liberalismo por su postulado central de volver al lema del liberalismo económico del siglo XVII: "Dejar hacer, dejar pasar". Debemos recordar que el liberalismo surge como ideología y pensamiento dominante después de la Revolución inglesa de 1688, con la independencia de los Estados Unidos en 1776 y la Revolución francesa de 1789. En sus orígenes es un movimiento doctrinario orientado a limitar los excesos del poder de la monarquía absolutista.

Como ideólogo central del liberalismo tenemos al economista inglés Adam Smith, para quien el mercado tiene un papel central y afirmaba que el hombre es guiado por su afán de lucro a emprender alguna actividad que se materializa en el mercado, el cual, de igual forma que el orden natural del universo, mediante la libre fluctuación

El presente trabajo pretende señalar algunos antecedentes en donde se insertan las medidas de desregulación, privatización y sus implicaciones en la política social. Para ello consideramos necesario incluir algunos antecedentes histórico-económicos que dieron origen a los aspectos mencionados, por lo tanto también ubicaremos aspectos generales que explican a la economía mundial de nuestro tiempo y que van a definir la naturaleza de la globalización económica que tiene lugar en el desarrollo del capitalismo del último tercio del siglo XX.

En primer lugar tenemos que definir con precisión los conceptos que le dan título a este ensayo puesto que desde el inicio planeamos que los destinatarios fundamentales del presente volumen, los alumnos de la licenciatura en trabajo social, de la Universidad Nacional Autónoma de México, y por extensión, todos los estudiantes de licenciatura a quienes les sea necesario acercarse a la comprensión de una propuesta de política social que responda a los retos sociales que enfrenta nuestro país, en los albores del siglo XXI y el tercer milenio.

Privatización: es la venta de empresas públicas (del Estado) a la iniciativa privada (empresarios) partiendo de la explicación oficial de que el modelo de economía pública como pilar de la actividad económica había provocado un déficit público equivalente al 17 % del PIB, es decir la privatización tuvo como propósito "corregir" las ineficiencias y excesos del Estado empresario.

Desregulación: es la desaparición de normas que regulan las actividades económicas, fincado en el supuesto de que el comercio, los servicios y el transporte sufrirían la sobrecarga de normatividades que prohibía la corrupción y provocaba altos costos para la operación de empresas y que inhibía la eficacia.

Como ejemplo, de desregulación pongamos el caso del área de los mercados financieros que la investigadora Eugenia Correa sintetiza en 5 puntos que son:

1. Desregulación de tasas de interés, se han quitado las regulaciones que imponían techos sobre éstas, aunque las tasas de descuento de los títulos gubernamentales continúan teniendo un papel importante en los mercados, propiamente como tasas de pisos.
2. Se han simplificado los controles de crédito, de inversión y de depósitos obligatorios cuando no abolido completamente.
3. Ha disminuido el número de intermediarios financieros y ha avanzado la concentración del mercado en un número menor de éstos.

de precios es guiado por una mano invisible para permitir que todos los esfuerzos individuales y egoístas conduzcan al bienestar social y a una óptima asignación de recursos. Aseguraba Adam Smith que como los desequilibrios se corrigen de manera automática ni hay desempleo de la mano de obra y los precios se ajustan instantáneamente.

Este pensamiento dejaba al Estado solamente tres deberes: "Según el sistema de la libertad natural, el soberano (el Estado) tiene tres deberes que cumplir: defender a la sociedad contra la violencia e injuria de otras sociedades independientes, proteger en lo posible a cada uno de los miembros de la sociedad de la violencia y de la opresión de que pudiera ser víctima por parte de otros individuos de esa misma sociedad, estableciendo una recta administración de justicia y por último emprender y mantener ciertas obras y establecimientos públicos cuya erección y sostenimiento no pueden interesar a un individuo o a un pequeño número de ellos, porque las utilidades no compensan los gastos que pudiera haber hecho una persona o un grupo de éstos, aun cuando sean frecuentemente muy remuneradoras para el gran cuerpo social". (Millarreal, 1988: p. 55)

El liberalismo entra en crisis al entrar el siglo XX, especialmente entre 1929 y 1936, aunque nunca se llegó a realizar totalmente en ningún país pues sabemos del alto proteccionismo que las potencias ejercieron para con sus industrias durante el periodo que recorre el auge de este paradigma. A este respecto recordemos los casos de Inglaterra y Estados Unidos que mantuvieron una economía de alto proteccionismo como nos lo señala Heinz Dieterich: "El historiador de economía Paul Bairoch recalca que la escuela moderna de pensamiento proteccionista... nació en efecto en los Estados Unidos que fue el país padrino y el bastión del proteccionismo moderno. Tampoco estuvo solo Estados Unidos. Gran Bretaña seguía un curso semejante antes que nosotros, volcándose hacia el libre comercio sólo después que 150 años de proteccionismo le había dado tan enormes ventajas que condiciones "competitivas iguales" parecían estar aseguradas, y abandonando esta posición, cuando la expectativa dejó de ser satisfactoria". (Chomsky, 1997: p. 24)

Las causas fundamentales de este fracaso neoliberal las podemos sintetizar con las palabras de Paul Samuelson: "sus críticos" fueron testigos de crisis económicas periódicas, de situaciones extremas de pobreza y desigualdad, de esclavitud seguida de una arraigada discriminación racial y del envenenamiento del agua, la tierra y el aire

John Maynard Keynes como consecuencia de la contaminación. Los descubridores de escándalos y los progresistas pidieron que se pusiera freno al capitalismo para que los individuos pudieran conducir esta discolia bestia por caminos más humanos". (Samuelson, 1993: p. 78)

Es entonces que surge la teoría de John Maynard Keynes, economista inglés, fundamenta las bases de una reforma al sistema capitalista de corte liberal al señalar que el capitalismo de mercado tiene dos problemas: el ciclo económico y la distribución del ingreso. También hace notar que los ajustes y el equilibrio en el mercado no son automáticos, por lo que se debe incorporar un nuevo agente a la economía, el Estado, que puede y debe intervenir para solucionar problemas relativos a los desequilibrios de corto plazo en los mercados, con el objeto de recuperar el pleno empleo y suavizar las tendencias de los ciclos económicos. (Keynes, 1936: p. 56).

En el pensamiento de Keynes son cuatro las principales funciones que debe desempeñar el Estado:

1. Establecer el marco jurídico de la economía de mercado
2. Determinar la política de estabilización macroeconómica
3. Influir en la asignación de los recursos para influir en la eficiencia económica
4. Establecer programas que influyan en la distribución del ingreso

Referente a las políticas de distribución del ingreso el paradigma de Keynes permite el nacimiento del Estado benefactor, al crearse a partir de su teoría una vasta infraestructura social y una tipología de programas de asistencia social que iba desde la educación y la salud, la vivienda y la alimentación, hasta el seguro de desempleo en los países desarrollados.

Sin embargo, como ya lo citamos anteriormente, la crisis del Estado de bienestar empieza en la primera parte de los años sesenta, con rachas de mal tiempo económico materializadas en dos grandes subidas de los precios del petróleo, malas cosechas, escasez de mercancías primarias y una quiebra del sistema financiero internacional.

Es entonces que aparece la idea neoliberal y que surge sobre todo a partir de la célebre Comisión Trilateral en el año de 1973, lo que da inicio a las políticas privatizadoras de México y que tuvieron su auge en los sexenios de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000), iniciando la venta al sector privado de paraestatales que anteriormente estaban bajo el control del Estado.

producción con propiedad y gerencia internacionales presenta un lazo transnacional particularmente importante, igual que la dependencia mutua de importaciones vitales tales como el petróleo, los alimentos y otras materias primas. Eventos económicos y conflictos en un país son rápidamente transmitidos a otros". (Reinmann y Rivas, 1980: pp. 22-23)

Por supuesto que para poner en marcha este plan maestro se requería debilitar a los gobiernos nacionales, y en este sentido Zbigniew Brzezinski, uno de los principales ideólogos de la Trilateral, declaraba: "El Estado-nación, en cuanto unidad fundamental de la vida organizacional del hombre, ha dejado de ser la principal fuerza creativa: los bancos internacionales y las corporaciones transnacionales actúan y planifican en términos que llevan mucha ventaja sobre los conceptos políticos del Estado-nación". En el plano formal, la política en su proceso global funciona más o menos como antes, pero las fuerzas que configuran la realidad interna de este proceso son cada vez más aquellas cuya influencia o alcance trascienden los límites nacionales". (Idem).

Es decir, estaba clara la pretensión de los planes trilaterales de acotar las posibilidades de manejo y control de los gobiernos nacionales para decidir las medidas políticas y económicas hacia dentro de su territorio y el conducto perfecto para la consecución de esta medida son precisamente las deudas del tercer mundo con las grandes financieras internacionales como son el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que a través de las Cartas de intención iban a imponer condiciones precisas que obligaran a los países a cumplirlas, mediante el castigo directo de no recibir más préstamos.

Como sabemos esas cartas de intención, como en el caso de México, exigían entre otras cosas: apertura de sus mercados al comercio exterior, control de la inflación, topes salariales, privatización de empresas públicas, disminución progresiva de la planta laboral estatal, desregulación financiera, reducción de la participación estatal en la educación pública.

Es decisiva la influencia de Samuel Huntington en esta ideología neoliberal echada a andar por el Plan Trilateral, quien alguna vez mencionó: "Al Smith una vez dijo que la única curación para los males de la democracia es más democracia. Nuestro análisis sugiere, en cambio, que la aplicación de esta curación en la actualidad podría echar más leña a la hoguera. Por el contrario, algunos problemas del gobierno de los Estados Unidos hoy provienen del exceso de democracia... La operación eficaz de un sistema político de democracia por lo general

entre las principales podemos mencionar a Telmex, Mexicana de Aviación, Aeroméxico, Azúcar, S.A., Fertimex, las mineras Cananea y Real del Monte, los 18 bancos comerciales y la siderúrgica AHMSA (Sarsa), o incluso el desmantelamiento de empresas estatales que se fundaron sobre todo en el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), y que llegaron al climax de la equivocación al desmantelarse la Compañía de Subsistencias Populares (CONASUPO) que cumplía un papel indispensable en la política social para la población marginada del país, no obstante todas las argumentaciones en contra -reales sin duda algunas de ellas- de esta institución. Al respecto recordemos que en 1982 existían 1,155 entidades paraestatales y para 1992 sólo se contaba con 221 de las cuales al día de hoy sólo quedan 80.

Aquí es necesario realizar un breve recorrido por la evolución que tuvo la asimilación del programa neoliberal que da origen precisamente a las políticas de desregulación y con ello de la privatización que actualmente recorre el mundo: en 1973 David Rockefeller, gran jefe de la Comisión Trilateral, conformada por personas provenientes del mundo capitalista desarrollado en Estados Unidos, Europa Occidental y Japón, altos ejecutivos de las mayores empresas transnacionales y bancos, abogados de los monopolios, legisladores, expertos en asuntos internacionales y académicos.

El propósito de esta comisión consistía en la búsqueda de un sistema global en donde los Estados Unidos habían de ejercer una supremacía militar y política, aun cuando se pensó en una administración colectiva del orden internacional por parte de todos los países miembros del G-7 (Estados Unidos, Japón, Alemania, Italia, Francia, Inglaterra y Canadá). Esta comisión tenía la idea de frenar las luchas revolucionarias de los países del Tercer Mundo, así como brindar amplio apoyo a las élites nacionales que coincidieran con las premisas de este plan.

Para los logros del programa trilateral, colaborará en forma definitiva el desarrollo de la tecnología a través sobre todo de la cibernetica, que permite la comunicación política y financiera en forma múltiple e inmediata en todas las partes del globo. Elisabeth Reimann y Fernando Rivas Sánchez nos documentan de una publicación de la Trilateral en donde leemos: "En el dominio económico y político, la interdependencia ha crecido en un grado sin precedentes. El crecimiento rápido del comercio y de las finanzas internacionales ha llevado a un grado intenso de dependencia mutua. La enorme cantidad de

exige cierta medida de apatía y falta de participación de parte de ciertos individuos y grupos. En el pasado, cada sociedad democrática ha tenido una población marginada, más o menos cuantiosa, que no participaba activamente en política". (Ibid. p. 28) tenía una población que no participaba activamente en política

En el renglón educativo es obvio que estamos viviendo la materialización de la idea huntingtoniana, pues todos sabemos que a mayor educación cuantitativa y cualitativa menor control ejercen las élites políticas y económicas sobre una población, por eso es que vemos a lo largo y ancho del mundo que hoy existe una verdadera explosión de manifestaciones estudiantiles que están exigiendo aumento de la matrícula escolar y mayor subsidio estatal a las Universidades. Esto se da tanto en Francia como en Brasil, en Estados Unidos como en México, lo que da clara cuenta de que el Plan Trilateral está poniéndose en práctica no importando el nivel de importancia económica que explique a cada país.

Después de estas definiciones pertinentes pasemos ahora al análisis de la confluencia de estos factores económicos para acercarse a la comprensión de su influencia en la política social.

En primer lugar debemos situar las políticas de desregulación en el contexto de una crisis del capital y de un proceso necesario en la globalización económica que vive el mundo, ya que la apertura del Estado de los diversos países que conforman el globo a las inversiones internas y externas se inserta en la más cerrada competencia por acumular mayor poder económico por parte de grupos y empresas.

Al respecto, la investigadora Eugenia Correa señala: "El largo periodo de crisis que se inició desde finales de los años sesenta ha sido de plena reconstitución de los espacios económicos sobre los cuales se desenvolvía de manera estable, la acumulación de la posguerra. Esta crisis, como otras de su tipo, significa un periodo de enfrentamiento entre grupos y fracciones, grandes consorcios y transnacionales, por un nuevo reparto económico de los mercados". (Correa, 1998: p.15) Es decir, la desregulación no es una casualidad, sino que surge a partir de un programa económico de expansión capitalista que pretende romper los obstáculos hacia dentro de las naciones para acrecentar su influencia económica, trayendo consigo una disminución en el control económico de los gobiernos nacionales, influyendo decididamente en los presupuestos de las políticas públicas y por consiguiente en las políticas sociales como lo documentaremos en seguida.

Resultados de la privatización y desregulación en la política social

La desregulación tiene claramente el propósito de facilitar la movilidad de mercancías y de capital financiero en una tendencia clara a la concentración económica, pero como es la lógica del capital, son los más poderosos cuantitativamente los que lograrán concentrar más poder. En México por ejemplo, la revista *Forbes* (Internet, 2001) nos informa que de 5 mexicanos que existían entre los más ricos del mundo antes de los años 80, para 1996 ese número había ascendido a 15, lo que le otorga a nuestro país el 5°. Lugar mundial, justo detrás de Estados Unidos, Japón, Gran Bretaña y Hong Kong. Luego entonces, la tendencia es la concentración de capital en pocas manos. Si alternamos esto con las cifras del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, 2000) refinándonos, no a la pobreza en general sino a la pobreza extrema en específico, nos arroja los siguientes datos: 32.9 % en 1992; 34% en 1994 y 37.9 % en 1996 y 40 % en el 2000. Es decir, la pobreza creció dos y media veces más que el crecimiento de la población.

Es interesante señalar, de acuerdo con estos últimos datos, que no es atribuible este empobrecimiento solamente al aumento demográfico, puesto que por ejemplo en el periodo 94-96 la población creció en 3.2 millones de personas, mientras que el número de mexicanos en pobreza creció en 7.8 millones, y lo señalamos para alejar la visión malthusiana que culpa de la pobreza a la explosión demográfica, aún cuando la planificación familiar debe también ser responsabilidad de un Estado que aliándose con ideologías conservadoras o de plano eclesásticas, no instrumenta campañas de educación sexual más efectivas cuantitativa y cualitativamente.

La desregulación y la privatización, al permitir mayor concentración económica, aleja la posibilidad de una derrama económica que incrementa los recursos de la mayoría poblacional y así lo demuestra por ejemplo un estudio realizado por Enrique Hernández Lazo, donde nos documenta que cerca del 80 % de los mexicanos carece de recursos suficientes para adquirir la canasta normativa de satisfactores esenciales, diseñada por Coplamar hace 20 años, situación que ubica a ese sector en condiciones de pobreza.

Otro dato para descartar la deficiencia productiva en la disminución 1982 y 1997

Subsecretario del Tesoro de Estados Unidos, y el Fondo Monetario Internacional (FMI) con el que se pagó la deuda de los Tesobonos.

Ahora las autoridades de la Secretaría de Hacienda, del Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores argumentan que gracias a sus políticas el rescate de la banca "sólo" le ha costado al país aproximadamente 65 mil millones de dólares, que de "no haber actuado" como lo hicieron ahora, apenas estaríamos saliendo de los escombros del sistema financiero.

Sin embargo, esos mismos funcionarios advierten que si el Congreso de la Unión no aprueba el total de la deuda del rescate bancario, el país caerá en una crisis similar o peor a la vivida en 1995.

En el año de 1993 el país se preparaba para el inicio del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá. A pesar del déficit en cuenta corriente por 30 mil millones de dólares y una deuda interna de casi 40 mil millones de dólares de corto plazo indexada al dólar (Tesobonos), el gobierno de Carlos Salinas presentaba las expectativas económicas como sumamente alentadoras.

Como parte de la competencia para el TLC, la mayoría de los empresarios y numerosas familias se endeudaron con la banca a tal grado que la expansión del crédito alcanzó 41 % del Producto Interno Bruto (PIB) en ese año.

Este aumento en los préstamos se debió también a la competencia entre los bancos, que recién privatizados, relajaron los criterios para la valuación de créditos, además tuvieron una insuficiente supervisión para controlar el rápido deterioro de los activos bancarios.

Para que el gobierno de México cumpliera con sus compromisos, la administración Clinton y el FMI organizaron el paquete de rescate por 50 mil millones de dólares a cambio de un draconiano programa de austeridad que se aplicó a la economía mexicana durante todo 1995. Ese programa provocó, entre otras cosas, que las tasas de interés internas se dispararan. Así, la tasa media pasó del 20 % a finales de ese año al 109 % para marzo de 1995.

La crisis iniciada a finales de 1994 generó además que el salario sufriera su peor deterioro y el mayor desempleo de los últimos años por la quiebra de más de siete mil empresas.

Como parte del rescate, las autoridades financieras intervinieron, capitalizaron y revendieron ocho bancos al capital extranjero.

Actualmente esa deuda tiene la categoría de "contingente", y paga intereses cercanos a los siete mil millones de dólares mensuales.

productividad manufacturera creció en más de 30 %, de hecho el comercio exterior no petrolero significaba en 1982 el 10.6 % (Villarreal, 1988: p. 247) y pasó en 1992 a 20.6%, lo que deja anudada la posibilidad de que no existe capacitación laboral en el trabajador mexicano y como afirmaba Joao Bahena Soares en su último informe anual en su calidad de Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA): "La productividad y la eficiencia económicas han avanzado con mucha mayor rapidez que la justicia social". (Chomsky op.cit. p. 154)

El caso de la privatización como alternativa a un Estado "intervencionista, ineficiente y corrupto" está ya descartado como argumento a favor de la ideología neoliberal, pues es una realidad que a partir del regreso en 1988 del total de la banca nacionalizada a los particulares, es decir, la reprivatización de la Banca, después de que en 1982 por José López Portillo la nacionalizara, surge el problema de la quiebra de bancos manejados por particulares y, que provocó un endeudamiento público por 65 mil millones de dólares, lo que representa el 14.2% del Producto Interno Bruto y una duplicación de la deuda interna.

Este hecho es fundamental para no concederle ninguna aceptación a la idea de que la privatización es la panacea para sacar a la economía de su crisis, por lo que creemos necesario poner aquí los antecedentes y resultados de este fraude a la nación que tuvo su origen en la ola privatizada del salinismo.

El Fondo bancario de protección al ahorro es un fideicomiso que utiliza el gobierno, a través del Banco de México, para proteger el capital de los ahorradores en el sistema bancario, creado en conformidad con el artículo 122 de la Ley de instituciones de crédito expedida en 1990.

En diversos países existen mecanismos gubernamentales para garantizar los capitales depositados en los bancos. El gobierno mexicano es de los pocos que garantizan el 100% del ahorro en caso de quiebra de los bancos. En cambio, en Estados Unidos el gobierno sólo garantiza el 100% de los ahorros en el caso de que sean menores a 100 mil dólares.

Antecedentes del rescate bancario

Las autoridades financieras quebraron a la banca mexicana cuando ampliaron el programa de austeridad diseñado por Lawrence Summer,

para poder reducir los intereses y ampliar los plazos, el ejecutivo federal envió varias iniciativas financieras al Congreso de la Unión en donde propone que la deuda del rescate bancario se convierta en deuda pública directa.

Con estas iniciativas el gobierno también busca vender los activos (los Bancos) en poder del Fobaproa. Sin embargo, las estimaciones oficiales señalan que al vender esos activos se podrá recuperar, como máximo, el 30 % de los 65 mil millones de dólares.

Debido a lo anterior, y a que vanos de los grandes créditos en poder del Fobaproa están asociados con operaciones fraudulentas y de corrupción, los diputados de oposición en el Congreso de la Unión, rechazan convertir en deuda pública los pasivos del rescate sin antes auditar 604 créditos mayores de 50 millones de pesos que representen cerca del 80 % de la deuda total del Fobaproa.

La solución final del Fobaproa se decidirá en el Congreso, y obviamente determinará el futuro de México tanto en lo económico como en lo político. Ante esto, los diversos partidos tienen que evaluar los costos de su definición ante este caso, sobre todo frente a las elecciones del año 2000. (Internet, op. cit.)

Hasta aquí la síntesis del documento que a través de Internet se ofrece de parte de esta organización que tenía una posición en contra de convertir en deuda de todos los mexicanos la quiebra de los bancos. Pero la historia posterior ya la sabemos, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN), se aliaron a la iniciativa para aprobar la iniciativa de convertir en deuda pública al Fobaproa, al aprobar dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 1999 el endeudamiento de 300 mil millones de dólares para la población en general y una entrega anual de 18 mil millones de pesos anuales para respaldar el pagaré IPAB.

Otro caso importante es la privatización de Telmex, en la que se esgrime que en manos del Estado, esta empresa iba a crecer y a ser más competitiva, pero la realidad aquí y ahora es que se tienen tarifas más elevadas en el cobro de sus servicios que en los propios países desarrollados como es el caso de Estados Unidos, lo que hecha por tierra la argumentación privatizadora.

En cambio, la revista *Proceso* (26 de julio 1998, No. 1134, p. 10), dio a conocer un estudio coordinado por la Diputada Clara Brugada, en el cual nos informa del trato altamente preferencial que el régimen de Ernesto Zedillo, le dio a los dueños del dinero en comparación con

los presupuestos
el citado este
pobreza extra
ducto Interno
le destinará a
Otro de
es el presup

los presupuestos
el citado este
pobreza extra
ducto Interno
le destinará a
Otro de
es el presup

los presupuestos
el citado este
pobreza extra
ducto Interno
le destinará a
Otro de
es el presup

los presupuestos
el citado este
pobreza extra
ducto Interno
le destinará a
Otro de
es el presup

los presupuestos
el citado este
pobreza extra
ducto Interno
le destinará a
Otro de
es el presupu

los presupuestos
el citado este
pobreza extra
ducto Interno
le destinará a
Otro de
es el presup

United Agricultural & Mechanical Co.

United Agricultural & Mechanical Co.

- United Agricultural & Mechanical College

Arf. y. Necesidad como una Const. b. 230

Arf. y. Necesidad como una Const. b. 230

Arf. y. Necesidad como una Const. b. 230

JOAQUIN NAKAMURA ZITLALAPA

JOAQUIN NAKAMURA ZITLALAPA

JOAQUIN NAKAMURA ZITLALAPA

622

622

Enfermedades de la adolescencia

UIN NAKAMURA ZITILAPA
-
Kantor di
Vientiane
Delicieux
Almuerzo
Salapang

231

1

La política social en la transición

Hoy como ayer la respuesta está en el movimiento social, en la presión de la sociedad civil, pues el imperio ciertamente es poderoso pero no omnipotente y ahí está el ejemplo de las mujeres y los hombres indígenas de Chiapas que al grito de ¡Ya basta!, marchan, a pesar de las amenazas de odio y muerte, hacia el encuentro de la sociedad que mediatizada por unos medios de comunicación, no alcanza aún a comprender del todo que la lucha de ellos es la lucha de todos. Dejan sus armas, pero no todas, se trajeron también los trabajadores sociales para conseguir mejores porvenir para la población a quien deberán servir: LA ESPERANZA.

Bibliografía

- ACOSTA CÓRDOVA, Carlos. "Ni Sedesol ni los gobiernos estatales tienen acceso a las cifras oficiales de la pobreza", en *Proceso*, México, D.F. 26 de julio de 1998.
- BALLINAS, Víctor. "Sin acceso a la canasta básica, 80% de los mexicanos, revela el Conapo", en *La Jornada*, México, D.F., jueves 11 de enero de 2001, Año XVII, número 5877, p. 37.
- CASTELLANOS, Antonio. "Siguen los cortes de electricidad en California", en *La Jornada*, México, D.F., lunes 22 de enero de 2001, Año XVII, número 5888, p. 20.
- CHOMSKY, Noam y Dietrich Heinz. *La sociedad global*. Joaquín Mortiz, México, 1997.
- CORREA, Eugenia. *Crisis y desregulación financiera*. Siglo XXI, México, 1998.
- DE LA GARZA TOLEDO, Enrique. *Trabajo y trabajadores en el México contemporáneo. La construcción colectiva*. UAH, México, 2001.
- FOBAPROA. Página de Internet no autorizada. www.com.fobaproa.org.mx, México, 2001.
- GARDUÑO, Roberto. "Para enfrentar la pobreza se requiere cambiar la actitud de la sociedad", en *La Jornada*, lunes 22 de enero de 2001, Año XVII, número 5888, p. 37.
- LOMAS, Emilio. "La sorpresa eléctrica de California: apagones", en *La Jornada*, México, D.F., lunes 22 de enero de 2001, Año XVII, número 5888, p. 20.
- MARTÍNEZ, Fabiola. "En 18 años la burocracia disminuyó 50 %", en *La Jornada*, México, D.F., jueves 11 de enero de 2001, Año XVII, número 5877, p. 40.
- PÉREZ SILVA, Ciro. "El paquete económico de Fox reduce gasto en salud", en *La Jornada*, México, D.F., miércoles 13 de diciembre de 2000, Año XVII, número 5850, p. 10.
- PRIETO CASTILLO, Daniel. *Religión y manipulación masiva*. Editorial, México, 1979.
- REIMANN, Elisabeth y Fernando Rivas. *Derechos humanos: ficción y realidad*. Akal Ediciones, Madrid, 1980.
- SAMUELSON, Paul A. y William D. Nordhaus. *Economía*. 13ª ed. Mc Graw Hill, México, 1993.
- VILLARREAL, René. *Liberalismo social y reforma del Estado*. Fondo de Cultura Económica, México, 1988.



Unidad Académica Multidisciplinaria de
Ciencias, Educación y Humanidades

BIBLIOTECA

Elementos para la formulación de políticas sociales en la transición

Iván Moscoso Rodríguez*

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. Maestro en Investigación y docencia urbana. Académico en el Centro de Educación Continua-ENTCS-UNAM, ha sido funcionario público desde hace veinte años.

Introducción

Antes de exponer algunos acercamientos técnicos sobre las políticas sociales para la transición, me permitiré esclarecer el ambiente de la transición que se experimenta en México, en el entendido que las políticas sociales sólo se pueden instrumentar desde el Estado, con la participación activa de distintos sectores sociales. Por lo mismo, no se trata de cobijar el asistencialismo, que pretende expiar culpas a los acumuladores privados de la riqueza nacional, regalando dádivas a los menesterosos, sino, por el contrario, poner al Estado en acción plena y la política pública social debe ser la herramienta para promover el promover el bienestar de todos, sin exclusión de ningún tipo, como base de la justicia social.

La política social es un resultado de las relaciones humanas que se expresan en un sistema socio económico dado; por lo mismo, en una sociedad como la que vivimos, articulada por las "leyes" del mercado que propician la acumulación privada y una minoría económica impone dominio a grandes mayorías, será la capacidad política de los grupos de intereses lo que permita o no construir e instrumentar políticas que favorezcan a todos o a las mayorías. Para esto se debe hacer gestión política encaminada a acumular voluntades que propicien políticas sociales verdaderas, de lo contrario nos mantendremos en el juego funcionalista que utiliza la política social como parte de los mecanismos de dominación.

Para reflexionar sobre el valor y papel de las políticas públicas sociales en el proceso de construcción del bienestar, es necesario hacer una revisión al contexto en el que se construyen y aplican. Partimos de la base que la sociedad está en permanente cambio y, particularmente, en estos tiempos el cambio se ha acelerado como resultado del desarrollo científico tecnológico, de avances lentos en el siglo XIX y la primera mitad del siglo pasado, ser científicos nos sitúa, a saltos, en una revolución en la producción y las comunicaciones. Este gran cambio, después de la Revolución industrial, está desplazando a millones de personas de las industrias y los crecientes ejércitos de reserva se transforman en desplazados definitivos por el software. Como marco de esto, con la misma velocidad, la dinámica de la concentración y la centralización del capital impone una globalización comercial y la regionalización de mercados, lo cual ha revolucionado la organización

es de tener a la mano la información

económica en muchos los países, sobre todo los que buscan no que dar rezagados de la mal llamada modernidad.

Sin duda, esta sociedad está en transición hacia algo que podría ser maravilloso si el fruto de la tecnología y de la globalización permitiera eliminar el hambre y la pobreza que crece en el Planeta; pero desgraciadamente no es así, porque los desempleados se quedan sin los mínimos servicios sociales que antes les proporcionó el Estado y en cambio, el 8% de la población se queda con más del 80% de la riqueza generada por el trabajo humano.

Sin duda esta transición no es la que fortaleceremos, porque va en contra de los valores humanistas que debe sustentar el trabajo social.

Aterrizando este comentario en el contexto, en los países nuestros -nuestros desde el punto de vista de la cultura que aun permanece, porque en lo económico cada día pertenecen más a las transnacionales-, la transición que se experimenta desde los años setenta, cuando voca fondo la crisis del modelo sustitutivo de importaciones y las alternativas democrático-populares, de muy poca duración, son aplastadas por los militares a sangre y fuego, no ofrecen nada distinto a la tendencia histórica del sistema capitalista prevaleciente, cuando más su reordenamiento, sin una guerra mundial de posiciones, aunque un guerra de guerrillas encubierta por los diferentes mecanismos de presión del sistema de dominación.

La llamada transición de las dictaduras militares a los gobiernos civiles no ha sido la solución esperada. Los llamados gobiernos democráticos en Chile, Argentina, Brasil y otros, mantienen las estructuras y objetivos económicos impuestos por las fuerzas armadas y, con discursos democráticos, han pulverizado la capacidad de protesta y de lucha reivindicativa que lograron esos pueblos durante la dictadura de jándolos indefensos ante la fuerza brutal del neoliberalismo. La mayoría de los partidos políticos que han gobernado, después de las dictaduras del cono sur han sido inmejorables administradores del capital extranjero y fieles adherentes del totalitarismo ideológico, político y económico del capitalismo en su fase renovada, llamada neoliberalismo. Son los mejores cuidadores de la herencia de las dictaduras y parapeados en el discurso de la «necesidad de crecimiento e inversión extranjera» han empobrecido más a la población y entregado los recursos naturales, riqueza básica de nuestras naciones. Mucho de esto está relacionado con la mercantilización de la política, distorsión que la

mantener la tasa de ganancia. No es nuevo que, por la vía de los impuestos como el IVA a alimentos básicos, medicinas y libros se busque fortalecer las finanzas públicas para que desde aquí se destinen a programas públicos que facilitan la acumulación de los empresarios en el poder. Una muestra de ello es el rescate bancario mediante el cual se permite que el presupuesto nacional se vaya a manos de banqueros que hacen grandes ganancias, y el costo de su voraz administración se le impone a la población mexicana, para que los futuros 30 años pague las deudas de las malas administraciones de empresarios sin moral humanista. Esta es una prueba más de que muchos empresarios, por malos y perversos y hacen fortuna a costa de esquilmar el presupuesto público y con ello empobrecen a toda la población.

La transición que se empieza en julio del 2000 ha sido, hasta la fecha, un paso adelante en la remoción de los grupos de poder político que se mantuvieron 71 años en el Gobierno; pero dos países atrás en la medida que se profundiza el modelo neoliberal que inaugurara Miguel de la Madrid y se fortalece el despotismo ilustrado en espacios del poder público como la Cámara de Senadores, al legislar en contra de la mayoría del país que apoyaba la aprobación de la Ley COCOPA, para empezar a atender la situación de miseria de los indígenas en el país.

En estas condiciones, la política social en la transición no se puede formular con facilidad, porque la realidad nos muestra que el avanzar político no puede llevar a una democracia conservadora, que con nuestros instrumentos siga favoreciendo la esencia acumuladora y concentradora del capitalismo y las mayorías pobres se incrementen la transición no está claramente definida, sigue posicionada del poder la estrategia neoliberal, por lo tanto, primero se debe definir la transición para ello es necesario, hacer la tarea pendiente: pensar y expresar sobre el tipo de sociedad que queremos construir desde ahora y en adelante, las políticas públicas como instrumento social, nos pueden ayudar.

La formulación de las políticas públicas para contribuir a definir la sociedad del bienestar

Las políticas públicas para la transición, tendrán que partir por servir al proceso de definiciones sobre el futuro que queremos, en una primera fase, y a establecer cursos de acción para transitar hacia el objetivo, en una segunda fase. Aunque la primera fase debía haber

debilitado la práctica partidaria de la mayoría de la población y colado a la política en tela de juicio como factor para mediar las relaciones humanas y el acople de intereses.

En México, la transición tan anhelada que se empieza a vislumbrar desde 1988, por el avance de las fuerzas democráticas con Cuauhtémoc Cárdenas a la cabeza y que se acerca con el triunfo de Vicente Fox en julio del 2000, nos encuentra en una visión compartida del futuro que se busca. Gano la pista y el eclecticismo por sacar al PRI del gobierno y su agotamiento de 71 años a la cabeza del sistema de la población no tuvo condiciones para articular un proyecto propio de futuro y fueron las elites económicas y políticas las que negociaron el nombrado cambio.

Resultado de ello, el escenario político no es muy claro, la crisis por el control del Estado permea a todos los ámbitos políticos, debido a los reacomodos que buscan los grupos frente al nuevo escenario del poder. El escenario social es mucho peor y se repite la «eternidad perdida» porque entre 1989 y 1998 subió en 82% el número de mexicanos en extrema pobreza, según datos del Banco Mundial. De 5.2 millones se llegó a 9.5 millones de personas que no pueden obtener siquiera 2,200 calorías diarias. Si consultáramos otros analistas es muy probable que las cifras sean mayores; pero para evitar que se nos tilden de alarmista, se cita al Banco Mundial, uno de los actores que no es ajeno a la existencia de la miseria en los países subdesarrollados.

En el mismo estudio del Banco Mundial Pobreza en América Latina: tendencias y determinantes, se informa que la pobreza mexicana es mucho menor que la de Guatemala, Honduras, Bolivia o Nicaragua. Mientras tanto, Colombia sería el de mayor complejidad porque alcanza el 66%, Brasil el 35% y Chile está en similares condiciones que México (las cifras frías tendrían que analizarse según la metodología con que se obtuvieron). Por otro lado, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente informa, en la publicación GEO 2000, que existen 224 millones de pobres en América Latina y el Caribe, y la inequidad del ingreso se acentúa pues la riqueza del 20% más rico de la población es 19 veces mayor que en el 20% más pobre, en contraste con la diferencia de 7 veces en los países industrializados.

En estas condiciones nos preguntamos, entonces, ¿de qué transición hablamos, si vamos como el camarón, cada vez más hacia atrás? Para el colmo de los males, el proceso de concentración y centralización del capital insiste en debilitar más el ingreso de las mayorías para

realizado antes de las elecciones, de tal manera que el pueblo se promueva sobre proyectos de futuro, aun se puede hacer y estructurar un proyecto con sentido de largo plazo, con solidaridad entre los actuales grupos sociales y con las futuras generaciones.

Para la primera fase, rescatamos tres características de las políticas públicas. Primero, su carácter predictivo, es decir, contribuir mediante la acción pública a acercarse a un ideal de sociedad. Para hacer esto es necesario partir por conocer el ambiente en el que estamos y el que queremos alcanzar en un futuro, el tipo de sociedad que queremos construir.

Ofrecido el sistema capitalista no ha logrado las metas sociales reiteradas en los discursos de sus gobiernos y empresarios; por el contrario, va en sentido opuesto de lograr el bienestar para todos los habitantes del planeta, como se constata en estas últimas décadas y en los datos difundidos por organismos de Naciones Unidas.

Está comprobado que el sistema de libre mercado no puede resolver los asuntos centrales de la sociedad, como es la justicia social, valor incubado desde hace siglos para caracterizar el derecho de todos al bienestar, a partir de la equidad en aprovechamiento de los bienes terrenales y de lo que la propia sociedad genere para alcanzar la felicidad. Para lograr esta justicia se necesitan leyes distintas a la ley de la oferta y la demanda, las leyes impositivas vigentes y sobre todo la leyes financieras, porque todas están hechas para favorecer a pequeños grupos empresariales, en contra de la mayoría de los medianos, pequeños y microempresarios y de la población que no cuenta con medios de producción. Esta es la esencia del sistema, no va a cambiar por más que en sus discursos digan lo contrario. Valga la pena mencionar, entre paréntesis, que, en el marco de la discusión del Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA, que promueven los estadounidenses para que todo el continente sea un gran mercado manejado por ellos, se ha incorporado el interés de las transnacionales de exigir garantías absolutas a los gobiernos de la región sobre inversión, de tal manera que el capital foráneo pueda invertir hasta el 100%, sacar las utilidades cuando y como quiera, indemnización si por algún conflicto social les impide obtener las ganancias que ellos estiman, etcétera. Entre las empresas promotoras de esta imposición se encuentran las automotrices General Motors, Ford y Daimler Chrysler; las petroleras Texaco y Chevron y otras 30 más. El proceso de apropiación de los recursos nacionales por estas transnacionales

se empezó a discutir en la Organización Mundial de Comercio y se ha trasladado a las comisiones que negocian el ALCA. En otras palabras, quieren utilizar a nuestros países como botín para su acumulación y lamentablemente, todos los gobiernos de la región, excepto el de Cuba, desfilan tras la desafiada y conocida música que toca Buch.

La definición de las políticas públicas debe tomar en cuenta las condiciones externas del país, sobre todo cuando las potencias imponen sus condiciones económicas y los grupos económicos y gubernamentales están de acuerdo con ello y facilitan el saqueo. Por lo mismo, es muy importante evaluar si el futuro que deseamos construir tiene que asumir el determinismo de la globalización y su concentración del capital. Es probable que muchos simpatizantes con la idea que nos gobierna abiertamente las transnacionales, que tal vez vamos hacia el desarrollo cobijados por ellas; o que seamos parte de llamado primer mundo con el mismo estilo de consumo y de aculturización que ello implica. Es probable que muchos esperen vivir la libertad y la democracia de elegir que consume uno u otro producto chatarra o que pueda pasar la vida «navegando en internet» y disfrutar de esa realidad virtual. En este caso, las políticas para la transición serán fáciles y bastará con seguir incorporando las directrices del Banco Mundial del Fondo Monetario Internacional, de Monsanto o de cualquier empresa transnacional y de amigos de presidentes que llevan la riqueza de México.

Pero para la gran mayoría de los mexicanos y latinoamericanos, que no queremos un futuro apropiado y gobernado por la lógica y las instituciones del dinero y sus empresas, las políticas públicas para la transición tendrán que ser diferentes.

De acuerdo con esta situación el factor predictivo de las políticas públicas tendrá que realizarse mediante procesos de participación social, para que la población discuta y acuerde qué quiere como futuro. En este sentido, la definición de las políticas fortalecerá un gran proceso de planificación local, regional y nacional; informado, pactado y consensado. En este camino se podrá discutir la necesidad de cambiar la racionalidad instrumentalista, cortoplacista e inhumana de los dueños de las grandes empresas y grupos políticos dominantes, de tal manera que se incorpore la racionalidad moral impregnada de justicia social en la dinámica del Estado.

La definición del sentido o dirección del futuro será la base para imprimirle velocidad y generar las coyunturas de

Si nosotros queremos definir políticas y decidir cómo instrumentarlas, tenemos que tomar en cuenta esta situación, el sistema político y las fuerzas sociales que se expresan en nuestro medio y las formas en que opera la democracia. La población puede proponer y hacer que se establezcan ciertas políticas públicas, pero si no cuenta con fuerzas y voluntades al interior del Estado es muy difícil que se realicen.

Es muy sabido que existe una gran distancia entre la teoría y la realidad, sobre todo respecto al discrecional uso del poder por reducidos grupos económicos y de la práctica de la democracia como mecanismo sin contenido social o forma de legitimación de los intereses de los grupos dominantes; por ello, la construcción de las políticas públicas es un espacio valioso para darle contenido al poder de las personas, a la necesidad de hacer valer su racionalidad respecto de futuro que busca y a expresar su voluntad política que lo compromete en su construcción, con todo lo cual se le impregna un nuevo carácter al poder de las instituciones.

En este orden, el cómo se decide, qué procedimientos se utilizan, qué medios se ponen a disposición y quiénes participan en las definiciones e instrumentación de las políticas, debe ser congruente con la perspectiva social que se requiere construir; para con ello establecer el estilo de desarrollo que nos identifique. Al mismo tiempo, se debe definir qué satisfactores sociales generar y cómo distribuirlos, tomando en cuenta que los ecosistemas no se deterioren y en el proceso de construcción del bienestar participen todos los que tengan condiciones físicas e intelectuales para ser parte de la producción del desarrollo científico tecnológico y de los procesos de distribución en un marco de justicia, equidad, solidaridad entre todos los humanos. El cómo se realicen estos procesos y el contenido de los mismos serán una clara muestra o verificación de la construcción de un futuro distinto, del cambio que se busca.

En tercer término, es necesario imprimirle el carácter de acción real a las políticas públicas; es decir, que se lleven a cabo los programas, proyectos y acciones establecidos. Para avanzar construyendo el cambio la instrumentación de las políticas públicas nos permitirá evaluar si se va en el camino correcto o no, si la velocidad de los cambios es la apropiada o no, y en su caso, hacer las correcciones que se requieran. Esto es muy importante porque la historia nos muestra que las políticas públicas sociales, en su mayoría, se quedan en grandes

námicas por medio de políticas públicas que contengan las aspiraciones sociales será el fruto de los consensos sociales.

En segundo término, utilizaremos el carácter decisorio que contiene una política pública, en un ámbito con variados actores sociales, condicionantes complejas y medios para lograr los objetivos propuestos. Se trata de escoger el cómo hacer las cosas, por lo tanto implica explicitar una racionalidad y una voluntad. Aquí nos encontramos con la relación entre los asuntos de la ética y la política, tan importantes para lograr una convivencia sana y con justicia entre todas las personas.

Según los pensadores clásicos y la realidad que nos toca vivir, la política como praxis humana está estrechamente vinculada con el poder. Este poder fue definido, en algunas de sus páginas, por Hobbes, como los «medios para obtener alguna ventaja... o en el mismo sentido podemos colegir que es el conjunto de medios para lograr objetivos deseados. En cualquier caso, la política tiene expresión de dominio y éste se expresa en las relaciones sociales. Los medios pueden ser económicos, culturales, militares, organización social, información, entre otros; y operarán de acuerdo a quien sea el poseedor de los mismos. El escenario en disputa de estos poderes es el Estado, pues es la única institución social, vigente, dotada de legitimidad relativa para concentrar y usar el poder coercitivo de una sociedad determinada. En sociedades divididas en clases y grupos de intereses distintos, se busca este poder del Estado y se apropiaron de él los grupos dominantes para imponer sus intereses sobre los demás grupos sociales.

También es importante reiterar que este monopolio del uso de poder por el Estado fue resultado de un proceso histórico, de renuncia de los individuos al derecho de usar cada cual la fuerza para obtener sus medios de subsistencia, que le igualaba a los demás, para colocarlo en manos de un solo ente. Esta cesión del ejercicio directo de la fuerza, junto a la centralización de la llamada soberanía popular fortalecida enormemente al Estado. Como mecanismo de interacción estatal con el resto de la sociedad, para asegurar que el poder militar y político sea usado en beneficio de la justicia social, la humanidad estructuró los sistemas políticos, los cuales han cambiado mucho, hasta lo que hoy conocemos como democracia, la cual se debiera caracterizar por ser «el gobierno en el que el pueblo ejerce su soberanía». Nada más alejado de la realidad, porque la democracia ha sido utilizada como instrumento para despojar al pueblo de la mayoría de sus derechos.

documentos y discursos de gobernantes, por lo cual han servido como medios de legitimación de gobiernos que han favorecido proyectos e intereses distintos del desarrollo social.

Es importante aclarar que las políticas sociales no solo son aquellas que se orientan a atender los problemas de pobreza y falta de satisfactores de las mayorías del país, sino que también tienen relación con los aspectos sustantivos de la propia razón de Estado: procurar el desarrollo material e intelectual de todos los miembros de la nación (en esta praxis es donde se puede unir la política y la ética). En este orden, la alimentación, la educación, la salud, la vivienda, las comunicaciones, la seguridad, entre otros satisfactores, son necesarias para todos, aun cuando las formas y dimensiones de su distribución tenga que reconocer el derecho apremiante de los que menos medios tienen para resolver por sí mismos su subsistencia. Las propias políticas distributivas o redistributivas del Estado deben tender a que todos logren medios para resolver sus necesidades materiales e intelectuales, ello le pudiera confirmar al Estado su carácter de promotor y regulador del llamado interés general o bien común.

El Estado tiene como función básica atender los aspectos sociales, y en la medida que la polis de hoy, donde se practica la política, cubre toda la nación, se logra un encuentro y coincidencia, en espacio y función, entre la política y lo social. En todo caso, es necesario apuntar que la práctica de la economía burguesa le fue quitando de la esfera de la política el dominio sobre las relaciones económicas para dejarla en el espacio de los empresarios y grupos de poder político que representan sus intereses, originando una contraposición entre los civil y lo público o entre lo privado y lo social o de interés del ciudadano.

En la perspectiva de transitar hacia una sociedad distinta a la actual, es necesario devolver al Estado el poder que le ha sustraído el sector privado, de tal manera que el conjunto de la sociedad pueda tomar decisiones sobre el papel y formas de realizar las actividades económicas. Actualmente, los economistas y empresarios han impuesto su totalitarismo ideológico y práctica mercantil al conjunto de las actividades sociales; sin embargo, no se hacen responsables de los impactos negativos que generan en otros campos del quehacer humano. Los problemas de la pobreza y de la crisis ambiental son ejemplos palpables de ello.

Estas tres características de las políticas públicas nos podrán ayudar para orientar el proceso de definición sobre el futuro que queremos y establecer criterios básicos para transitar hacia él. Pero no basta con esto, es conveniente ampliar algunos elementos que sirvan para definir el paradigma que buscamos para la humanidad.

Reconceptualizar el desarrollo

La crisis social y ambiental, como consecuencia del llamado desarrollo capitalista, indica que ese paradigma no es el adecuado, por lo tanto, la humanidad hoy día y las futuras generaciones deben transitar hacia otras opciones, construir uno nuevo.

Para esto, es necesario reconceptualizar el desarrollo para colocar a la humanidad y su entorno natural en el centro de la actividad social. El desarrollo lo debemos entender como la elevación permanente del bienestar de toda la población y la preservación de los ecosistemas a los que pertenece, a partir de la justicia social como principio ético para que cada cual satisfaga las necesidades materiales y espirituales, que contribuyan a la realización personal y social; según la cultura, aspiraciones y beneficios que debe proporcionar el avance científico y tecnológico en un tiempo y lugar determinados, teniendo en cuenta las condiciones de la naturaleza y la preservación que se requiere de ella para que, también, ofrezca condiciones suficientes a las futuras generaciones. Aunque el concepto desarrollo está «impregnado» en la actual cultura social occidental, su proceso de construcción, su resultado muy insuficiente no reclama su anulación como aspiración, aunque sí su nuevo contenido y formas de construirlo.

En esta construcción de instrumentos teóricos y prácticos para definir un modelo de desarrollo, es conveniente incorporar un aspecto sustancial para la vida: pero que su consideración ha estado subvaluada por la cultura productivista del libre mercado, este es: la dimensión ambiental.

En la actualidad, junto con la crisis social, se aprecia una crisis ambiental, las que en muchas situaciones se encuentran y retroalimentan en tanto son efecto de la misma causa: el modelo capitalista de producción. Sin embargo, aun cuando esto es un hecho desde que la industrialización se impone como eje de la producción, la relación entre política y ecología no se ha establecido como campo de trabajo científico ni como praxis cultural y económica en los tiempos del

internacional ofreció el conocimiento sobre los problemas ambientales que se presentaban en el planeta. El ámbito político institucional articulado por Naciones Unidas recibió, con sorpresa algunos, relaciones otras e increíbles unos cuantos, la noticia que ya el Club de Roma había exteriorizado sobre los problemas del crecimiento económico, con base en el estudio *Los límites del crecimiento*, entre cuyas conclusiones establece que la capacidad del Planeta, en las condiciones que se realiza la economía actual, alcanza hasta el año-2070, después "el ser humano intentará comer y no podrá hacerlo por carecer de alimentos; quedará bebiendo y el agua será ácida; pretenderá respirar y el aire viciado lo intoxicará...". Sin duda fue una síntesis muy alarmante que sirvió y sigue sirviendo para llamar la atención sobre las repercusiones que genera el actual modelo económico.

Posteriormente, en 1987, con la publicación del Informe Brundtland Nuestro Futuro Común se empieza a conjugar la propuesta de desarrollo sustentable, que en su esencia se base en la concurrencia de tres dimensiones para el mismo: económica, social y ambiental. Esta propuesta plantea la necesidad de una nueva ética del desarrollo en torno a la equidad (aunque lo correcto es en torno a la justicia), llama la atención sobre la necesidad de cambiar patrones de producción y consumo y, por primera vez, se reconoce que los llamados países desarrollados tienen una deuda histórica con los países denominados subdesarrollados, que debe ser saldada.

Vente años después, en 1992, se realiza la Cumbre sobre medio ambiente y desarrollo, en Río de Janeiro, y se retoma lo importante del Informe Brundtland. Allí se consolida la propuesta del desarrollo sustentable, con un fuerte énfasis en la atención a la pobreza como acción prioritaria. Con esta Cumbre se marca la transición hacia un compromiso ambiental internacional signado por la presencia de 165 países y más de 100 organizaciones no gubernamentales. La llamada Cumbre de la Tierra tiene el mérito, además, de establecer 27 principios básicos de orientación para la acción pública y social, que buscan nutrir una nueva ética para el desarrollo, y define un programa, la agenda 21, para que se lleve a acciones concretas cada principio.

Entre los principios aprobados en Río, vale la pena destacar algunos, por su claro contenido histórico y su perspectiva social. La construcción del desarrollo Sustentable, tienen relevancia los vínculos con los aspectos éticos. En el principio N° 7 se define que existe una responsabilidad común de las personas y países sobre los asuntos

capitalismo. Salvo algunos estudios y propuestas políticas de luchadores sociales del siglo XIX, dentro de la crítica al sistema.

En la medida que toda la especie viviente evoluciona en función de las condiciones y los recursos que el ambiente le ofrece y de las capacidades de adaptación que tiene y formas de aprovechamiento que genera, la especie humana, en particular, desarrolla capacidades y conductas que le permiten la sociabilidad y su integración en la polis. La base material que permite el desarrollo de la humanidad es la energía que se obtiene de la naturaleza, que le permite vivir, y la energía que transforma en fuerza de trabajo que le permite desarrollarse como especie: adquirir conciencia, crecer con la ciencia y la tecnología, materializar con la cultura y alcanzar satisfacciones materiales y subjetivas. Esta es la base de la relación entre ecología, sociedad y política.

Las condiciones actuales del medio ambiente nos lo muestran de forma compleja y poco grata esta relación entre ecología, sociedad y política, en los problemas de la contaminación o del abatimiento de los recursos naturales o de las alteraciones climáticas que se manifiestan en fenómenos destructivos. Por esto es necesario, en la construcción de un nuevo modelo de ordenamiento y justicia social, tomar en cuenta la gran importancia del medio ambiente.

Si la relación de la política con lo social, como base para construir la economía del bienestar, está dada por la articulación que se sintetiza en el sistema político, la relación de lo ecológico con lo social es de lógica dialéctica, pues sin la naturaleza la humanidad no existiría; por lo tanto, el paradigma que necesitamos construir debe articular los tres ámbitos en los que se manifiesta y desarrolla la especie humana: la naturaleza (a la cual pertenecemos), la acción económica y producto del trabajo (interacción hombre - naturaleza para atender las necesidades materiales e intelectuales) y la sociabilidad (diversas formas de articulación y participación social).

El desarrollo sustentable, alternativa que vincula la economía, lo social y lo ambiental

La discusión sobre las posibilidades reales de alcanzar el desarrollo se mantiene en discusión hace bastante tiempo, en particular después de los años setenta, cuando fueron analizadas en la Cumbre sobre medio ambiente humano, que realizó las Naciones Unidas en 1972. Allí un importante grupo de la comunidad investigadora y académica

Allí un importante grupo de la comunidad investigadora y académica

ambientales; pero a su vez diferenciada por la magnitud de los problemas causados. Se reconoce la deuda ambiental histórica de los países desarrollados por haber sometido al medio ambiente mundial a un conjunto de externalidades acumulativas producto de la industrialización.

Otro importante principio es el N° 10, relacionado con el derecho a saber, que vincula el derecho de los trabajadores y comunidades de contar con información precisa sobre los riesgos ambientales a los que están expuestos en su actividad laboral y entorno habitacional. El derecho a la información debe permitir a las personas adquirir una nueva cultura e imprimir en las leyes el derecho al conocimiento de las situaciones ambientales.

La propuesta sobre la sustentabilidad es también un rescate de la racionalidad moral práctica, que se finca en valores y no en el instrumentalismo economicista. También se afirma a la política como medio para facilitar la sociabilidad de las personas y contribuye a una necesaria revolución cultural. Los contenidos de la Agenda 21 son una guía básica para definir políticas públicas.

Las propuestas para la sustentabilidad abren condiciones para que las políticas públicas se empiecen a construir en plenitud, en la medida que conctan e invocan la participación de todos los grupos y sectores de intereses que cierto problema incorpora. Esto reconoce la vigencia de la soberanía popular en la definición de los destinos de cada nación, situación surge de la propia crisis del sistema de dominación y de los conflictos que provoca la falta de democracia real. En lo ambiental, el interés de la población por participar en la construcción de su hábitat se debe a que con el modelo prevaleciente es muy evidente el impacto negativo en su salud y economía, así como en el debilitamiento de la sociabilidad, entre otros efectos negativos.

La demanda por participación social en la vida pública se entrelaza con la necesidad de sobriedad humana y de retomar las antiguas aspiraciones de bienestar, justicia, democracia y felicidad de las personas. En este ámbito se deben insertar las políticas públicas para el desarrollo sustentable, pues vinculan procesos económicos, sociales, ambientales, culturales y políticos propendiendo un futuro mejor.

Por otro lado, desde los espacios comunitarios se fortalecen valores y ética solidarios, que pretenden encontrar en la administración pública una perspectiva dinámica y con un poder surgido de la

La política de la Unión Europea en el campo de la energía eléctrica se basa en los siguientes principios:

Frente a esto, las movilizaciones de diversos y crecientes grupos sociales se han manifestado en cada reunión presidencial. En ocasión de la Cumbre de Presidentes en Santiago se realizó, en forma paralela, la Cumbre de los Pueblos, que se pronunció en contra de las políticas de comercio libre que empobrecen la economía latinoamericana y del Caribe, provoca mayores problemas ambientales y mantiene la dependencia externa de las débiles economías locales. En Quebec, con ocasión de la reciente reunión del ALCA, capitaneada por Bush II, se repitió el encierro de los presidentes, ahora con murallas alrededor de la zona del encuentro, para evitar que las decenas de miles de representantes de organizaciones sociales del Continente pudieran acercárseles.

Al igual que la represión en Cancún, contra quienes protestaron contra las políticas monetaristas que han incrementado la pobreza en el mundo, en Quebec, las fuerzas represivas del Estado golpearon, encarcelaron y vejaron a miles de protestantes.

En todo esto, no hay el más mínimo interés de los gobiernos por hacer del ALCA un instrumento para la construcción de la sustentabilidad. A los grupos de poder estadounidenses les interesa renovar y reforzar la dominación económica en el Continente y no piensa generar políticas transaccionales con la población. Los presidentes de los países, involucrados en esta intromisión estadounidense, harán lo propio para reprimir y excluir en vez de hacer participar las empresas medianas, pequeñas y la población para fortalecer el futuro económico de las naciones. Con estas actitudes, las políticas públicas económicas privativas seguirán esperando dominando, aun cuando los presidentes hablen mucho de desarrollo humano o de cambio.

Los usos de las políticas públicas para la sustentabilidad. Sólo una advertencia

Como cualquier instrumento público, las políticas públicas pueden ser utilizadas según sea el interés de quien las promueve o realice, por ello es necesario tener cuidado para evitar confusiones. El discurso de la sustentabilidad es muy fácil de manipular, toda vez que los aspectos específicos no están delimitados y los aspectos generales son los únicos conocidos, los cuales ofrecen puertas de entrada a los más diversos intereses. En cualquier caso, lo importante y que puede hacer

en general, deben ser explícitas, para que expresen en forma clara y determinante sus objetivos. Por el contrario cuando las políticas públicas no expresan sus relaciones con lo ambiental o social, las denominaremos implícitas y ello nos obligará a buscar su relación con lo social y ambiental. Esta distinción es útil porque a partir de la primera (la explícita) es posible establecer e informar cuando se está trabajando directamente para la sustentabilidad. Cuando las políticas son implícitas, porque en algún momento o espacio tiene un impacto ambiental o social y económico, es menos clara la identificación del objetivo. Se requiere inferir para aproximarse a la política pública implícita, por lo tanto no se debe recomendar la formulación de esta modalidad de política; para ello ayudaría una nueva estructura de planificación - programación y presupuestación pública.

La problematización de la transición y del desarrollo sustentable

Finalmente, en este comentario sobre las políticas públicas y su condición para utilizarlas para la transición hacia una sociedad mejor, es conveniente afirmar que las políticas públicas son un conjunto de respuestas del Estado, por lo tanto, casi nunca una política pública es una sola decisión; por lo general, involucra un conjunto de decisiones que se pueden dar de manera simultánea o secuencial en el tiempo. Son decisiones que forman parte del Estado o, si se quiere, del régimen político.

Ahora bien, una política pública debe cumplir con el requisito de encontrarnos frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas: lograr el bienestar es hoy un gran problema. En las sociedades desarrolladas, subdesarrolladas, tradicional o moderna, etcétera, como se le quiera denominar, siempre hay un conjunto de problemas por resolver. Sin embargo, no siempre el Estado puede enfrentarlos todos, por múltiples razones: falta de recursos, tiempo, circunstancias, presiones, interés distinto, etc. El Estado, entonces, enfrenta de manera prioritaria aquellos que socialmente obedecen a una mayor presión, o tienen una mayor incidencia social y llaman la atención como problema nacional. En otras palabras, el poder político de dominación sólo se abre frente a situaciones que pongan en peligro esa dominación o que este tenga la necesidad de vitalizarse con una medida de carácter nacional.

la diferencia, es constatar quienes participan en la formulación de las políticas, verificar si sus mecanismos son de carácter abierto, democrático, plural, incluyente, con una clara idea de preservar los recursos naturales, de eliminar realmente la pobreza y de haber justicia social; o por el contrario, si los eventos son cerrados, formales, cupulares, excluyentes y lo social y ambiental se queda en el discurso. En el primer caso se trata de un uso para la sustentabilidad, en el segundo no lo es.

Desde la óptica ambiental, las políticas públicas deben servir para lograr una acumulación social que contribuya a facilitar la construcción pacífica de un desarrollo sustentable; es decir, se trata de devolverle a la gente su soberanía para decidir cómo atender sus necesidades y aspiraciones, y para que se preserven los recursos naturales. Se debe reducir la cultura por la apropiación privada, que sólo le permite acumular a algunos y a llevar a la pobreza a las mayorías. Las instituciones públicas deben orientarse a la acumulación social, en otras palabras, las inversiones y capitales deben fortalecer al Estado como garante de la justicia social, por lo tanto evitar las privatizaciones, sobre todo de bienes y recursos naturales, porque incuban fuentes de conflictos sociales futuros.

En la construcción del desarrollo sustentable las políticas públicas ambientales no pueden ser concebidas como factor de legitimación del gobierno en turno, mucho menos deben utilizarse para esconder conflictos coyunturales o estructurales del sistema. Es muy común en nuestros días leer documentos oficiales de gobiernos y organismos multinacionales que proponen políticas y programas ambientales que se quedan en el discurso, o lo que es peor, hacen apologías degradadoras en defensa del ambiente y por otros conductos financian megaproyectos o proyectos que van totalmente en contra del mejoramiento social, ambiental o la preservación de recursos.

Para que la población comprenda mejor el contenido y sentido de las políticas ambientales es necesario que sean lo más específica y clara posible; no es recomendable encasillarlas en la clasificación de económicas o sociales porque confunden y a veces esconden intereses distintos a los definidos o no toman en cuenta todo el impacto de las mismas.

Para evitar que se escondan los intereses, utilizaremos otra clasificación de las políticas públicas: explícitas e implícitas. En atención a esto, las políticas que inciden en el ambiente, o con la sustentabilidad

Este proceso de llamar la atención regional o nacional de un problema, para que se ponga en las prioridades, se le denomina problematización de la necesidad, reivindicación o interés. El o los asuntos pasan de lo específico a lo regional o nacional, de lo particular a lo total. De ahí que sean «problemas socialmente considerados». Así, de los problemas que existen en toda sociedad: inseguridad, ambientales, pobreza, agrarios, industriales, laborales, de falta de protección a la niñez, etc., sólo algunos de ellos pasan a ser problemas «socialmente considerados» y se transforman en políticas públicas.

Hoy estamos hablando del problema de la transición y por lo que sabemos tiene una larga discusión, es muy necesaria y mantiene muchas expectativas. Pero creo que la problematización no está bien realizada, sobre todo porque el contenido de la transición y la alternativa no está discutida ni integrada en el país. Tan es así, que muchos piensan que estamos en la transición, cuando lo que se ve diariamente es que sólo hubo un cambio de gobierno y aunque no es del PRI, su proyecto es tan neoliberal como el de los tres gobiernos anteriores.

Entonces tenemos la tarea de problematizar, problematizar y problematizar sobre la transición y la necesidad de construir una nueva sociedad. Para ello, el proceso de formulación de las políticas públicas nos pueden ayudar en la construcción del ideal de futuro que queremos y, específicamente, darle contenidos de justicia social a la propuesta del desarrollo sustentable, que como paradigma se encuentra en plena construcción.

Transición, política social y poder legislativo

Isaac García Venegas*

* Estudios de Licenciatura y Maestría en Historia por la Facultad de Filosofía y Letras-UNAM, Investigador de la Revista Universidad de México-UNAM, Profesor de la Escuela Nacional de Trabajo Social-UNAM y la Facultad de Filosofía y Letras-UNAM

Incuestionable es el "cambio", si no vean ustedes las bendiciones que Dios reparte a diestra y siniestra, a los obreros, a las maestras despedidas, a la ignorancia promovida desde los puestos públicos, al lenguaje procaz e irrespetuoso convertido en discurso oficial, e incluso, a la abstención para que, con un buen ejército de santos y vírgenes, este país encuentre el paraíso, precisamente ése en el que los pobres pagarán impuestos por su hambre, por su enfermedad, por su ignorancia y analfabetismo funcional.

¿Cómo —me dicen— designar lo anterior si no es con las palabras "transición", "cambio", y "ya no es como antes"? En suma pareciera que no hay nada que decir a este respecto. Pero insisto, desconfío de la unanimidad y si, soy un terco. En mi opinión, si bien se observa lo que estos escasos seis meses de gobierno foxista han demostrado es su hermandad con una concepción que en nuestro país hizo su aparición en 1982. Entre Miguel de la Madrid y Vicente Fox hay una línea de continuidad clarísima. Piénsese por ejemplo en la extraordinaria venta de empresas estatales que tuvo lugar en aquel sexenio y el reciente predominio de los banqueros extranjeros en la banca nacional —más del 80%—, o en los reiterados intentos, desde entonces, de vender el petróleo y la electricidad, o los deseos inculcables de privatizar la educación media y superior pública, particularmente la UNAM. En mi opinión hay algo que une estrechamente el vender lo que se pueda de una nación y el vender lo que queda de esa misma nación.

Por supuesto, más de uno dirá que en la actual administración ya no existe, por ejemplo, el corporativismo, y que por ese solo hecho mi argumento es erróneo. Aceptando, sin conceder que así sea tan insólito hecho, es preciso recordar que en todo caso quien sometió esa estructura tradicional a una presión tal que no logró reconstruir en otro sentido, fue Carlos Salinas de Gortari. En efecto, sus intentos de sustituir al PRI por "Solidaridad" —que desembocó en el secuestro y asesinato de personas clave de su régimen—, al mismo tiempo que utilizaba la estructura corporativa tradicional para acelerar las privatizaciones y lo que eufemísticamente se llama adolgar al Estado, ha sido ya estudiado y demostrado por numerosos especialistas.

Así, pues, entre los "Amigos de Fox" —que tanto enojó causa al PAN— y Solidaridad, entre el corporativismo y los pactos de Elba Esther Gordillo y el presidente Fox para el reciente e irrisorio aumento del salario a los maestros, hay una continuidad que resulta ingenuo negar. Si lo que digo no fuera suficiente, recuérdese las declaraciones

Desconfío de la unanimidad cuando de cosas importantes se trata, y la transición mexicana no es la excepción. Tanto se le enarbola que hasta parece cierta. Ante ella no queda de otra que la participación fervorosa en el nuevo rezo mexicano, que dice así: alabada sea la nueva trinidad nacional, "transición", "cambio" y "el ya no es como antes", por nuestro voto, por nuestro voto, por Nuestro Gran Voto. Santísima trinidad que por todos lados, dicen, llegó para quedarse.

No lo he hecho, pero resultaría interesante levantar una estadística de cuántas veces en un solo día y en los más diversos ámbitos —desde el taxi hasta la radio, desde el pesero hasta los programas cómicos de televisión—, se utilizan estas ideas como el modo más económico, por no decir superficial, de hacer referencia a la actualidad cotidiana nacional, cuando no como consuelo a la sensación de que algo no funciona correctamente. Tan contagioso es el hecho que en realidad parece difícil resistirse a ver en todo a la trinidad nacional.

Según la opinión mayoritaria, sólo de tercetos sería negar lo evidente. Allí está la "transición": los saludos a los hijos desde la alta tribuna de la nación; los crucifijos en las ceremonias oficiales; la convicción de que, según la sapiencia de un secretario de Estado, la lectura de ciertas novelas pervierte a las pobres muchachas, quienes al ver los brazos extendidos del cristo piensan en otra cosa. Precisamente en eso que ven cotidianamente en la televisión, en las revistas, en internet y de la que platican en el baño de mujeres de las escuelas, en los restaurantes, en las calles.

A la curiosa concepción del tiempo gerencial en la que quince minutos se convierten en meses, si no es que en años, de cualquier calendario común y corriente; al crecimiento del 7% que subitamente, y por arte de magia, se convierte en un sano, deseable y benéfico 2.5%; al abandono del maravilloso mundo de los changarros en aras de un ahorro meramente propagandístico, a todo esto en otros tiempos se le llamaba sacrificio y esfuerzo de todos los mexicanos, pero, bueno, "ya no es como antes", afirman. Ahora en vez de que nos hablen de la promesa de la modernidad y de nuestro inminente arribo al primer mundo, se nos dice que es necesario dejar de ser mediocres. Nada, en efecto, es como antes.

que en 1997 hizo el fallecido Carlos Castillo Peraza en el sentido de que el PRI había robado al PAN su proyecto económico, por no hablar de Fox gobernador de Guanajuato defendiendo el Fobaproa que dolor de cabeza y desesperación le produce hoy como presidente. Lo que a mi juicio resulta descabellado es obviar tan evidentes "coincidencias".

2

Si insisto en esta continuidad es para que su mirada vaya más allá y se fije en las concepciones que hay detrás de todo esto. Lo que en Chile necesitó de un golpe militar, en México utilizó a la dictadura perfecta, de la que hablaba Vargas Llosa para imponerse, y hoy en ambas naciones se disfraza de democracia. Me refiero a eso que comúnmente se llama neoliberalismo. Los invito a pensar sus implicaciones.

Yo creo que uno de los elementos fundamentales de este sistema es la indefinición, escondida siempre tras el vértigo de lo novedoso. Esta indefinición se impulsa desde las instituciones y del poder. Basta revisar los periódicos para darse cuenta que, por lo menos en nuestro país, Chespirito se erigió en verdad discursiva de todo un sistema: el "así como digo una cosa digo otra" parece ya una divisa natural del gobierno mexicano. No se necesita mucho esfuerzo para darse cuenta de lo que esta actitud implica: la nula posibilidad de llegar —a cualquier acuerdo y, acaso lo más grave, el hecho de no comprometerse con ninguna responsabilidad, lo que no sólo da al traste con uno de los pilares de cualquier democracia que se precie la transparencia y el rendir cuentas de todo cuanto se hace—, sino que mina a la misma sociedad pues vuelve en extremo difícil la convivencia de unos con otros. A esto es a lo que se alude cuando se habla de individualismo a ultranza?

Si lo anterior es criticable es precisamente porque se promueve rompiendo aquellos mecanismos que posibilitan al individuo vincularse

- 1 Texto interesante sobre el tema es el de Sader, Emir y Pablo Gentili (compil.). La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social. Clacso/Cludeba. Buenos Aires, 1999.
- 2 Hay que tener presente lo sostenido por Norbert Elias. La contraposición entre individuo y sociedad es una falacia. Es la complejidad de una sociedad lo que posibilita la existencia del individuo. Desde este punto de vista no hay contradicción el individualismo a ultranza sólo es posible en el sistema que lo alimenta. Vid. Norbert Elias, La sociedad de los individuos. Ensayos. Península, Barcelona, 2000. (Historia, ciencia, sociedad, no. 293) Esto mismo ya había sostenido Carlos Marx.

con la sociedad, lo mismo hacia el pasado que hacia el presente y futuro. Todos los mecanismos sociales que permiten el encuentro de unas generaciones con otras están completamente diluidos. Ya no se recuerda nada, y cuando se hace, carece de efecto sobre el actuar cotidiano. Los individuos viven en un presente permanente sin vinculación orgánica con el pasado, perdiendo de esta manera todo referente y sumiéndose en un relativismo espantoso.³

Pero tampoco en ese presente permanente la convivencia propiamente social es alentada o fomentada. El otro siempre desconcierta e incomoda cuando entra en nuestro entorno. Por ello hoy las relaciones se comienzan a volver indirectas, superficiales y mediáticas: internet, talk shows, programas de radio con psicólogos por correspondencia, espiritistas, y consejeros corazón que pretenden solucionar cualquier problema de los radioescuchas. Si me permiten una metáfora, el individuo de hoy es una suerte de aldea global que se reproduce al infinito pero que nunca llega a constituir un continente. Evidentemente lo anterior afecta cualquier idea de futuro colectivo. Después de todo, en una aldea lo que importa es la aldea, no el contorno ni mucho menos otra aldea vecina, pues virtualmente ha dejado de existir. Y ya que sin el otro no puede existir una vida social plena, tampoco es necesario que exista el Estado, o por lo menos, su utilidad se reduce a facilitar esta vida atomizada. Si el otro ha dejado de ser necesario entonces ya no puede haber expresión de civilización o cultura alguna. Bienvenida la barbarie.

En la nueva barbarie ya se sabe: el hombre es un animal social diseñado para la competencia. Es desigual por naturaleza y por eso mismo es rapaz y no ve en los otros seres semejantes, sino meros objetos útiles. Porque después de todo, se trata de obtener las máximas utilidades de cualquier cosa que tenga que ver con el animal humano: el agua, la basura, la violencia, las enfermedades como el SIDA, la tecnología. En suma, el hombre tiene utilidades, no humanidades. Y por esa misma razón es perfectamente prescindible, sustituible.

El fuerte, en este mundo, ya no se define por su fuerza bruta sino por su máxima utilidad. Ya no se necesitan guerreros, sino entes perfectos y eficientes. Para el nuevo mundo resultan insoportables las imperfecciones humanas. Como el tiempo es oro, ¿para qué invertirlo

3 De hecho esta sería una de las características fundamentales del siglo XX. Vid. Eric Hobsbawm, *Historia del siglo XX, 1914-1991*, Crítica, Barcelona, 1998.

humanos? Se enferman, se enamoran, les da por platicar y perder el tiempo, una buena parte de ellos se la pasa inestables cada 28 días, y luego, si les da por reproducirse, se tarda por lo menos 10 meses en volver a ser relativamente productiva. ¿Para qué?

Allí está la tecnología, perfección y eficiencia absoluta. Su utilidad es mayúscula: cuando envejece no hay que pagarle jubilación, sino simplemente desecharla, cosa que no se puede hacer con los molestos individuos de la tercera edad. ¿para qué gastar tiempo, dinero y esfuerzo en reproducir seres imperfectos? Mejor produzcamos y reproduzamos eficiencia y perfección. La clonación no es, para quienes así piensan, un problema moral, sino de utilidad y rendimiento. La máxima expresión de la utilidad es, entonces, la tecnología. Con ella el capitalismo ha llegado a una perfección extraordinaria, pues a diferencia de antaño ya no necesita de un espacio territorial definido ni de una molestia y enorme burocracia, lo cual maximiza sus rendimientos. El predominio del cómo sobre el qué parece ser el signo más característico del sistema.⁴

El mundo así construido no será sino que ya es exclusivo. Cada vez más sólo una pequeña minoría será necesaria para poner en marcha la economía mundial y para gozar de todo cuanto ella produce. Desde hace tiempo circulan en Canadá tarjetas postales con la leyenda "I buy, therefore I am", lo cual, a decir verdad, no dista mucho del "Si me preguntas mi edad, prefiero decirte mi talla. Soy totalmente Palatinio". Pero ¿quién puede comprar? Ya los publicistas nos lo han respondido: "Todo el mundo tiene un Jetta, al menos en la cabeza". Pues sí, hay millones de personas que tienen y tendrán un pan, por lo menos en la cabeza.

Aludo a la respuesta de los publicistas a propósito. En este sistema son los nuevos sacerdotes. Ellos y los medios masivos de comunicación tienen la capacidad de vender la idea de que somos libres en nuestra cárcel invisible. Ésta es su tarea, pues como muy bien señaló Gramsci, la hegemonía consiste, entre otras cosas, en hacer pasar por natural un orden de cosas que en realidad es una construcción social.

4 Algunos estudios interesantes al respecto, aunque con matices diferentes y que inspiran, aunque no con fidelidad, algunas de las ideas aquí expuestas son: Bolívar Echeverría, *Valor de uso y valor*, Siglo XXI, México 1998; Serge Gruzinski, *El pensamiento mestizo*, Barcelona, Paidós, 2000; Kunitzky, Horst (comp.), *Globalización de la violencia*, Colibri, México, 2000; del mismo autor, *Verigamosa inmovilidad. Los cambios globales de la vida social*, Blanco y negro, México, 1998; y el de Nael Teliya, *El cuerpo transformado. Génesis y nuestra decodificación tecnológica en la realidad y en la ciencia*, Kachá, Pados, México, 2001.

De esta manera se inmoviliza y se aletarga cualquier posibilidad de cambio, pues ¿quién puede contra lo natural, lo dado, lo inevitable, el cambio, la transición, el ya no es como antes?⁵

3

Ya habrán ustedes percibido que por este camino no hay política social que valga, o mejor dicho, que ésta únicamente puede tener dos aspectos: bien como paliativo para que las tensiones sociales no lleguen al extremo de provocar una ruptura del orden social, bien como renovado impulso caritativo o filantrópico de las buenas conciencias. Pero como ustedes bien saben, una política social cuyo fundamento es la contención de conflictos o la voluntad de particulares, o en otras palabras, que carece del empleo y del trabajo como fundamento y que exime al gobierno y al Estado de su responsabilidad es, por donde quiera que se le mire, una falacia que únicamente administra el hambre, la enfermedad, la ignorancia, y la indigencia.⁶

Es más, la política social tiene un nuevo nombre en este sistema voraz: *tititainment*. Este término, combinación de dos palabras en inglés -*titis* y *entertainment*-, acuñado por un ex consejero asessor de Jimmy Carter, se refiere a una política básica del neoliberalismo que consiste en mantener el buen humor de los excluidos por medio de una mezcla de entretenimiento aturridor y alimentación suficiente, es decir, el viejo pan y circo romano, sólo que mucho más eficaz.⁷

Por eso hay un renovado impulso del papel de los particulares, principalmente de la Iglesia, y de la política como espectáculo, cuyo único parámetro creíble es el de la popularidad. Los tamales que Fox comió con los niños de la calle, el concierto por la paz, el presidente como pésima imitación de ponchito, sus programas en vivo en los que

5 Reflexiones interesantes sobre éste y otros temas se pueden encontrar en: Martín Hans-Peter y Harold Shumann, *La transición de la globalización. El ataque contra la democracia y el bienestar*, Taurus, México, 1999; y en Viviane Forrester, *Una era sin dios*, FCE, México, 2000.

6 Al revisar el reporte del primer trimestre del año 2001 proporcionado por el INEGI, es clara la tendencia de la economía mexicana a tener un crecimiento modesto -menor o igual al demográfico-, comparado con el mismo trimestre del año pasado aunque ligeramente inferior al trimestre inmediato anterior, por la vía del sector servicios, en detrimento del sector agropecuario e industrial que cayeron en 1.3% y 5.5% respectivamente en comparación con el mismo periodo del año anterior. La tasa de desempleo ha aumentado y por supuesto, también ha aumentado el empleo temporal como consecuencia de ello.

7 Vid. Martín Hans-Peter y Harold Shumann, *op. cit.*

se trivializa absolutamente todo, incluyendo a los oponentes políticos, sus novedosos informes trimestrales a los que únicamente asisten periodistas, las opiniones de la Iglesia en todo -incluido el Papa-, particularmente en lo que se refiere a la "brillante" política poblacional que se pretende implantar, las reiteradas solicitudes de la Iglesia de poseer canales de televisión y estaciones de radio, los suplementos semanales que salen en el periódico *Reforma* en los que bajo el lema "Porque somos hermanos" dan cuenta de las becas y obras sociales que hacen las grandes empresas transnacionales, etcétera, no solucionan nada, pero sí expresan con claridad meridiana esta tendencia.

De aquí que el Poder Legislativo esté sometido a una presión de la que no se puede liberar fácilmente y que lo somete a una dinámica profundamente ambigua, cuyos logros resultan francamente menores con respecto a las expectativas que la población tiene de él. La reciente aprobación de una Ley indígena que no recupera lo más importante de los acuerdos de San Andrés o la nada remota aprobación de la nueva política fiscal que repercute negativa y seriamente en las clases medias y bajas de este país, da cuenta de la dificultad que enfrenta este poder.

Mucho me temo que pese a lo importante que pueda resultar la proclamada independencia del Congreso de la Unión con respecto al poder Ejecutivo, o el pluralismo que en la actual legislatura predomina, lo cierto es que este poder carece de los recursos con los que cuenta el Ejecutivo y no tiene la cercanía con la ciudadanía que los particulares están construyendo. Las consecuencias de esto son múltiples. Por ejemplo, el Poder Legislativo no genera su propia información de manera independiente al resto de los poderes, y cuando lo hace, se realimenta únicamente en función de las fracciones parlamentarias, cuyos intereses políticos invariablemente impactan de manera negativa en los análisis y datos que generan y utilizan.

Además, en el Poder Legislativo todavía predominan prácticas que en poco le ayudan. A nuestra clase política le gusta envejecer como tal. Los principales actores tienen mucho pasado que se vuelve un arma poderosa en las lides políticas, y se le utiliza para definir la dirección de su voto. Por sí esto fuera poco, hay sectores de ese poder en los que se sigue viendo a la política social como parte esencial del clientelismo político, ese que les permite reciclarse en la clase política nacional. Todo lo cual únicamente ensancha la brecha entre el común de la gente y esa clase política.

Sin embargo, acaso lo más delicado es que en su pretensión de dar cabida a los derechos de todos cuantos fueron excluidos a lo largo de los años, el Poder Legislativo busca ese reconocimiento en una serie de leyes particulares que no pocas veces lejos de coadyuvar a construir ciudadanos, crea un farrago legal en el que las contradicciones y lagunas abundan, cuando no fragmenta la noción misma de ciudadano. Tal es el caso, por ejemplo, de lo hecho por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que tanto se preocupó de crear marcos legales para las diversas épocas de la vida humana: niñez, juventud, tercera edad, excepto, por supuesto, la madurez, y para una política de género que, en la práctica, la mayoría de las veces provoca confrontaciones y contradicciones fuertes entre las instancias encargadas de aplicarlas, la voluntad gubernamental, y la práctica común de los habitantes y ciudadanos del Distrito Federal.

En lo personal creo que tal reconocimiento debiera ser parte de una política transitoria, y no un fin en sí mismo. El ofrecer un marco legal para los excluidos resulta fundamental, pero ello no debiera de fragmentar más y más la noción de ciudadano. Mucho menos si se hace por interés particular. A menudo las leyes están hechas para favorecer una serie de demandas sociales que redunden en un beneficio político de quienes las promueven. Si bien esto no es criticable en sí mismo, en cambio lo es que en aras de ello ese marco legal sea inestable e inasible, restando credibilidad precisamente al marco legal que se pretende construir.

Así las cosas, el problema es más complejo de lo que suponemos. Una política social real no depende únicamente de leyes ni de un Poder Legislativo plural, sino de un proyecto de nación. Y con esto llego a un punto que me parece esencial. No se debe olvidar, bajo ninguna circunstancia, que la democracia, lugar al que se supone hemos transitado, es fundamentalmente una forma de gobierno, en la que no se puede agotar un proyecto de nación. El error consiste en creer que con la democracia basta. No. La democracia es la forma más compleja que existe para decidir, y de todas las conocidas, la mejor, pero ella no es el fin de la decisión misma. La paradoja más extraña que hoy día vivimos es el haber escogido una forma compleja de decisión para ir directamente a la catástrofe y a la barbarie. Sin embargo, esa misma forma de decisión es la que nos puede llevar hacia otro lado, hacia algo mejor y distinto. ¿Qué? No lo sé, no tengo la respuesta.

Lo único que sé es que lejos de la "transición" de arriba, está la transformación profunda de abajo. No sabría decir claramente cómo, pero en los movimientos sociales, como el que han provocado los zapatistas, o en esos otros que las noticias apenas registran como destellos, se están sentando las bases de ese otro lugar. Estoy seguro que si de allí no viene el impulso para que el Poder Legislativo actúe de manera distinta y que incida en una política social efectiva, no vendrá de ningún otro lado.

Finalizo con una certeza. Estoy seguro de que un mundo y una nación para pocos no puede ser un buen mundo ni una buena nación; por el contrario, creo que a mí me gustaría vivir en un mundo y una nación en la que quepan todos los que somos, por más que esté en desacuerdo con muchos —de hecho, la mayoría— de ellos, y que en este vivir juntos, podamos hacer algo por aquellos a los que la vida no les ha sonreído amablemente.

El conocimiento de un profesional en trabajo social estará incompleto si no incluye contenido sobre política social. Este tipo de conocimiento está tan relacionado con los objetivos de la profesión que se sobreentiende su necesidad.

El mismo ideal de justicia social que persigue la profesión requiere la mirada crítica a las políticas sociales que subyacen en los servicios y como éstas se acercan o se alejan de ese ideal.

Es inconcebible que un/a trabajador/a social que está prestando servicios en una institución pública o privada no conozca las políticas sociales que originan los servicios que presta. La carencia de una visión macroestructural de los servicios y recursos no puede contribuir a un trabajo social efectivo.

Baer y Ronald señalan, entre las diez competencias básicas que debe dominar un/a trabajador/a social las siguientes, relacionadas directamente con política social.

- intervenir efectivamente a favor de poblaciones vulnerables y discriminadas;
- promover la operación humana y efectiva de aquellos sistemas que proveen a las personas con servicios, recursos y oportunidades;
- participar activamente con otros profesionales en la creación, modificación o mejoramiento de servicios, recursos y oportunidades para que sean más justos y responsivos a las necesidades de los consumidores, y trabajar hacia la eliminación de aquellos sistemas injustos.

Resulta muy difícil concebir la misión del trabajo social sin considerar estos aspectos que tienen relación directa con el enriquecimiento del funcionamiento social humano, sobre todo si consideramos que la mayor parte de las veces, los individuos que atienden los trabajadores sociales está constituida por personas en desventaja social.

Una función holística del funcionamiento humano requiere lanzar una mirada crítica al sistema mayor en que los sistemas humanos se desenvuelven. El ingrediente social como componente de la tríada bio-psico-social es un contexto indispensable al considerar ese funcionamiento humano.

A continuación, se examinará brevemente que es política social y como podemos relacionarla directamente con nuestra labor en la práctica de trabajo social.

Los nuevos paradigmas de política social en trabajo social

Vicente Infante Gama*

* Maestro en Educación Superior por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM y candidato a Doctor por la misma facultad. Profesor de Carrera asociado B 1/2 tiempo en la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM.

Trabajo Social
Establece
si no tiene
política
social

Favor de
discriminación

En términos generales una política social se concibe como un conjunto de guías, más o menos formales, en ocasiones sujetas a cambio, que dirigen las acciones de una persona hacia otras, hacia la satisfacción de necesidades o hacia la explicación o justificación de acciones. Hasta cierto punto, las políticas son planes o guías de acción que establecen parámetros para la conducta o expectativa de genes específicas y que emergen del entrelaje entre conocimiento, valores y experiencia.

De acuerdo con Pierce, el concepto de política en términos generales se caracteriza por los siguientes elementos:

1. Cubre muchos aspectos de la vida humana
2. Es un proceso y un producto
3. Provee guías para hacer decisiones, restringiendo a la vez el alcance y naturaleza de dichas decisiones
4. Justifica las acciones de las personas ya que refleja valores, conocimiento y presunciones comúnmente aceptadas
5. Causa que las personas actúen de ciertas maneras o establece límites a sus acciones
6. Se hace por una variedad de grupos o unidades en la sociedad, cuyos miembros deben seguirla
7. Se hace por y para individuos, y
8. Se alaba y se sigue o se critica e ignora

Señalan también Schorr y Baumheier que el concepto de política social no es un preciso y universalmente definido de la misma forma. Para muchos, se utiliza indistintamente el concepto de política social con las políticas de bienestar social, a pesar de que estas últimas son parte de la política social más amplia. En las últimas décadas, el concepto se ha ido ampliando, de manera que no debe asociarse únicamente con programas asistenciales y correctivos, ni específicamente con servicios gubernamentales, ya que el concepto amplio de política social incluye la esfera privada y voluntaria.

En la década de los setenta, David Gill presenta un modelo para el análisis de política social que refleja una visión más amplia. Para él, las políticas sociales constituyen el sistema de principios y cursos de acción interrelacionados, que en una sociedad determinan la naturaleza de las relaciones intrasociales entre los individuos, unidades sociales y la sociedad como un todo. En este concepto, las políticas sociales regulan el desarrollo, la asignación y la distribución de status y roles y

resultado, la política social incluye todos los planes gubernamentales, así como programas de educación, salud, prevención de crimen y corrección, seguridad económica y bienestar social". Como se observa, éste también es un concepto sumamente amplio.

Rohrlich considera como política de bienestar todas aquellas guías gubernamentales que tienen un impacto directo en el bienestar de los ciudadanos en el área de servicios e ingresos, como son la seguridad social, asistencia pública, salud y vivienda. Di Nitto y Dye, por otro lado, se refieren a la política de bienestar social como casi todo lo que el gobierno hace, desde fijar contribuciones, defensa nacional, conservación de energía hasta asistencia pública, programas de salud y de vivienda. Se puede apreciar, por estas concepciones, que parece haber una tendencia a asociar política social con política de bienestar, ya que en el sentido más amplio, se está pretendiendo una meta de promover el bienestar general de los ciudadanos.

Los aspectos de política social por lo antes mencionado, están más relacionados con aquellos segmentos más desventajados de la población, que como dice Di Nitto resultan más directamente afectados por las políticas gubernamentales que afectan su ingreso y los servicios disponibles a ellos.

La profesión de trabajo social puede contribuir a la formulación de política social desde tres vertientes: 1) señalando y llamando la atención hacia necesidades o problemas que requieren atención en el área de política social, con énfasis en políticas de bienestar social; 2) analizando la política social existente con miras a determinar su efectividad; y 3) participando directamente en la elaboración de políticas.

Es necesario señalar, sin embargo, que examinando en transcurso histórico de la participación de la profesión en estos procesos, se puede percatar de que la actividad relacionada con política social no ha sido tradicionalmente una de las favoritas de la profesión.

A principios del siglo XX cuando los movimientos reformistas están en su apogeo, en Estados Unidos se observa una tendencia en la naciente profesión de trabajo social hacia la política social. Sin embargo, este esfuerzo es de corta duración y al entronizarse el método de caso como enfoque de la profesión comienza a languidecer el interés de la política social. Este estado de cosas perdura y en 1953, Charles J. Schotland reta a la profesión comentando: "el fracaso del trabajo social es hacerse oír como una fuerza mayor en nuestros pasillos legislativos debe ser objeto de estudio y discusión... el trabajo social se

sus consecuentes controles, recompensas y concesiones en el grupo social. Éstas determinan la distribución de recursos y moldean la calidad de vida o de satisfacción de los miembros de la sociedad.

Señalan Schorr y Baumheier que las políticas sociales se derivan de la estructura social y al mismo tiempo la apoyan, constituyéndose en una expresión dinámica de la misma. El proceso de evolución de la política social está determinado por la etapa de desarrollo de una sociedad en las esferas cultural, económica y tecnológica, así como por su nivel de complejidad y su interacción con fuerzas extrasociales. Estas políticas son influenciadas, y a su vez influyen, creencias, valores, costumbres y tradiciones. Por otro lado pueden, pero no necesariamente tienen que estar codificadas en instrumentos legales formales.

En la década de los ochenta, sin embargo, Tropman apunta que la definición de Schorr y Baumheier es demasiado amplia y difusa y señala que la política social incluye tres elementos esenciales, a saber:

1. Es colectiva en su naturaleza en términos de que se alimenta de recursos de la comunicación o satisface necesidades colectivas.
2. Su foco es en las relaciones sociales, utilizándolas o combinándolas, la cual se ilustra en el concepto de guía para la acción que aparece en todas las definiciones.
3. Está directamente concernida con las desventajas o aquellos que tienen escasos recursos en la sociedad.

Apunta Tropman que como resultado de esta visión, hoy día el concepto de política social y el de política de bienestar social se utiliza indistintamente con cierta frecuencia y se habla mucho también de políticas gubernamentales y políticas del sector privado. Vemos entonces, como no está resuelta del todo una cierta ambigüedad en el concepto de política social vis a vis las políticas de bienestar.

De todas maneras, son estas últimas las que particularmente llaman la atención de la profesión, precisamente por estar ésta tan directamente relacionados con el sistema de bienestar social.

Una de las definiciones aparentemente más recientes de política social aparece en el Diccionario de trabajo social, que la define como: "las actividades y principios de una sociedad que guían la manera en que ésta interviene en y regula las relaciones entre los individuos, grupos, comunidades e instituciones sociales... resultando estos principios de los valores y costumbres de la sociedad y determinando la distribución de recursos y el nivel de bienestar de los ciudadanos. Como

puede dejar sentir: no por la fuerza de su número sino por su conocimiento de los programas, problemas, técnicas y soluciones que les conciernen al gobierno".

En los últimos años de la década del sesenta se señala un interés creciente en estos asuntos, señalando Schorr y Baumheier, que hasta esos años, la educación en trabajo social reflejaba limitación en la enseñanza en cursos relacionados con la política social y las personas más activas en moldear la política social estaban entrenadas en otras profesiones.

Durante la década de 1960-1969, muchos trabajadores sociales abordaron sus roles tradicionales y se involucraron en intentos de cambiar la sociedad, señala Wyers; participando en movimientos de organización comunitaria y acción social. Este activismo político, sin embargo, se debilitó al terminar la década y ante la carencia de apoyos financieros, retomó entonces la profesión su tradicional postura conservadora.

En la década de los setenta surge un cierto interés en algunos teorizantes sobre la necesidad de educar con más adecuación a los futuros trabajadores/as sociales en el área de la política. Sin embargo, este movimiento choca con las tendencias hacia el trabajo social clínico en los ochenta y siguen teniendo vigencia los esfuerzos por lograr una mayor clarificación de los roles específicos de la profesión de la política social. Dos definiciones relacionadas relativas a lo que es una práctica de la profesión con orientación hacia la política las exponen Frey y Jansson. Frey la define como: "un marco de referencia de solución de problemas cuyo propósito es permitir a los practicantes de la profesión enfrentarse sistemáticamente y concurrentemente a los asuntos personales de sus clientes y las políticas que moldean la provisión de servicios y recursos de manera que la acción apropiada a las estrategias de intervención puedan desarrollarse para utilizar la política en apoyo de unos servicios efectivos".

Jansson, por otro lado, en la década de los noventa, define la práctica políticamente orientada como: "el uso de trabajo conceptual, intervención y clarificación de valores para desarrollar, oficializar, implementar y evaluar políticas".

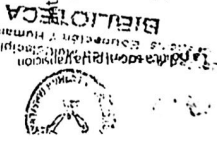
Señala Wyers, que algunas de estas concepciones presentan una cierta vaguedad que demuestra las complejidades asociadas con el desarrollo de una práctica en trabajo social políticamente orientada.

Considera Wyers, y muchos están de acuerdo con él, que "un trabajo social más fuerte resultaría de la integración de política social

con la práctica de la profesión". Esto aún no se ha logrado, pero contribuiría a unir los niveles macro y micro en la visión de los profesionales de ayuda, evitando las dicotomías que concentran en un nivel o en otro.

Match y Quam presentan un modelo sencillo de análisis de política social que puede también utilizarse como guía para el desarrollo de nuevas políticas. Consiste de los siguientes pasos:

1. El análisis del problema o necesidad al cual responde una política determinada, incluyendo severidad e incidencia de ésta. En general, las políticas sociales tienden a responder a problemas severos que afectan a grandes grupos de ciudadanos.
2. La identificación, hasta donde sea posible, de las causas del problema o de los factores que concurren en el mismo ya que se supone que en una forma o en otra, la política es una respuesta a la naturaleza del problema y propone alguna alternativa para resolverlo.
3. La identificación de las metas de la política o de las funciones manifestadas del programa o servicio en cuestión así como las consecuencias de éste.
4. La identificación de teorías relacionadas con el problema que han permitido desarrollar las estrategias apropiadas y esbozar predicciones de éxito.
5. La identificación de la población atendida, definiendo adecuadamente la misma.
6. La identificación de los efectos de la política, es decir, el impacto que ha tenido la misma en aquellos grupos para los cuales se creó, y se han surgido problemas en otras áreas como resultado de ésta.
7. El estudio del desarrollo histórico de la política desde su origen, en cuanto a las fuerzas que han operado en ésta desde sus comienzos.
8. La comparación de la política existente con otras posibilidades, comparando potencial negativo y positivo de éstas.



Laurence Friedman sugiere otras variables relacionadas con las teorías en el análisis de políticas sociales. Estas son:

1. El costo administrativo o todos los gastos de operación de la política que no benefician directamente a los usuarios del servicio.
2. La eficiencia de población blanco o el sector a atenderse desde dos perspectivas: la vertical, que se refiere al punto hasta el cual

seguimiento en su implantación. Aquí interesa, sobre todo, el impacto de éstas en nuestras instituciones y servicios relacionados con el sistema de bienestar social. Debemos tener marcos teóricos de referencia sobre las cuales examinar estos impactos, y principalmente les corresponde a los profesionales tomar cartas en el asunto y muy especialmente a los trabajadores sociales que participan directamente con la población usuaria de los servicios de bienestar social.

Cabe señalar, que existen diversas definiciones sobre política social, pero en general, ésta puede visualizarse como aquellas guías que formula la sociedad y que tienen un impacto directo en el bienestar de los ciudadanos y en la satisfacción de sus necesidades básicas (alimentación, salud, vivienda, empleo y educación), determinando la naturaleza de las relaciones sociales entre individuos, grupos y comunidad, así como la distribución de recursos.

En la literatura relacionada con política tienden a utilizarse indistintamente los conceptos de política social y política de bienestar a pesar de que la política de bienestar es parte de la política social, que es un concepto más amplio.

Son las políticas de bienestar social las que más conciernen a la profesión de trabajo social y dentro de ésta, los profesionales tienen diversos roles que desempeñar, desde la elaboración directa de la política hasta la implementación de políticas en beneficio de los usuarios.

Uno de los modelos destacados en la elaboración de política social es el racional, que presupone un análisis cuidadoso de las necesidades y las alternativas disponibles. Sin embargo, este modelo se ve afectado cuando entran elementos políticos en la formulación de las políticas que introducen otros elementos conflictivos como valores en conflicto, intereses creados y otros.

En general, la formulación de política descansa en los siguientes pasos

1. Identificar la necesidad
2. Plantear el problema
3. Considerar posibles políticas
4. Seleccionar la política idónea de acuerdo con los recursos disponibles, y
5. Evaluar la política en la marcha

El análisis racional de una política exige que se estudie cuidadosamente la necesidad o problema para la cual ésta fue creada, su efecto

los servicios llegan solamente a esa población determinada, y la horizontal, que se refiere al grado hasta el cual la población es servida.

3. Los incentivos que la política contiene, que generalmente tienden a ubicar la eficiencia de una política en la medida en que se relaciona con tres áreas: la ética del trabajo, esfuerzos pro-natales y la integración del grupo.
4. La necesidad de que la política no sea estigmatizante, es decir, que humille o señale negativamente a las poblaciones a que sirve.
5. La libertad que provee a los beneficiarios para seleccionar y sentirse con cierta libertad de acción.
6. Flexibilidad en el tiempo o responsabilidad de la política hacia los beneficiarios ante situaciones cambiantes.

Pierce apunta hacia la necesidad de que los profesionales en trabajo social estén orientados hacia la política en su práctica, de manera que tenga una visión más amplia de las respuestas sociales o necesidades humanas. Esta visión es indudablemente necesaria. Requiere sin embargo, una perspectiva clara de los programas educativos hacia esta necesidad de manera que atemperen sus ofertas curriculares a la misma.

Se considera que los programas de trabajo social a nivel académico, requieren fortalecer esa formación, ya que el trabajador social en este nivel tiende a prepararse en un énfasis hacia la intervención directa y esta tendencia diluye la atención a la política social.

Nuestra realidad, sin embargo, requiere mucha atención a este enfoque, ya que las tendencias que se observan hacia la privatización de servicios pone de relieve la necesidad de una actitud inquisitiva hacia las políticas que dan origen a servicios públicos y privados y las expectativas que estas políticas tienen de los profesionales que las implementan. Inclusive aquellos trabajadores/as sociales que desarrollan propuestas de servicio deben preguntarse si las políticas que subyacen de estas propuestas responden o no a lo que espera desde una sana concepción sobre el esbozo de las mismas. Éste es un reto al que debe enfrentarse el gremio de trabajo social en este momento.

Otro aspecto interesante y retador relativo a la necesidad de tener conocimientos en política social se plantea justo a finales de siglo y comienzos de la nueva era. Las grandes transformaciones en el sistema de bienestar social en nuestro país por ejemplo, no se hará esperar, ya que estas nuevas políticas requerirán examen riguroso y

en los beneficiarios, la población beneficiada y la base de racionalidad de dicha política.

Es precisamente este modelo el ideal para aplicar el trabajador social en su ejercicio profesional.

Para finalizar cabe decir, que el compromiso con la justicia social que hace adhesión la profesión de trabajo social, requiere que estos profesionales tengan una visión clara del significado de la política social. Se requiere además de esta visión una actitud inquisitiva y de análisis crítico hacia las políticas sociales imperantes y como éstas impactan a los ciudadanos y especialmente a los usuarios.

Si bien las generaciones en trabajo social están orientadas al servicio directo, una visión clara hacia aspectos de política social les permitirá contribuir desde su práctica a esta esfera de acción, lo cual hará que el gremio continúe creciendo intelectualmente.

Bibliografía

- BAER, Betty y Federico Ronald. *Educating the baccalaureate social worker: Report of the undergraduate social work curriculum development project*. Cambridge, 1978.
- BARKER, Robert L. *The social work dictionary*. Silver Spring, Maryland: National Association of Social Workers, 1988.
- DI NITTO, Diana y Thomas R. Dye. *Social Welfare: Policies and public policy*. Nueva Jersey, 1987.
- FREY, G. A. *Framework for policy related practice*. Manuscrito no publicado. Graduate School of Social Work, Portland State University, Portland Oregon, 1988.
- FRIEDMAN, Lawrence. *Dimensions of social welfare policy*. Madison, Wisc. Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin, 1974.
- GIL, David A. "A systematic approach to social policy analysis", en *Review Social Services*, Diciembre, 1972, N.º 44.
- JANSSON, B. *Social welfare policy: from theory to practice*. Belmont, CA., 1970.
- MACHT, Mary y Jean Quam. *Social work on introduction*. Charles E. Merrill Publishing Co., Columbus, Ohio, 1986.
- PIERCE, D. *Policy for the social work practitioner*. Longman, Nueva York, 1984.
- ROHLRICH, George F. "Social policy and income distribution", en *Encyclopedia of social work*. National Association of Social Workers, 1971.
- SCHORR, Alvin y Eduard Baumheier. "Social policy", en *Encyclopedia of social work*. National Association of Social Workers, Nueva York, 1971.
- SHOTLAND, Charles Y. "Social work issues in the political arena", en *Social welfare forum*, Columbia University Press, Nueva York, 1953.
- TROPMAN, John E. "Policy analysis: methods and techniques", en *Encyclopedia of social work*. National Association of Social Workers, 1987.
- WYERS, Norman L. "Policy-practice in social work: models and issues", en *Journal of social work education*, Vol. 27, 1991.

TERCERA PARTE

A handwritten signature in black ink, featuring a large, stylized initial 'J' followed by a horizontal line and a small flourish.A handwritten signature in black ink, consisting of a series of connected, wavy lines that form a cursive-like shape.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

LUIS MIER Y TERÁN CASANUEVA
Rector General

RICARDO SOLÍS ROSALES
Secretario General

UNIDAD IZTAPALAPA

JOSÉ LEMA LABADIA
Rector

JAVIER RODRÍGUEZ LAGUNAS
Secretario

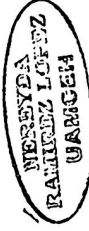
RODRIGO DÍAZ CRUZ
*Director de la División
de Ciencias Sociales y Humanidades*

JORGE ISSA GONZÁLEZ
*Coordinador General del Consejo Editorial
de la División de Ciencias Sociales y Humanidades*

LAURA QUINTANILLA CEDILLO
*Coordinadora Editorial
de la Colección CSH*

Políticas públicas
en el nuevo sexenio

José María Martinelli
coordinador



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA División de Ciencias Sociales y Humanidades

Las Políticas Sociales se desarrollan en 5 secciones

- 1.- Parte de la conceptualización del Estado capitalista 1.- la naturaleza política social 2. examinar la noción de las políticas públicas como marco o para combatir la pobreza
- 2.- Analizar las causas del desarrollo del subdesarrollo en los países y al rededor de los países y su relación con la desigualdad económica social. Así como la agudización en la etapa de la globalización actual.
- 3.- Examina el empobrecimiento en México dentro de la administración neoliberales y sus causas próximas
- 4.- Analiza las políticas del desarrollo social del Gob. de Ernesto Zedillo así como las propuestas de política de Vicente Fox

Subdesarrollo, política social y pobreza en la era de la globalización. El caso de México

Víctor Manuel García
Los vínculos económicos
políticos y sociales
entre el subdesarrollo y la pobreza en México

INTRODUCCIÓN

EL OBJETIVO DE ESTE TRABAJO es explorar los vínculos entre el subdesarrollo económico, la política social y la pobreza, así como el análisis de los determinantes más específicos de la pobreza en México y las políticas públicas de desarrollo social de 1994 a la fecha. De acuerdo con esto, el presente trabajo se organiza en cinco secciones. En la primera sección se parte de la conceptualización del Estado capitalista para ubicar, en un primer nivel de abstracción, la naturaleza de la política social y en un segundo nivel examinar brevemente la noción de "políticas públicas" a manera de marco para el análisis de las políticas de lucha contra la pobreza que se efectuará en la sección cuatro. En la segunda sección se señalan las causas de la continuidad del subdesarrollo en los países periféricos y su relación con la desigualdad económico-social y el empobrecimiento, así como la agudización de este último en la etapa de globalización actual. La sección tres se enfoca al examen del aumento del empobrecimiento en México durante las administraciones neoliberales y sus causas más próximas. En la cuarta sección se analiza la política de desarrollo social del gobierno de Ernesto Zedillo, así como las propuestas de política social presentadas por el presidente

* Profesor investigador del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

Vicente Fox y algunas de sus insuficiencias. En la última sección se exponen algunas reflexiones finales a manera de conclusión.

ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Dentro de la literatura marxista clásica acerca del Estado se pueden identificar dos tradiciones relevantes: la del Estado, como instrumento de dominación propuesta por Lenin en *El Estado y la Revolución*, y aquella de un Estado regulador, avanzada por Marx y Engels. Ahora bien, el enfoque instrumentalista ha sido rebasado y, en variados enfoques posteriores, se ha puesto énfasis en la autonomía del Estado, lo cual emparenta con la noción de Marx de la preexistencia histórica y conceptual de un Estado separado, regulador autónomo de la sociedad, la cual se encuentra dividida en su interior contra sí misma (cfr. *La ideología alemana*, citada por Lipietz, 1986: 3-5).¹

Con el objeto de sustanciar un análisis más realista del Estado capitalista, es conveniente incorporar la noción de hegemonía y el análisis político desarrollados por Gramsci.² De acuerdo con Lipietz (1986), el análisis en términos de hegemonía permite reconciliar concretamente las dos tradiciones marxistas acerca del Estado. La hegemonía, vista más como un sistema ideológico

¹ Federico Engels, en *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, expresa que el Estado se ubica arriba de la sociedad con la función de que "los antagonistas, las clases con intereses contrapuestos, no se consuman, junto con la sociedad en una lucha estéril..." y en el *Anti-Dühring* precisa que las relaciones de dominación vie- nen no sólo de la subordinación de los vencidos, sino también de la dinámica de autonomización de los intereses colectivos a medida que se desarrolla la división del trabajo. El Estado aparece, así, como un vínculo entre el espacio (la preservación del territorio) y la constitución de una clase explotadora.

² El concepto de hegemonía es vinculado al Estado, por Gramsci al concebir a la "clase dirigente" como "todo el conjunto de actividades prácticas y teóricas con las cuales la clase dirigente no sólo justifica y mantiene su dominio, sino también logra el consenso activo de los gobernados". (Citado por J.C. Portantiero (1987), basado en *Qualitieri del carcere*, Instituto Gramsci, Turin, 1975, Cuadro 15, nota 10, p. 1765.) El Estado, según Gramsci, ejerce su hegemonía sobre la sociedad civil, considerando que esta última deviene la red privada del Estado a través de la cual éste organiza globalmente la reproducción social, permeando todas las formas de organización y conciencia de masa y provocando una difusión de la hegemonía a todos los niveles de la sociedad.

institucional-hegemónico, hace factible considerar al Estado como un compromiso institucionalizado, el dispositivo institucional del Estado (André y Delorme, 1983), o sea tanto el régimen político como la reproducción de los aparatos permanentes del Estado son el producto de las luchas que se enraizan en la sociedad civil. El Estado, por tanto, traduce y asegura la supremacía de ciertos grupos sociales definidos independientemente del mismo.

Tanto en los países centrales como en los periféricos el Estado se puede considerar que tiene una naturaleza clasista, derivándose en términos lógicos de la categoría del "capital" en los primeros, mientras que en los segundos, en vista de la inexistencia inicial de una clase burguesa, se deriva tanto lógica como históricamente de la "economía mundial constituida" (Mathias y Salama, 1986: 39). Las leyes de la acumulación capitalista, situadas a nivel de la economía mundial, son transmitidas por ésta de manera mediatizada a la periferia, con efectos diferentes sobre esta última y sobre el centro.³ Al tomar en cuenta a los Estados-nación se introduce a las relaciones de clase como esenciales, a diferencia de una concepción basada únicamente en las naciones.

La deducción lógica del Estado-nación en la periferia, constituye el "eslabón perdido" de otros análisis, lo cual permite comprender la originalidad de los regímenes políticos y captar las razones de una intervención pública aparentemente desmesurada en las economías subdesarrolladas. Es en este contexto que el Estado de la periferia no es un instrumento de un Estado del centro. El régimen político —como forma del Estado— posee, por tanto, una autonomía relativa mayor o menor respecto del centro y respecto de su propia formación social (*ibid.*: 43).

Sin embargo, el análisis del Estado no se puede constreñir a un Estado-nación, ya que a nivel global el capitalismo está constituido como un sistema mundial de Estados, aunque éstos tomen la forma de Estados-nación, es decir, el Estado existe sólo como una multiplicidad de Estados. No obstante, el mundo no

³ En vista del sometimiento a las leyes de la economía mundial, los Estados-nación constituyen el lugar donde va a cristalizarse la necesidad de reproducir el capital a nivel internacional. Son el lugar por donde transitará la violencia necesaria para que dicha reproducción se realice, porque son el elemento y el medio que la hacen posible (Mathias y Salama, 1986: 44).

es una agregación de Estados nacionales, capitalismo nacional, sociedades nacionales, sino más un mundo descompuesto por la existencia fracturada de lo político en múltiples unidades aparentemente autónomas. Existe una lucha competitiva entre los Estados nacionales, no es una lucha entre capitales nacionales, sino una lucha entre Estados para atraer o retener una parte del capital mundial, y, por tanto, de una parte de la plusvalía global (Holloway, 1996: 359-366).

La oleada actual de globalización se inicia con la crisis mundial del patrón de acumulación "fordista" de mediados de los años setenta, la cual llevó a una vasta estrategia del capitalismo para salir de ella. No se trata de una estrategia planeada, sino que es producto de la creciente competencia intercapitalista, que busca racionalizar los costos de producción mediante la flexibilización de las relaciones entre el capital y el trabajo, rompiendo el compromiso institucionalizado que sustentaba esta relación y que estaba plasmada en el llamado *welfare state* (Hirsch, 1996).

La globalización capitalista ha promovido que los Estados, en tanto Estados, se sometan a la inquietud actual del capital, de manera que el dominio del dinero ha encontrado expresión en las nuevas ideologías del neoliberalismo (teoría ofertista, monetarismo, globalización, etc.), las cuales dicen de una forma u otra que el Estado debe retirarse y el mercado y el dinero deben otorgar. Los patrones de dominación corporativista también están bajo presión: lo que se necesita para atraer dinero global es una nueva organización del trabajo, una nueva "flexibilidad" y una nueva disciplina que es incompatible con las viejas estructuras sindicalistas, una nueva forma de "aprender a someterse" (Holloway, 1996: 374-375).

La naturaleza de la política social en el Estado capitalista

Dentro de la vertiente marxista que considera al Estado como un ente autónomo de la sociedad civil y que coadyuva a la regulación de ésta, es importante ubicar el papel de la política social dentro de las funciones del Estado. De acuerdo con Ofie (1991: 78), "la política social es la manera estatal de efectuar la transformación duradera de los obreros no asalariados en obreros asalariados".

riados". La violencia del desarrollo capitalista que destruyó las formas tradicionales de subsistencia, así como los efectos de los ciclos económicos y las crisis sobre las precarias condiciones de la fuerza de trabajo, llevaron al Estado a plantear una política social para evitar los efectos destructivos de la industrialización, y poder regular la reproducción de la fuerza de trabajo con vistas a la expansión de la acumulación capitalista.

La política social necesita de la coacción para incorporar la fuerza de trabajo a la relación asalariada y su función más decisiva es la regulación del proceso de proletarianización. Este no puede comprenderse como un proceso continuo, masivo y relativamente suave sin pensar en las funciones constitutivas de la política social estatal (Ofie, 1991: 85). Además de reparar y estabilizar la proletarianización mediante políticas de represión y socialización, y la colectivización forzosa y el procesamiento de sus riesgos, otro componente importante de la política social es el control cuantitativo del proceso proletarianizador, que nos lleva a comprender el establecimiento de bolsas de reserva de trabajadores para adaptar el suministro al ciclo económico (*ibid.*).

Esfera pública y políticas públicas

Hemos visto que el Estado tiene una naturaleza de clase y que goza de una autonomía relativa. Si se considera al Estado como una abstracción real, a este nivel se puede situar la intervención estatal y dentro de ésta se ubica la política social. En un nivel más bajo encontraríamos la intervención pública como forma de existencia de la intervención estatal. Como parte de la intervención pública se ubica la política de desarrollo social y de lucha contra la pobreza que analizaremos en la cuarta sección. Ahora bien, en la actualidad se ha querido estudiar la intervención pública a través de las llamadas "políticas públicas", dentro de cuyo campo se trata de distinguir lo público de lo privado, para que partiendo de la noción del espacio o esfera pública se aborden posteriormente los análisis empíricos.

De acuerdo con Habermas (1989: 1-26), el concepto de esfera pública se refiere a un espacio jurídicamente privado en el que los individuos sin estatus oficial buscan persuadirse los unos a los

otros por medio de la argumentación racional y la crítica en torno de asuntos de interés general. En términos de su ideal (inevitablemente contrafactual), la esfera pública es universalmente accesible, incluyente, y está a salvo de las deformaciones del poder económico político y del estatus social. La concepción normativa de la discusión racional crítica, según Habermas, incluye los principios de autonomía individual, igualdad de estatus, paridad de los participantes, problematización libre y abierta de asuntos antes incuestionados que se convierten en asuntos de preocupación común, y la crítica racional (Arato y Cohen, 1999: 37-55).

Sin embargo, legalmente separada del Estado, la esfera pública y sus miembros tienen una relación más polémica, crítica, argumentativa, que una relación directamente participativa con el gobierno. Así, el modelo conceptual de la esfera pública, puede criticarse en vista de que la deliberación racional y el propósito de persuasión están a menudo dominados por grupos partidistas y negociaciones no transparentes, además de que la ejecución de algunas funciones públicas por grupos corporativistas permanecen fuera del escrutinio público. No se puede dejar fuera de esta crítica la avasalladora influencia de los medios de comunicación masiva que convierten la respuesta individual en pasiva y acrítica (*ibid.*: 39-45). No obstante, el objetivo de contar con una esfera pública autónoma es tanto histórica como teóricamente valioso.⁴

La conceptualización de las políticas públicas, abstrayendo el mundo real, a menudo se efectúa en buena parte en términos normativos. Por ejemplo, Luis F. Aguilar (1992: 31-36), define las políticas públicas:

En un primer sentido, por público se entiende lo que los privados, a través de sus muchos canales individuales y/o colectivos (organizaciones) de opinión, acción, comunicación, debate, concertación, pro-

⁴ Desde el punto de vista de una teoría de la sociedad civil democrática, la esfera pública representa el nivel en el que los grupos, asociaciones y movimientos pueden evaluar las políticas públicas y tratar de influenciarlas a través del debate y la crítica. La acción del Estado por medio de las políticas públicas debería ser vigilada, supervisada y controlada no sólo a través de la ley, sino también a través de una segunda esfera pública políticamente relevante (*ibid.*: 39).

yectan de manera unánime y normalmente mayoritaria como asuntos de interés general. En un segundo sentido... las políticas públicas que a todos concierne incorporan la dimensión de la franqueza. Acceso franco a la decisión de gobierno y carácter franco de la decisión. En un tercer sentido... la posibilidad de resolver nuestros problemas y de realizar nuestros objetivos depende enteramente de nuestra capacidad hacendaria y de nuestra productividad, de nuestra iniciativa y trabajo. En suma, al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes.

No obstante, como veremos más adelante, al abordar la política social de los gobiernos neoliberales, las decisiones que han alcanzado no han buscado ni incorporado la deliberación racional ni un debate abierto con la ciudadanía, sino que más bien han incorporado las recomendaciones de organismos internacionales y en los años más agudos de la crisis han disminuido el presupuesto para el gasto en desarrollo social y han ido a una política de focalización de la lucha contra la pobreza bajo el signo de la exclusión. La orientación de esta política ha llevado a la agudización del conflicto distributivo y a la elevación de la incidencia de la pobreza.

Para ubicar el fenómeno de la pobreza, su continuidad y el fracaso de la política de desarrollo social, veamos las causas de la desigualdad económico-social en el marco del subdesarrollo.

SUBDESARROLLO, DESIGUALDAD ECONÓMICO-SOCIAL Y EMPOBRECIMIENTO

La explicación de la continuidad del subdesarrollo obedece a múltiples factores, entre éstos sobresalen dos: por una parte, de acuerdo con Celso Furtado (1982) son las estructuras institucionales de poder las que determinan la distribución desigual del excedente económico y que mientras no se modifican, perpetúan el subdesarrollo, así como la dependencia cultural y económica.⁵ Las causas del atraso económico residen, en última

⁵ El excedente económico asume tres formas principales: a) las vinculadas al proceso de perfeccionamiento de las propias facultades del hombre como elemento del

instancia, en "la incompatibilidad entre el proyecto de desarrollo de los grupos dirigentes, que intentan reproducir dinámica-mente las pautas de consumo de los países centrales, y el grado de acumulación insuficiente alcanzado por los países periféricos" (*ibid.*: 230).

Por otra parte, nosotros subrayamos la incapacidad de las economías latinoamericanas para consolidar el sector de bienes de producción (los llamados bienes de capital y bienes intermedios), lo cual constituye un fuerte obstáculo para la ruptura de la dependencia tecnológica y financiera de los países centrales. Además, Furtado, da una gran importancia a los factores no económicos dentro del proceso histórico del subdesarrollo, en vista de la "heterogeneidad social y tecnológica" de las economías latinoamericanas (Mallorquín, 1999: 69).

El análisis furtadiano puede complementarse con el énfasis puesto por Gunnar Myrdal (1970) en el estudio de los arreglos institucionales y los factores no económicos, entre los que sobresalen los valores que afectan la distribución del ingreso.⁶ Los factores no-económicos están vinculados íntimamente a las actitudes e instituciones y a las consecuencias sobre la productividad de los paupérrimos niveles de vida de amplias franjas de la población en los países subdesarrollados. Estos factores no pueden simplemente tomarse como exógenos y agregarse al modelo eco-

sistema de producción; b) las relacionadas con medios de producción creados por el hombre; y c) las ligadas directamente a la estratificación social, o sea, las que se destinan a asegurar la reproducción simple o ampliada de las desigualdades sociales. Las dos primeras están vinculadas al desarrollo de las fuerzas productivas, mientras que la última da continuidad a la estratificación social y ejerce una influencia decisiva sobre las otras formas de disposición del excedente económico (Furtado, 1982: 172-173).

⁶ Los valores que Myrdal ha introducido en su análisis como premisas son los "ideales de la modernización": racionalidad, desarrollo y planificación, incremento de la productividad y de los niveles de vida, igualdad social y económica, mejoramiento institucional, consolidación nacional, democracia, interdependencia y disciplina social (*ibid.*: 26). Myrdal está consciente de que la realidad es distinta de los ideales, pero éstos constituyen metas para la planificación. Los valores como premisas "determinan solamente el punto de vista desde el que la realidad estudia" (*ibid.*: 27). La mayoría de estos valores han sido elevados a la categoría de "religión estatal" en la retórica de la élite dirigente, pero no se ha tratado realmente de endogeneizarlos y alcanzarlos a través de la política económica y social de los países subdesarrollados.

nómico estilizado, sino que deben introducirse endógenamente en el esquema de análisis. También Myrdal hace hincapié en la noción de "Estado blando" que puede ser muy útil para caracterizar la laxitud estatal en América Latina, sobre todo alrededor de su permisividad actual para la flexibilización de la relación salarial.

Dentro del vasto campo del desarrollo económico y social, no se pueden dejar fuera las contribuciones de Amartya K. Sen, acerca de la desigualdad económica y la pobreza. Esta última, de acuerdo con este autor, no se debe entender simplemente como una carencia de recursos o la baja producción de satisfactores, sino la falta de cumplimiento de los derechos sociales que limitan la capacidad de las personas para obtener los bienes necesarios para su *modus vivendi* (Sen, 1999). Respecto a los derechos sociales, Furtado adjudica la falta de cumplimiento de éstos a las clases dirigentes en los países periféricos a través de la desigual distribución del ingreso.

Entre las contribuciones más significativas de Sen, se encuentra el estudio de la justicia y la libertad. Las ideas tradicionales de bienestar de corte utilitarista sostienen que la justicia es el resultado de elegir una institución o política pública que maximice el bienestar social. En cambio, Sen postula que la justicia de una institución debe juzgarse tanto por la bondad de los estados sociales que produce y sus consecuencias, como por el grado de libertad y de igualdad que permite alcanzar a los individuos⁸ (Sen, 1999).

⁷ El "Estado blando" se caracteriza por "una falta general de disciplina social". La investigación deberá enfocarse sobre la esfera política para identificar los medios para convertir el Estado blando en "Estado fuerte". Myrdal concluye que "esta es a mi juicio la tarea más importante que se debe realizar para hacer posible un desarrollo rápido" (Myrdal, 1970b: 229 y 241, citado por Preston 1999: 252). No obstante, Myrdal se muestra pesimista sobre las posibilidades de que los países del Tercer Mundo alcancen un nivel más elevado de disciplina social. Es poco lo que se puede lograr a menos que la "estructura de poder haya sido cambiada por la evolución o por la revolución".

⁸ A diferencia de Rawls, Sen arguye que para evaluar la libertad de elección no basta con determinar el nivel de bienes primarios de que disponga una persona. Centrarse en los bienes primarios puede ser engañoso para evaluar la libertad de bienestar de la que gozan las personas, en vista de su distinta incapacidad de realiza-

Pobreza y empobrecimiento en la etapa de la globalización

En el caso de los países de América Latina, la pobreza es un estado consustancial al subdesarrollo económico y social, que está vinculado de manera importante a las relaciones de intercambio y dependencia con los países centrales. La eliminación de la pobreza no puede lograrse simplemente por el tránsito de los sectores atrasados a la modernidad, en vista de las condiciones de dependencia a la que está sometida la economía periférica. Estas condiciones permiten que una parte variable de la plusvalía generada en los países periféricos sea drenada hacia las economías centrales, mediante la estructura de precios vigentes en el mercado mundial, las prácticas financieras impuestas por esas economías, y a través de la inversión extranjera directa. Los capitalistas locales tratan de resarcirse de esta pérdida aumentando tanto la plusvalía absoluta como la relativa, mediante la sobreexplotación de la fuerza de trabajo (Marini, 1979).

En la época actual de globalización y fundamentalismo neoliberal, la sobreexplotación de la fuerza de trabajo ha sido facilitada por la liberalización económica y la entrada indiscriminada de la inversión extranjera a los países periféricos, creando nuevas condiciones para un crecimiento extraordinario de la pobreza. La desestructuración productiva provocada por dicha globalización ha convergido con la crisis del patrón de acumulación por sustitución de importaciones que venía surgiendo desde los años sesenta, llevando en los años ochenta a un cambio en el régimen de acumulación orientado a las exportaciones manufactureras, el cual ha sido caracterizado como "secundario-exportador" por Valenzuela (1990). El profundo cambio estructural provocado por el emergente patrón de acumulación trastrocó, a su vez, los principales determinantes del empobrecimiento, desembocando en un aumento inusitado de la sobreexplotación de la fuerza de trabajo.

En el caso de México, la crisis de 1982 marca el comienzo del tránsito a un nuevo patrón de acumulación, a una creciente su-

ción. Mejor, afirma Sen, el criterio de justicia debe ser la igualdad de capacidades, ya que éstas son las que conducen a una libertad real para elegir el modo de vida (Silcedo, 1998: 28).

bordinación a la economía de Estados Unidos, y a la agravación de los determinantes del empobrecimiento. Además de las desastrosas consecuencias de la crisis como son el desempleo, que corta de tajo el ingreso familiar y la inflación que merma el poder adquisitivo del salario, la política económica y social de las tres últimas administraciones neoliberales profundizó la flexibilización de las relaciones de trabajo y disminuyó el nivel de protección social, acelerando el empobrecimiento.

EL EMPOBRECIMIENTO CRECIENTE EN LAS ADMINISTRACIONES NEOLIBERALES

La característica sobresaliente del modelo de crecimiento de las administraciones neoliberales, que se instalaron en México a partir de 1982, ha sido el incesante aumento de la pobreza, fenómeno que se ha convertido en un rasgo estructural difícil de vencer. La gráfica 1 muestra que la pobreza aumentó de 31.9 millones en 1982 a 46.1 millones en 1998 durante el gobierno de Miguel de la Madrid y a 59.0 millones en 1994, año en el que termina el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. El arribo de Ernesto Zedillo al poder fue marcado por la crisis de 1994-1996, por lo que la pobreza continuó su ritmo creciente en vista de la elevación del desempleo y el subempleo, así como por la dramática caída de los salarios reales, pasando a 65.2 millones de pobres en 1996. Aun cuando la economía se recuperó a partir de 1997, el rezago en el empleo formal y el incremento en los empleos precarios, sumado a la pérdida en los salarios reales, aparte de otros factores, el total de pobres pasó a 71.3 millones en el año 2000.⁹ (Véase gráfica 1.)

Los gobiernos neoliberales han tratado de mostrar que la incidencia de la pobreza ha bajado, utilizando los estudios que presentan tasas más bajas. Sobre la base de una investigación de la CEPAL y el INEGI, Carlos Salinas de Gortari, en su quinto informe

⁹ De acuerdo con investigadores del Taller de Coyuntura Económica y Social de la UNAM, entre 1997 y 1999 el número de pobres en el país pasó de 74% de la población total a 83%, de los cuales, 31% subsiste con ingresos equivalentes a un salario mínimo y 12% en la indigencia, es decir, con ingresos de entre 9 y 17 pesos, como son los jornaleros, los artesanos y la mayoría de quienes habitan en el ámbito rural (El Financiero, 11/1/2000, p. 14).

de gobierno, aseveró que la pobreza extrema había disminuido entre 1989 y 1992, siendo rebatido por Boltvinik (*La Jornada*, 10/2/1995, p. 47), quien argumentó que el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso aumentó de 0.4694 a 0.4749 en esos años, además de que los ingresos no monetarios imputados por ese estudio sesgaron hacia la baja los resultados.

A finales de la administración de Ernesto Zedillo, el secretario de Desarrollo Social, argumentó que el programa de lucha contra la pobreza permitiría salir de la pobreza extrema y "dar el brinco a la pobreza moderada", sin embargo, los hechos y las cifras muestran lo contrario. De acuerdo con el cuadro 1, en 38 ciudades de México, los indigentes aumentaron 8.42 millones entre 1994 y 1999, los pobres moderados subieron 2.2 millones, mientras que los no pobres bajaron 3.81 millones. En términos porcentuales, el total de pobres se incrementó 156%, mientras que los no pobres disminuyeron 55.9%.

LA POLÍTICA PÚBLICA EN DESARROLLO SOCIAL DEL GOBIERNO DE ERNESTO ZEDILLO

Al final de 1994, con el acceso al poder de Ernesto Zedillo, en su primer mes de administración el país entró en una aguda crisis financiera, originada por los desequilibrios económicos y políticos acumulados durante el régimen salinista. De nueva cuenta se implementó un drástico programa de ajuste que impactó negativamente los determinantes del empobrecimiento: mayor desempleo, elevada precarización del trabajo, inflación cercana al 60%, quiebras de pequeñas y medianas empresas y disminución del gasto en desarrollo social, entre otras cosas. La irritación popular contra las dos administraciones, en especial contra la de Carlos Salinas de Gortari, y las mutuas acusaciones entre el nuevo y el anterior régimen llevaron a un rápido desprestigio del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y a la pasividad en las acciones de la lucha contra la pobreza, alimentada por la austeridad financiera promovida por el ajuste económico y el desconcierto de la administración zedillista.

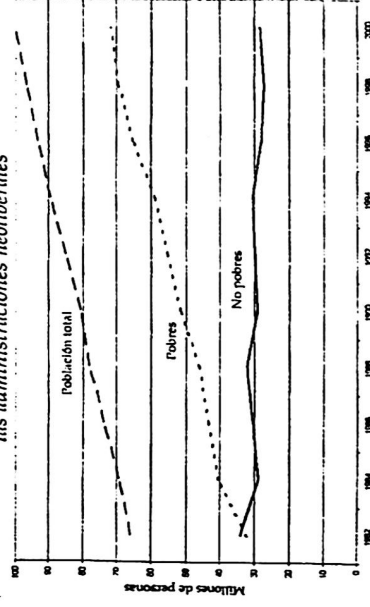
Desde el inicio del nuevo régimen gubernamental quedaron de lado los "diez compromisos de Ernesto Zedillo para el bien-

tar familiar", presentados en el Foro Nacional de Combate a la Pobreza en junio de 1994. En esa ocasión el futuro presidente afirmó: "Esta estrategia se funda en la aceptación expresa de que combatir la pobreza es nuestro mayor compromiso moral, histórico, social y político" (*La Jornada*, 18/06/94, Perfil de la Jornada, p. 1). Entre estos compromisos sobresalían una canasta mínima de atención a la salud, programas de alimentación y vivienda, apoyo a los campesinos, proyectos productivos y creación de empleo, así como mejoramiento de la impartición de justicia.

Durante poco más de dos años y medio la administración de Ernesto Zedillo se olvidó de los compromisos, mostrando una gran pasividad en sus programas de lucha contra la pobreza, como lo muestran el estancamiento presupuestal y la desorientación institucional. Entre febrero de 1995 y julio de 1997 hubo cinco intentos de poner en marcha programas contra la pobreza, con sus correspondientes proyectos de diferente nombre, los cuales nunca despegaron (cfr. Soria, 2000). Después de 30 meses de indecisión y programas que prácticamente quedaron en el papel por falta de operación, finalmente en agosto de 1997 el gobierno de Ernesto Zedillo lanzó el Progreso (Programa para la Educación, la Salud y la Alimentación), cuyos recursos se tomaron de los presupuestos de las Secretarías de Desarrollo Social, Educación y Salud. Había triunfado plenamente la línea más ortodoxa, uno de cuyos impulsores fue Santiago Levy.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, tardíamente puesto en acción, a la política social se le fijó como objetivo "promover la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales, elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida y, de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social" (Sedesol, 2000a: 1). No obstante, la retórica oficial no corresponde al esfuerzo presupuestal ni a la realidad social o a los logros de los programas. La política social, de acuerdo con la Sedesol, "considera dos grandes vertientes: la de cobertura general o acciones amplias, como educación, salud, seguridad social, capacitación laboral y vivienda, y la de acciones dirigidas hacia el combate a la pobreza y apoyos a grupos vulnerables y regiones con alto grado de marginación" (*ibid.*). Veamos en seguida las

GRÁFICA 1. Incidencia de la pobreza durante las administraciones neoliberales



FUENTE: Julio Boltvinik y Enrique Hernández-Laos (1999), Julio Boltvinik (2000); Víctor M. Soria (2000).

CUADRO 1. México. Incidencia marginal de la pobreza urbana en 38 ciudades (1994-1999). Millones de personas

Concepto	1994 (a)	1999 (b)	Cambio 1994-1999 (c)	Incidencia Marginal (d) = (c) / (a)
Indigentes	8.26	16.68	8.42	123.5%
Pobres	11.04	13.26	2.22	32.6%
Suma pobres	19.30	29.94	10.64	156.0%
No pobres	17.68	13.87	-3.81	-55.9%
Población 38 ciudades	36.98	43.80	6.82	

FUENTE: Julio Boltvinik (2000), sobre la base de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano.

principales características del programa emblemático de esta segunda vertiente.

El Programa de educación, salud y alimentación (Progreso)

Progreso es un programa del Ejecutivo Federal cuyos recursos son considerados como un subsidio federal. Se trata explícitamente de un "programa focalizado" cuyo objetivo es asegurar que sus beneficios favorezcan a las familias más pobres. Se considera que la focalización "es el medio para alcanzar la adecuada concordancia entre las acciones del programa y la identificación de las familias potencialmente beneficiarias, para de ese modo volver eficientes los esfuerzos y recursos que se aplican. La focalización pretende no sólo la eficiencia sino que se traduce en un principio de equidad (...) [por lo que] es imprescindible que beneficie a quien más lo necesita, no destinar [fondos] a quienes reciben otros apoyos o no se encuentran en una situación apremiante. Paralelamente, la focalización busca asegurar que no se dupliquen los beneficios del programa" (Sedesol, 1999: 447).

Para la instrumentación de la estrategia de focalización primero se acotan territorialmente las regiones con pobreza extrema y después se seleccionan las familias de acuerdo con criterios que tipifican tal condición. Por tanto, quedan fuera zonas consideradas como no prioritarias entre las que se encuentran sobre todo áreas urbanas. Como apuntan Zermeno y Domínguez (2000: 16-17):

La implementación de esta focalización se ha dado en un contexto de continuo retroceso en programas sociales destinados a la población urbana en condiciones de pobreza moderada. En los últimos tres años, Fonhapo, programas de vivienda de la Sedesol, el ISSSTE y el IMSS, Liconsa, Fidelist, entre otros, han disminuido sus recursos y alcances (...) Uno de los resultados predecibles es que los pobres moderados y los urbanos en poco tiempo pasen a formar parte de la pobreza extrema (...) Es decir, que la generación de pobreza no es un efecto exógeno y no previsto del modelo económico, sino, por el contrario, un resultado lógico, producto de las mismas bases que lo sustentan.

Progresse proporcionó a las familias beneficiarias apoyos en forma monetaria y en especie. Entre los primeros se encuentran el apoyo alimentario, las becas educativas y la ayuda para la adquisición de útiles escolares;¹⁰ entre los segundos, los suplementos alimenticios, así como la entrega de paquetes de útiles escolares en determinados planteles (Sedesol, 1999: 474).

La lógica que está detrás de Progresse es totalmente individualista y paternalista, "en la que los funcionarios públicos deciden lo que deben hacer los indigentes para salir de la pobreza y a éstos sólo les queda cumplir so pena de perder el subsidio" (Zermeño y Domínguez, 2000: 20-21). El esquema fomenta una salida individualista de la pobreza, ya que los beneficiarios no participan colectivamente en ningún tipo de definición del uso de los recursos del programa (*ibid.*: 20).

Además, Progresse introdujo dos desigualdades en el ingreso de los hogares: primero, entre los que tienen hijos en edades escolares y quienes no los tienen, la cual puede llegar a ser de seis a uno; y segundo, discrimina contra los hogares más grandes, para los cuales el apoyo *per cápita* es menor en vista de los topes monetarios mensuales por familia. Quilto Boltvinik, *La Jornada*, 2/6/2000, p. 20).

El gasto en desarrollo social y lucha contra la pobreza

En términos *per cápita*, el gasto total en desarrollo social muestra un decremento a lo largo del sexenio de Ernesto Zedillo: dividiendo dicho gasto entre el número total de pobres, se puede apreciar la tendencia verdadera. En 1994 el total de pobres era de

¹⁰ El apoyo económico para alimentación vigente en el primer semestre de 1999 fue de \$115 mensuales por familia; las becas educativas van de \$75 a \$150 mensuales por alumno en la primaria y de \$220 a \$285 en la secundaria, de acuerdo con el grado que cursan, siendo el monto máximo por familia de \$580 para el semestre enero-junio de 1999. El apoyo monetario anual para útiles escolares hasta 1999 era de \$90 por niño entre tercero y sexto grados de primaria, y por concepto de reposición de útiles \$45 por cada niño. Para los alumnos de secundaria era de \$170 por cada niño durante 1999 (Sedesol, 1999: 475-476).

del Estado que un verdadero programa de lucha contra la pobreza.¹¹ (Véase el cuadro 2.)

Políticas públicas en desarrollo social propuestas por el gobierno de Vicente Fox

Durante la campaña para la presidencia de la República y una vez que accedió al poder, Vicente Fox realizó un buen número de promesas tanto en materia económica y política como de desarrollo social. Lo más probable es que los ofrecimientos de elevación del bienestar social no sean cumplidos, o en el mejor de los casos que sean cumplidos tan sólo parcialmente y al final del sexenio. El obstáculo principal es que la tasa de crecimiento del PIB de 7% anual que ofreció el presidente que alcanzaría el país, y derivado de esto la creación de 1.3 millones de puestos de trabajo, no se obtuvieron en el año 2001. Varios analistas económicos dudan que sea realista y conveniente alcanzar dicha tasa de crecimiento en vista de las condiciones económicas por las que atraviesa la economía mexicana, así como por la desaceleración sufrida por la economía de Estados Unidos de la cual la primera es dependiente.¹²

La política social propuesta por Vicente Fox se integra en 10 compromisos básicos dirigidos al abatimiento de los rezagos que

¹¹ Lo que distingue al Pronasol del Progresse es que en el primero el apoyo se asigna a cada comunidad a través de proyectos, mientras que en el segundo, el apoyo es directo a cada familia. Aunque ahora el apoyo sea a cada unidad familiar, algunos líderes agrarios opinan que Progresse "sólo administra la pobreza pero no la erradica", además de que al igual que Pronasol "es un plan electorero manipulado y selectivo", ya que beneficia sólo a los electores priistas (*El Financiero*, 22/08/1998, p. 30).

¹² Alfredo Coutiño, director de análisis de Ciemex-wiea, estima que la tasa de crecimiento del PIB de 7% anual no es realista ni conveniente, porque "tendría presiones inflacionarias y desequilibraría las finanzas públicas. La meta de inflación de 2-3% se observará al final del sexenio, pero se necesita una férrea disciplina fiscal y monetaria, que de alguna forma implique restricciones al crecimiento económico". David Colmenares, presidente del Colegio Nacional de Economistas, apunta: "so- mos el importador más dinámico y creciente del mundo, y si no se emprenden acciones en materia de reforma fiscal, descentralización del gasto público, apoyo a la inversión en pequeñas y medianas empresas, será muy difícil alcanzar esa meta (del 7%)". (*El Financiero*, 7/07/2000, p. 4).

59 millones y para 1999 ascendía a 70.9 millones de personas, por lo que el gasto *per cápita* bajó de 2 180 pesos en 1994 a 1 787 en 1996, empezando a subir en 1997, hasta alcanzar 2 052 pesos en 1999. Para el año 2000 se estima que el gasto total en desarrollo social *per cápita* fue de 2 133 pesos, por lo que no se recuperó el nivel de 1994 (Soria, 2000: 119).

La administración de Ernesto Zedillo trató de poner en operación la vertiente de lucha contra la pobreza a través de tres subprogramas: 1) el desarrollo de capacidades de las personas y familias, 2) construcción de infraestructura básica municipal y servicios a la vivienda y 3) oportunidades de empleo e ingreso. El presupuesto de lucha contra la pobreza en 1995 fue de 12 401 millones de pesos, o sea 10.7% del presupuesto global en desarrollo social; para 1999 fue muy similar (10.68%). (Véase cuadro 2.)

Como puede apreciarse en el cuadro 2, el gasto federal en programas de combate a la pobreza disminuyó de 1995 a 1997, subiendo en 1998 y 1999. El rubro del "desarrollo de capital humano" es el más importante, con 48% de participación en el gasto total en 1999, seguido por el de "desarrollo del capital físico" con 35%, y finalmente por el de "oportunidades de ingreso", con 17%. En términos reales, el gasto total de combate a la pobreza subió 23.5%, sin embargo, el gasto *per cápita* aumentó en menor proporción (10.8%). El gasto de combate a la pobreza por cada pobre extremo bajó de 314 pesos en 1995 a 294 en 1997, subiendo a 316 en 1998 y a 348 en 1999. No obstante, con un gasto *per cápita* tan bajo no es posible instrumentar un programa efectivo contra la pobreza.

Progresse aumentó su presupuesto de 210 millones de pesos en 1997 a 2 424.6 millones en 1999 (a precios de 1994). Sin embargo, a pesar de haber crecido 11.5 veces, tan sólo alcanzó en 1999 un 16.05% del gasto federal de combate a la pobreza, por lo que se trata realmente de un programa con financiamiento insuficiente, lo cual se deriva de la decisión de que sea un programa "focalizado". Aun cuando el gasto por cada pobre extremo pasó de 5.02 pesos en 1994 a 31.40 en 1998 y a 55.85 en 1999, se considera insuficiente para atender las necesidades de bienestar de los más pobres. Es en estos términos que Progresse refuerza el objetivo de focalización y su propósito es más el de legitimación

Subdesarrollo, política social y pobreza en la era de la globalización 79

CUADRO 2. México. Gasto Federal en programas de combate a la pobreza por rubro de atención (1995-1999). Millones de pesos de 1994

	1995	1996	1997	1998	1999	Tasa de cambio 1995-1999
Total	12 231	12 401	12 212	13 499	15 107	23.5
Desarrollo de capital humano	5 918	6 276	5 872	6 454	7 260	22.6
Progresse				210	1 341	2 425
Programas alimentarios	3 377	3 535	2 762	2 275	1 891	
Acciones compensatorias	2 541	2 741	2 900	2 838	2 944	
Desarrollo de capital físico	4 631	4 388	4 341	4 795	5 253	13.4
Fondo aportaciones para la infraestructura social (FAS)				3 728	4 390	
Infraestructura social básica	285	465	460	735	626	
Otros	4 346	3 923	3 881	332	237	
Oportunidades de ingreso	1 682	1 737	1 999	2 250	2 594	54.2
Programa empleo temporal	697	710	929	1 069	1 224	
Apoyo productivo a zonas marginadas				548	592	
Programas productivos para productores de bajos ingresos	595	530				
Otros	390	161	209	258	430	
		336	313	331	370	

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

propician "la dictadura de la miseria y de la ignorancia". Los compromisos tienen por detrás cinco reconocimientos derivados de los derechos individuales y sociales consagrados por la Constitución: a) el reconocimiento por parte del Estado de la dignidad personal y de la libertad individual y social de todos; b) el reconocimiento de la igualdad jurídica de todos frente al Estado; c) el reconocimiento del derecho a la igualdad de oportunidades personales y sociales para su desarrollo; d) reconocimiento a los derechos de la tercera generación, derechos ecológicos y el derecho a la paz, y e) el reconocimiento a la solidaridad como elemento básico para un desarrollo armónico (*El Financiero*, 8/07/2000, p. 28). Los compromisos expresados son los siguientes (*ibid.*):

1. Una educación pública laica y gratuita, de calidad y con valores.

2. Participación social en todos los programas del gobierno y acceso a la infraestructura de los servicios públicos como salud, deporte, cultura, vivienda, educación, recreación y servicios de alumbrado público, telefonía, agua potable, drenaje, pavimentación y vigilancia, entre otros.
3. Promover un nuevo federalismo de tipo solidario, subsidiario y corresponsable.
4. Creación de la Banca Social.
5. Impulsar el desarrollo rural.
6. Crear empleos donde se necesitan.
7. Establecer un sistema integrado de políticas sociales, donde desaparecerán los programas federales como Procampo y Progreja. Estos se mejorarán y ampliarán y estarán exentos de una orientación clientelista.
8. Incorporar al desarrollo a los grupos excluidos y vulnerados.
9. Impulsar el desarrollo local de todas las regiones del país.
10. Acabar con los cacicazgos y las redes impunes de poder.

Una parte importante de la política social foxista, pero que se presenta separada de los anteriores compromisos, es la propuesta de establecer una nueva relación con los pueblos indígenas. Para este efecto se anunció la creación del Consejo Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el cual se integrará por los dirigentes de todas las etnias y tendrá sus oficinas en la residencia oficial de Los Pinos. También se planteó la creación del Centro de Estudios de las Lenguas Originarias de México, así como la conversión del documento de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) en una iniciativa del Ejecutivo (*El Financiero*, 8/07/2000, p. 29), la cual se envió en diciembre de 2001. Al Congreso de la Unión para su discusión y eventual aprobación. Además, se ha planteado incorporar a intelectuales y profesionistas indígenas en puestos de mando de las instituciones indígenas; generar programas de desarrollo regional con la participación de las propias comunidades; dedicar tiempo oficial de la presidencia a los medios de comunicación para la promoción de la cultura y tradiciones indígenas e incluir en los libros de texto escolares temas alusivos a éstas; y materializar los derechos políticos de los pueblos indígenas que permita su participación en todos los niveles de gobierno (*ibid.*).

CUADRO 3. Gasto Federal en combate a la pobreza extrema (1994, 2000 y 2001). Millones de pesos de 1994

Programa	1994	2000	2001	Tasa anual 1994-2000	Tasa anual 2000-2001
Desarrollo de capital humano	6 139.3	8 076.9	9 257.0	5.0	14.6
Progreja	—	2 961.6	3 754.4	—	26.7
Programas alimentarios	3 162.8	1 884.6	3 444.6	-8.5	82.7
Acciones compensatorias	2 976.5	3 230.7	2 058.0	3.1	-36.2
Oportunidades de ingreso	1 440.0	2 716.1	2 994.0	11.5	10.2
Desarrollo de capital físico	6 743.9	5 699.6	6 083.6	-2.9	6.7
Total	14 323.2	16 492.6	18 334.6	2.4	11.1

FUENTE: Ernesto Zedillo, Sexto Informe de Gobierno, 2000; Vicente Fox, Primer Informe de Gobierno, 2001.

(12.2%), donde hoy la pobreza extrema ha crecido de manera significativa, a diferencia de la administración zedillista que dirigió el esfuerzo mayoritario a las áreas rurales. No obstante se va al extremo de disminuir (-3.6%) el presupuesto para las áreas rurales, lo cual no concuerda con los programas de desarrollo de las zonas con mayor población indígena. El presupuesto muestra un énfasis en el desarrollo humano, con un aumento de 14.6%, mientras que Progreja, el cual se ubica dentro de ese rubro, estipula un incremento de 26.7%. (Véase el cuadro 3.) En términos *per cápita*, se asignó un presupuesto de 375 pesos en el año 2000, el cual, se estima, aumentaría a 412 pesos en el 2001. Progreja asignó 67 pesos por pobre extremo en 2000 y se estimaba en 84 pesos para el 2001, presupuesto que se juzga insuficiente para mitigar la pobreza extrema.

REFLEXIONES FINALES

El desarrollo capitalista de los países centrales ha ido de la mano con el subdesarrollo de los países periféricos, en vista de la sustracción del excedente económico de éstos por los primeros, a través en un primer tiempo, de las relaciones comerciales y los enclaves exportadores; en un segundo tiempo se agrega la creciente in-

Presupuesto para el desarrollo social y la lucha contra la pobreza para el año 2001

El financiamiento del desarrollo social no avala sino muy parcialmente el decálogo de promesas realizadas por Vicente Fox, en vista de que el presupuesto aprobado para el año 2001 por 566 000 millones de pesos para ese rubro presenta un aumento de 4% en términos reales sobre el del año 2000, mientras que en términos *per cápita*, asumiendo un aumento poblacional de 1.7%, el incremento se reduciría a 2.3%, lo cual no representa un cambio sustancial. Si bien el presupuesto en educación presenta un aumento global del 5.4%, en términos *per cápita* se elevará tan sólo en 3.7%, los programas innovativos de Becas y Créditos, Escuelas de Calidad, Educación Permanente y el Instituto Nacional de Evaluación, con un presupuesto de 0.5% para el conjunto, tendrán poco impacto. En salud y seguridad social el aumento es cercano al 4.5% globalmente y 2.8% en términos *per cápita*. En cambio, el presupuesto para abasto y asistencia social, capacitación laboral, así como para desarrollo regional y urbano crecerán abajo del promedio general.

El proyecto de presupuesto para desarrollo social, enviado por Vicente Fox al Congreso, mostraba una magnitud más baja que la aprobada por la Cámara de Diputados. La negociación entre el nuevo gobierno y los legisladores tuvo momentos álgidos, sobre todo porque éstos propusieron aumentos en los rubros sociales y una reasignación a la baja en los gastos administrativos de las secretarías de Estado. Unos días antes de aprobarse el presupuesto, la prensa difundió que hubo una reasignación de 26 100 millones de pesos en la siguiente forma: 6 000 millones para el aumento a pensionados; 13 000 millones para fortalecer las finanzas de las entidades federativas; 2 100 millones para el distrito federal; 4 500 para el ramo de educación y 500 millones para el programa de vivienda (*La Jornada*, 22/12/2000, p.3). El aumento a los rubros mencionados vendría de la disminución del presupuesto de dos entidades paraestatales y de la ganancia obtenida en los bonos Brady (*ibid.*).

En cuanto a la vertiente de lucha contra la pobreza extrema, el incremento presupuestal para el año 2001 alcanza el 11.1% sobre el año 2000; el aumento será más sustancial en las áreas urbanas

fluencia de la inversión extranjera directa, y en un tercero, la sustracción se vuelve insoportable por medio de la llamada globalización económica que abrió de par en par las puertas a los flujos de capital internacional y a la producción y mercaderías transnacionales.

La continuidad del subdesarrollo se explica no sólo por la dependencia del exterior, sino mayormente por las especificidades de las relaciones sociales de producción internas, sobre todo aquellas ligadas a la relaciones de trabajo asalariado y no asalariado (la sobreexplotación del trabajo), así como al conflicto distributivo. A su vez, tanto la dependencia externa como las relaciones internas han impedido el desarrollo de los sectores de bienes de producción, lo que en turno ha obligado a los países periféricos a endeudarse para adquirirlos, y sostener una estructura productiva y de consumo copiadas del exterior y usufructuada por los propietarios de los medios de producción.

En la etapa actual de globalización se ha profundizado la agresividad del capital global, el cual busca retirar al Estado sus funciones promotoras y reguladoras y transferirlas al mercado y al capital dinero. No existe un Estado mundial, pero los Estados-nación de los países centrales, sobre todo los que hacen cabeza en los tres bloques económicos, han abrazado e impuesto un paquete de políticas públicas de corte neoliberal que facilitan la expansión del capital global y limitan severamente la autonomía de los Estados-nación periféricos.

El Estado en los países periféricos ha jugado un papel importante, tanto porque tuvo que apoyar el nacimiento de una burguesía doméstica como por la promoción del proceso de proletarianización de la clase trabajadora. El Estado se ha caracterizado tanto por su autoritarismo y aplicación de la violencia, sobre todo en los tiempos de crisis, como por su laxitud congénita hacia el capital, que se manifiesta en la falta de aplicación y vigencia del Estado de derecho. En los tiempos actuales la laxitud estatal ha sido uno de los principales vehículos para la precarización del trabajo y el empobrecimiento.

En el caso de México, la laxitud estatal y el agresivo capitalismo neoliberal son responsables del desmoronamiento de las formas institucionales que regularon a la economía y a la sociedad mexicanas hasta 1982, dando paso a un nuevo patrón de acumu-

lación y a nuevas formas institucionales que no se han consolidado, por lo que subsiste la crisis de regulación. La desestructuración principal se dio en las formas institucionales de las relaciones de trabajo, las relaciones internacionales y las relaciones fiscal-financieras del Estado.

El creciente empobrecimiento en México a partir de 1982 tiene su base principal en un conjunto de políticas públicas que llevaron en los años ochenta a un elevado desempleo y subempleo, a la informalización del trabajo, a la caída de los ingresos reales por los trabajadores y a la disminución del salario social proveído por las instituciones de protección social. La crisis de 1994-1995 agudizó todavía más tales problemas. La laxitud estatal contribuyó a que en los hechos las empresas aplicaran medidas ilegales para flexibilizar las relaciones laborales.

El Estado transformó sus relaciones fiscales y financieras en aras de un Estado del gasto social mínimo basado en una férrea disciplina monetaria y fiscal, pero con apoyos reales a las grandes empresas exportadoras. Las relaciones internacionales sufrieron un cambio drástico con la apertura comercial unilateral realizada entre 1986 y 1989 y posteriormente con el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, que desembocaron en la desaparición de miles de empresas micro, pequeñas y medianas. La desintegración de cadenas productivas y la pérdida de empleo. Este proceso de desestructuración económica, institucional y social arrojó a la pobreza a 39 millones de mexicanos entre 1982 y 1999, aumentando el total de pobres a 71 millones, de los cuales los pobres extremos suman 53 millones.

La política social puesta en marcha tardíamente dos años y medio después de la crisis de 1994 por Ernesto Zedillo se basó, como la de las dos administraciones anteriores, en las recomendaciones del Banco Mundial, que separa dicha política en dos vertientes: una de cobertura amplia, que incorpora el gasto en desarrollo social en educación, salud y seguridad social, capacitación laboral y vivienda, y otra en acciones "focalizadas" dirigidas a los pobres extremos.¹³

¹³ Pablo González Casanova (*La Jornada*, 27/06/2000, p. 16) afirma a este respecto que: "el proyecto neoliberal en materia social es muy sofisticado. Combina, con costos mínimos y resultados máximos, la cooptación y la represión tanto de

una porque el crecimiento económico en el año 2001 fue del 1.9% (V. Fox, Primer informe de gobierno, 2001, Anexo estadístico, p. 145), muy lejos del crecimiento prometido de 7% anual, lo cual vino acompañado de la pérdida de medio millón de puestos de trabajo; y otra, porque el presupuesto *per cápita* en desarrollo social tan sólo recibió un magro aumento del 2.3%.

Sin embargo, lo más preocupante de la política social en el año 2001 fue la propuesta de reforma fiscal del gobierno foxista, la cual pretendía, entre otras cosas, que la exención del impuesto al valor agregado (IVA) a los alimentos y medicinas fuera eliminada. Afortunadamente, ésta fue rechazada por el Congreso, ya que de haberse aprobado podría haber sido más devastadora que la crisis de 1995, de acuerdo con Julio Boltvinik (*La Jornada*, 4/4/2001, p. 23), en vista de "que por lo menos cuatro millones de mexicanos podrían haber caído por debajo de la línea de pobreza".

Se podría concluir, hasta ahora, que la política pública del gobierno foxista para el desarrollo social y la lucha contra la pobreza no sólo muestra una falta de coherencia entre los 10 puntos expresados en la campaña hacia la presidencia, la insuficiencia presupuestal y el rezago en la acción, sino especialmente por la "antipolítica" pública contenida en la reforma fiscal propuesta.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. F. (1992), *El estudio de las políticas públicas*, M. A. Porrúa, México.
- André Ch. y R. Delorme (1983), *L'État et l'économie*, Seuil, París.
- Arato, Andrew y Jean L. Cohen (1999), "Esfers pública y sociedad civil", *Metapolítica*, vol. 3, núm. 9, pp. 37-56.
- Boltvinik, J. (2000), *La Jornada*, 2/6/2000, p. 20; 23/12/2000, p. 20, y 4/4/2001, p. 23.
- El Financiero*, 22/08/1998, p. 30; 8/07/2000, p. 28; 7/07/2000, p. 4.
- Engels, F. y C. Marx (1848), *La ideología alemana*, en C. Marx y F. Engels, *Obras escogidas*, Editorial Progreso, Moscú, pp. 11-81.
- Engels, *Obras escogidas*, Editorial Progreso, Moscú, pp. 11-81. (1884), "El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado", en C. Marx y F. Engels, *Obras escogidas*, Editorial Progreso, Moscú, pp. 471-613.

La austeridad del gasto público golpeó en los primeros tres años de la administración zedillista el gasto social de la vertiente amplia, el cual se recuperó hasta 1998, pero sin alcanzar aun en el año 2000 el nivel de 1994, en términos *per cápita*. En cuanto a la vertiente focalizada y aplicada de manera selectiva, pero sesgada, el magro presupuesto no contribuyó a disminuir el número de pobres extremos. El programa emblemático, Progreso, por su insuficiencia presupuestal y su deficiente organización no mejoró sustancialmente las condiciones de los pobres extremos. La selectividad contribuyó a dividir en su interior a las comunidades y a originar problemas de convivencia entre sus miembros.

Las características deseables que los teóricos de las políticas públicas les han fijado a éstas no han sido tomadas en cuenta en el caso de la política social. En primer lugar, las decisiones del gobierno federal no incorporaron la opinión de los ciudadanos; si bien el gobierno de Ernesto Zedillo organizó una consulta pública para la reforma de la seguridad social, finalmente no incorporó las propuestas de los sindicatos, de las organizaciones sociales y de investigadores universitarios que se oponían a la privatización del sistema de pensiones. La participación ciudadana tampoco se ha buscado, excepto en casos de obras comunitarias en las que se pide la participación con mano de obra comunitaria que no se paga o cuya retribución es muy baja. La corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanía no existe, por la sencilla razón de que no se ha buscado de una manera genuina la opinión y la participación de la sociedad civil.

Las políticas públicas de desarrollo social propuestas por el nuevo gobierno, de Vicente Fox han dado continuidad a las de sus tres antecesores, una de cuyas diferencias es que las promesas realizadas durante la campaña electoral levantaron expectativas que no podrán ser cumplidas por dos razones principales:

individuos como de pequeñas colectividades. Esa cooptación y represión atienden y atacan 'biancos' previamente seleccionados. Corresponden a una política que los expertos llaman 'focalizada'. Como cooptación, esa política es mucho menos costosa que la socialdemócrata o la populista que las clases dominantes, la banca y los oligopolios se vieron obligados a soportar y hasta alentar cuando eran muy fuertes los movimientos de liberación nacional, o los de los trabajadores en las socialdemocracias avanzadas".

Engels, F. (1979), *Anti-Dühring*, (1878), Ediciones de Cultura Popular, 5a. reimpresión, México.

Fox, Vicente (2001), *Primer informe de gobierno 2001*, Poder Ejecutivo Federal, México.

Furtado, Celso (1982), *El subdesarrollo latinoamericano*, Lecturas del Trimestre Económico, núm. 45, FCE, México.

— (1999a), *El capitalismo global*, FCE, México.

— (1999b), "Punto de vista sobre la situación de Brasil", en *Problemas d'Amérique Latine*, núm. 33, París, abril-junio.

González Casanova, Pablo, "¿A dónde va México?", *La Jornada*, 27/06/2000, p. 16.

Gramsci, A. (1984), *Cuadernos de la cárcel*, Edición crítica del Instituto Gramsci a cargo de V. Gerratana, Ediciones Era, México.

Habermas, Jürgen (1989), *The Structural Transformation of the Public Sphere*, MIT Press, Cambridge.

Hernández, Guillermo (1991), "Celso Furtado: un clásico en la reflexión sobre el desarrollo", en *Serie de Investigación 4*, Departamento de Economía, UAM-I, México, pp. 63-90.

Hernández, Guillermo y Jesús Lechuga (1997), *Teoría económica de las sociedades periféricas. Reflexiones sobre el desarrollo económico*, UAM-I, Texto y Contexto, México.

Hirsch, Joachim (1996), *Globalización, capital y Estado*, Edición y prólogo de Gerardo Avalos, UAM-x, México.

Holloway, John (1996), "Un capital, muchos Estados", en *Gerardo Avalos y Ma. Dolores París, Política y Estado en el pensamiento moderno*, UAM-x, México, pp. 351-378.

La Jornada, 18/06/1994, p. 1. "Perfil" de La Jornada; 22/12/2000, p. 3.

Lenin, V.I. (1918), *El Estado y la revolución*, en V.I. Lenin, *Obras escogidas*, Editorial Progreso, Moscú.

Lipietz, A. (1986), *Caractères séculaires et conjoncturels de l'inter-vention de l'Etat*, CEPREMAP, séries Couverture orange, núm. 8621, París.

Mallorquín, Carlos (1999), "La historia del estructuralismo de Celso Furtado", *Economía: Teoría y Práctica*, Nueva Época, núm. 10, pp. 55-76.

Marini, Ruy Mauro (1975), *Dialéctica de la dependencia*, Serie popular, Era, México.

— (1979), "Subdesarrollo y revolución en América Latina", en Guillermo Ramírez, *Lecturas sobre desarrollo económico*, ENE/UAM, México, pp. 45-58.

- Mathias, G. y P. Salama (1986), *El Estado sobredesarrollado*, Editorial Era, México.
- Myrdal, Gunnar (1970), *The Challenge of World Poverty*, Vintage Books, Nueva York.
- Offe, Claus (1991), *Contradicciones en el Estado de bienestar*, Conaculta/Alianza Editorial, México.
- Olave, Patricia (2000), *Exclusión social, polarización y pobreza bajo el modelo neoliberal: el caso de Chile*, Tesis Doctoral en Ciencias Sociales, DCSH/UAM-X, México.
- Portantiero, J. C. (1987), *Los usos de Gramsci*, Plaza y Janés, México.
- Salama, Pierre y Jacques Valier (1994), *Pauvretés et inégalités dans le tiers monde*, La Découverte, París.
- Salcedo, Damián (1998), "La evaluación de las instituciones sociales según A. K. Sen", en Amartya K. Sen, *Bienestar, justicia y mercado*, Paidós ICE/UAM, Barcelona, 1998.
- Sedesol (1999), *Reglas de operación 1999. Ramo general 26 y Ramo administrativo 20*, Secretaría de Desarrollo Social, México.
- ____ (2000a), "La política social y el combate a la pobreza en México", *Secretaría de Desarrollo Social*, México, <http://www.sedesol.gob.mx/desreg/supob.htm>, 19/05/00.
- ____ (2000b), "Programa para superar la pobreza 1995-2000", *Secretaría de Desarrollo Social*, México, <http://www.sedesol.gob.mx/desreg/sintesis.htm>, 19/05/00.
- Sen, Amartya K. (1999), *Nuevo examen de la desigualdad*, Alianza Editorial, Madrid.
- Soria, Víctor M. (1995), "Importancia de la teoría gramsciana del Estado para el estudio de la regulación económica y política del capitalismo actual", en José María Martinelli (comp.), *La actualidad de Gramsci: poder, democracia y mundo moderno*, Texto y Contexto 22, UAM-I, México, pp. 107-120.
- ____ (1997), "Una alternativa integral para la lucha contra la pobreza en México", en Esthela Gutiérrez (coord. general) *El debate nacional. 5. La política social*, coordinado por Enrique Valencia y Carlos Barba, U. de G./Diana, México, pp. 321-355.
- ____ (2000), *Crecimiento económico, crisis estructural y evolución de la pobreza en México. Un enfoque regulacionista de largo plazo*, UAM/Plaza y Valdés, México.
- Valenzuela, José, *¿Qué es un patrón de acumulación?*, Facultad de Economía, UNAM, México.

- Vuskovic, Pedro (1993), *Pobreza y desigualdad en América Latina*, CIIH/UNAM, México.
- Zedillo, Ernesto (2000), *Sexto informe de gobierno 2000*, Poder Ejecutivo Federal, México.
- Zermeño, Fabiola y Moisés Domínguez (2000), "Estado y políticas de combate a la pobreza en México: algunas reflexiones para la comprensión de Progres", *El Cotidiano*, año 16, núm. 99, enero-febrero, pp.13-21.

Lo público social

José María Martinelli*

LO PÚBLICO CONFRONTADO

¿QUÉ SE ENTIENDE POR PARTICIPACIÓN SOCIAL? El tema se trabaja mucho en la actualidad y las respuestas son variadas. Vari desde las que consideran la participación en actos electorales a las que destacan la participación en organizaciones sociales; también se considera a quienes se preocupan por cuestiones vecinales o de índole semejante en ámbitos comunitarios; el espectro puede volverse muy amplio. Sin embargo, resulta necesario establecer la especificidad, lo que singulariza a la participación social en contextos actuales. El tratamiento de esta cuestión ha de combinar un rango de politicidad general y una aproximación particular al tema en el marco de las políticas públicas (pp). pp Dentro de cierto convencionalismo existente en la materia, tiende a presentarse un tratamiento encapsulado de las pp; éstas se desarrollan en el ámbito estatal, allí se definen, ejecutan y controlan, lo que lleva a una configuración sistémica de la cuestión. El carácter público del Estado se asume como un dato, como un elemento dado, esto conduce a una ecuación en la que la decisiónalidad técnico-instrumental es la variable fundamental. La eficiencia de la misma fortalece la eficacia pública del Estado; se

*Profesor investigador titular, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, adscrito al departamento de Economía.

invoca una racionalidad retroalimentante que produce distintos impactos, entre los destacables una disminución de las cargas burocráticas. En la matriz intelectual de estas ideas se encuentra Harold Lasswell, claro que sin ninguna responsabilidad por la refuncionalización de su pensamiento. De una lógica incrementalista basada en la racionalidad decisional se pasa a una reducción en la injerencia burocrática, saltando sobre las mediaciones sociales y los diversos contextos sociopolíticos.

No es el propósito historizar "la novela de los orígenes", es decir, lo referente al origen social del Estado. El propósito, con más rigor, se orienta a una recategorización política en la que el contenido de lo público adquiere relevancia; no se trata de un dato dado, sino de un proceso histórico cuyos contenidos se modifican conforme un despliegue de conflictos e intereses sociales. Lo que pasa en la base repercute en la cúspide. Si los términos son sociales, lo pertinente es dar horizontalidad a los problemas sociales.

Desde la perspectiva sistémica criticada, la aspiración es llegar a controlar el mayor número de variables posibles, lo que a veces conlleva altos riesgos de manipulación social. Desde una lógica más interpretativa que funcional, la categorización de lo público está condicionada a la participación social. Entonces, no es casual que en un ámbito internacionalizado de políticas neoliberales la privatización de lo público sea un factor dominante de tales políticas.

No puede dejar de señalarse la existencia de una doble vía que cuestiona lo estatal. La primera es propia del neoliberalismo y de las políticas desarrolladas en el marco de esta visión conservadora de la realidad, a nuestro juicio deformante de los principios liberales clásicos. En todo caso, recordar que el liberalismo democrático formula una restricción contractual a las libertades individuales y públicas para garantizarlas en un orden social pactado que, en primer lugar, obliga al soberano y a los ciudadanos, no se establece en beneficio de aquél para perjuicio de éstos. Puede afirmarse que eso es lo que dice la teoría y que en la práctica dichos principios no se observan; cabe responder que la ignorancia de la teoría empobrece la realidad, acusada "virtud" de los pragmáticos.

declarativo que hoy adorna las pp en estructuras gubernamentales abiertamente privatistas, v. g.: el actual gobierno de México.

Lo planteado lleva a explicitar el contexto de esta reflexión; conduce, en primer lugar, a preguntarse si es posible cambiar las pp sin reubicar al Estado; en realidad, el planteamiento formulado no puede solucionarse sin ideas, menos aún sin recursos. Luego, la interrogante resulta más compleja: ¿cómo reubicar al Estado si los recursos públicos se han transferido al sector privado? En una respuesta meramente lógica, el punto es simple y profundo a un tiempo: cambiar los contenidos de la actual política económica. Pero se ha señalado en líneas previas que no es válido ignorar las mediaciones sociales. En este nivel de análisis, ¿puede afirmarse que la organización social es lo suficientemente fuerte y clara para cambiar los contenidos de las políticas económicas existentes? La respuesta es negativa. La desarticulación de las fuerzas sociales es real, constatable. Hay suficiente evidencia empírica que corrobora que esto es atribuible a las políticas neoliberales. No resulta prudente establecer la reversibilidad de esta situación en el corto plazo.

Sin embargo, constatar las dificultades de cambio en la realidad actual no significa otra cosa que realizar un señalamiento político, por ende, modificable. En este sentido, cabe recuperar la idea de que la participación social es el medio idóneo para incidir en el diseño, ejecución y control de las pp. Por un lado, considerar algunas de las características que presenta la organización social actualmente es el segundo nivel de análisis de este ensayo. Por el otro, corresponde alguna reflexión sobre las posibilidades temporales del cambio al influjo de otros factores que los estrictamente sociales, caso de la ciencia y la tecnología, cuya incidencia ha impactado el nivel y calidad del empleo. En general, la tecnología ha provocado desempleo, a la vez que agrega componentes de mayor capacitación para acceder a puestos de trabajo con dominio científico-tecnológico: hay mayor selectividad en la mano de obra. El panorama puede presentarse en los siguientes términos: las estructuras productivas actuales, de no modificarse los patrones de consumo vigentes, no han de registrar variabilidad al alza de la oferta laboral en el mediano y corto plazos. Es por el lado de los servicios que se espera un efecto

La otra vía cuestionante de lo estatal se produce por medio de las asociaciones voluntarias, cuyas propuestas difieren del enmarcamiento político anterior y, procuran, al menos en principio, ensanchar las libertades públicas dotando de mayores espacios participativos a la sociedad civil. Sin embargo, la propia voluntariedad de estas asociaciones les resta presencia y, en no pocos casos, falta continuidad en las actividades que desarrollan. En otras palabras, se afecta el carácter estructurante que pueden aportar. El tema es complejo, más adelante volveremos sobre el mismo.

Lo que se esboza en estas primeras líneas es el surgimiento de dos posiciones que confrontan el escenario de las pp. Por una parte, como se adelantó, se encuentra la postura que define y realiza las pp en el marco estatal exclusivamente. La holgura de las mismas es básicamente de carácter presupuestal, lo que significa que los acuerdos o desacuerdos sociales son receptados indirectamente por el Estado. Por la otra parte, se visualiza una posición que asumen las pp como construcción social. Ciertamente, tal comprensión remite a la materialidad social, a la gravitación de los sujetos en el devenir histórico. En la medida que las demandas sociales se asumen como derechos, existe la posibilidad de incidir en la definición de las pp. Se busca que el reclamo social se canalice en una institucionalidad democrática, que sea voz y no resonancia de un acompañamiento pasivo, subordinado a una dinámica estatal preestablecida. Se trata de un orden de ciudadanos, bivalente o más, como todo orden político. La exigencia social presenta la faz de la confrontación; la contraparte ofrece la faz legitimante cuando el poder satisface el reclamo social: lo público como derecho social, lo público como legitimación de poder cuando dichos términos se articulan orgánicamente.

Restaría señalar que el distanciamiento del sujeto de la política provoca el empobrecimiento de la misma, a la vez que el empobrecimiento del propio sujeto. Si este ciclo se reproduce, como efectivamente ocurre en la realidad contemporánea, las afirmaciones individualistas debilitan lo social, lo público como espacio colectivo también empobrece. Por ello, la afirmación de que para nuevos tiempos se requieren nuevas formas de organizar la política puede resultar vacía o un contra-sentido. Es el caso del auge

Lo público social

multiplicador en el empleo; de momento, la contracción económica actual retrasa esta posibilidad.

No constituye ninguna novedad afirmar que la inversión estatal opera como factor anticrisis, tanto en economías desarrolladas como en las subsidiarias. Vale decir que las pp pueden reanimar la economía, sin ser factible precisar plazos; la idea, propiamente, es ofrecer marcos de análisis. Lo que se quiere destacar es que hay un elemento de positividad económica que corresponde acompañar con positividad política; el elemento dinamizador pasa por una conducta social activa que asuma derechos. Sin este componente, las pp son resultantes de una dinámica de poder.

No puede afirmarse que la representación social de las pp sea unívoca; existen diferentes percepciones, como en toda materia que se ubica en un espectro de contradictoriedad. Esto dificulta el avance político en la afirmación de derechos colectivos. Por otra parte, salir de una cultura política anclada en la dádiva estatal no es simple: se requiere tiempo y conciencia, dos factores que cabe conjugar para entender que los cambios sociales significativos demandan el largo plazo histórico. Una vía de reformas alcanzables, que es una opción racional contemporánea, ha de transitar por horizontes amplios. La voluntad no suplirá a las ideas ni al tiempo, los refuerza.

LA POLITICIDAD SOCIAL

Si, como efectivamente ocurre, se escriben estas líneas con azoro por los trágicos y condenables sucesos ocurridos en Estados Unidos —Nueva York, Washington y Pennsylvania— el 11 de septiembre del 2001, no puede dejar de afirmarse que existe una crisis societaria, provocada en gran medida por la ausencia de desarrollo para una cuarta parte de la población mundial que incluye a un tercio de los habitantes de México. Sobre este punto una idea debe quedar muy clara: desarrollo no equivale a crecimiento, a la sumatoria de indicadores económicos; mas implica armonización de factores culturales, políticos, sociales, ecológicos, entre los principales y, ciertamente, también crecimiento económico. La ausencia de esta combinatoria provoca malestar en la cultura,

para utilizar con más amplitud la conocida categorización de Sigmund Freud. En este texto la atención recaerá en factores político-sociales y ético-culturales.

¿Cómo juega el factor político en el desarrollo? Entre las revaloraciones del conocimiento teórico-social existe una señalada preocupación por abandonar los lastres economicistas que ataron el desarrollo al exclusivo crecimiento de los indicadores económicos, afirmación que vale reiterar. También, se tiene conciencia de que la dinamización del empleo está ligada a la capacitación cultural del trabajador; ostentar cultura laboral disminuye los riesgos de trabajo, factor importantísimo en el incremento de la eficiencia, que a estos efectos puede denominarse productividad. Es de lamentar que este aspecto haya sido, en lo sustancial, ignorado por los trabajadores, dejando esta importante definición en manos de los patrones. Esto ocurre por una sesgada comprensión del tema, la productividad es una cuestión cultural-política y secundariamente, una cuestión técnica. Aquí, este punto sólo tiene carácter ilustrativo, para mostrar cómo una deficiente actitud política impide avanzar en materias fundamentales, sean ellas seguridad laboral, incrementos salariales o aumento del empleo, por indicar aspectos indisolublemente ligados a la productividad. El pensamiento crítico de la economía política ya señalaba que uno de los despojos más crueles que sufrían los trabajadores era perder su condición de ciudadanos.

Precisamente lo que interesa es revalorizar la calidad de ciudadano en el marco de la participación social. Una aproximación obligada es considerar los importantísimos cambios políticos producidos en México en años recientes; la referencia clave es la derrota electoral del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y, consiguientemente, el triunfo del actual presidente, Vicente Fox. Corresponde enunciar que no participamos de las visiones minimizantes que tienden a ubicar lo ocurrido como mera alternancia partidaria. Tal visión conlleva también un sesgo economicista: hay continuidad en las políticas neoliberales que se siguen en México desde 1982. Tal afirmación, sin dejar de ser cierta, es reductiva. La política no es una sucursal de la economía, si bien hay condicionamiento recíproco entre los términos. Las definiciones plenas, rotundas, escapan al marco de una racionalidad dialógica, diferenciante y consensual a un tiempo, que no esca-

motea ni elimina el disenso, sino que puede ser fortalecida por éste.

El propósito no es realizar una evaluación del actual gobierno; el interés se orienta a formular planteamientos que permitan aprovechar estructuras gubernamentales y oportunidades inéditas en todo lo que fuera el siglo xx mexicano, con la honrosa excepción del gobierno de Francisco Ignacio Madero. Para poder concretar esta formulación analítica es necesario considerar que las potencialidades forman parte del estudio de la realidad política; no se puede entender la realidad desde la pura facticidad, menos aún sin observar que los hechos vienen cargados de improntas ideológicas, intereses y conflictividad. La virtud política consiste en interpretar los hechos y asignarles positividad mediante la práctica política. Siendo esto así, en el escenario político existen condiciones para eliminar lastres históricos de la administración pública, v. g.: la corrupción. La corrupción en México ha sido estimada en el orden de 120 000 millones de dólares, cifra que representa el 20% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional.¹

No puede dejar de admitirse que la corrupción perjudica a todos; es un factor decadente que empobrece la vida social y se traduce en costos negativos al entorpecer los esfuerzos por el desarrollo. Lo que es importante remarcar es que es erradicable; una actitud social vigilante dificulta la conducta política corrupta; mientras que la credulidad social, delegante de responsabilidades por sistema, coadyuva a la corrupción. Estos vicios no son privativos de funcionarios públicos, también abundan en el sector privado. Tales prácticas no se corrigen con cruzadas de moralidad; éstas conllevan más riesgos que soluciones. Se eliminan con la diversificación del acceso político a las instancias de poder. El poderese deja de serlo cuando el humillado también deja de serlo. La laxitud en la aplicación de la ley, acentuada caracte-

¹ Cifras proporcionadas por la Asociación Mexicana de Estudios para la Defensa del Consumidor (Amedec) "asegura que México está inmerso en una cultura de corrupción". Según esta organización la corrupción envuelve a prácticas comerciales y servicios de los sectores público y privado, v. g.: facturaciones alteradas en cobros de gasolineras, energía eléctrica, gas, teléfono y ventas "piratas", entre otros ilícitos (Unomásuno, 3/7/2001).

rística del Estado mexicano durante el régimen priista, no es una manifestación de debilidad, sí de fuerza. Por ningún motivo cabe cancelar la vigencia de la ley universal y abstracta, aplicable a todos, uno de los pilares fundantes del Estado moderno, pero hay que advertir que el miserable sólo es portador de derechos potenciales. Revertir esta situación es uno de los deberes históricos de la modernidad mexicana.

De lo expuesto puede desprenderse la idea de que hay una participación social calificada y otra subalterna, mediatizada. Cuando el sujeto no conjuga su práctica social con una calidad política autónoma, ligada a sus propios intereses, a ensanchar su horizonte cultural, decae en su calidad de sujeto y esta incompetencia puede conducir a la esterilidad política, a convertirse en objeto del poder. Las prácticas asistencialistas, asiduas en los gobiernos corruptos, imprimen el estigma de la manipulación social. La gente cree ayudarse; en realidad ayuda a conservar un orden que no la considera. La visión de que la miseria es potencial de cambio, es controvertible; a juicio nuestro la miseria es fuente de abyección social en todas las modalidades de la degradación humana: prostitución, criminalidad, drogadicción, etc., lo que no obsta a tener una práctica solidaria con el desvalido. Cuando el discurso de poder manipula sentimientos, el postrado tiende a vender por monedas el precio de su bienestar. Por el contrario, el más alto nivel de solidaridad humana es aquel que promueve la solidaridad política: con seguridad un camino más largo, pero también más cierto.

En los párrafos anteriores se han presentado reflexiones económicas, políticas y éticas, hay una razón para que así sea. El concurso de esos componentes resulta imprescindible en el propósito de la vida bella. Al economicismo le desagrada que la racionalidad económica sea ponderada por una eticidad que cuestiona la factorialización abstracta de la vida humana, cual un insumo más; otro tanto sucede con el politicismo. La discursividad política falaz no enfrenta tribunales. La prevalencia de estos aspectos coopera en el deterioro de los niveles de la participación social.

Lo que a continuación buscamos es mostrar que la participación social es una actividad sujeta a condicionamientos fuertes. Una necesaria precisión: aunque pueda surgir de la sociedad ci-

vil, trasciende este espacio e impacta en las definiciones estatales, directa o indirectamente, lo que lleva a provocar dinámicas políticas diversas; destacan, entre las que nos interesan, la incidentalidad en las definiciones públicas, la propia politicidad de las organizaciones voluntarias, a la vez que los límites y potencialidad de las mismas. Subyacen en este marco reflexivo cuestiones como el financiamiento y el carácter internacional que ostentan muchas de las organizaciones sociales, puntos que no son objeto de central consideración en este trabajo.

LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

El comienzo de esta sección requiere una afirmación que procure conjugar lo dicho anteriormente: sin sociedad civil participativa y sin intervención jerarquizada del Estado no hay desarrollo, que, a su vez, requiere acotarse para los países desarrollados que pueden implementar políticas sociales con un concurso más limitado de estos factores. El desarrollo demanda energía social y recursos financieros; cuando las bases de acumulación privada son limitadas o directamente desatienden esta cuestión, la intervención estatal es obligada, a la vez que prioritaria en rubros como educación, salud y vivienda, sin constituir una panacea. Es más, una intervención orientada a crear condiciones para ulteriores desarrollos sociales autónomos.

Entrar en materia lleva a fijar el rumbo inicial. Las organizaciones sociales dirigen sus actividades hacia fines altruistas; puede afirmarse en sentido genérico que la preservación de la vida, en la más amplia dimensión del término, es el objetivo, siendo ámbitos de atención: medio ambiente, salud, educación, derechos humanos, alimentación, de un largo listado. El perfilamiento del último cuarto de siglo ha llevado a identificarlas como Organizaciones no Gubernamentales (ONG), como rasgo distintivo frente a las actividades estatales, aunque muchas de ellas se financien con fondos gubernamentales y trabajan en cooperación con programas estatales. Esta situación, más que propiciar una acuciosa disquisición para definir espacios, debe llevar a entender que la solución de los actuales problemas sociales sólo puede abordarse combinando diferentes planos y concurrencias de sectores

público, privado y propiamente social; otro tratamiento es limitado, seguramente preterito.

La idea de concurrencia de sectores apunta a desvanecer el tópico de la unitariedad de las ONG en la superación de la problemática social contemporánea. Aunque el tema es controversial, la fuerza de estas organizaciones se ha manifestado en la defensa de los derechos humanos y en la preservación del medio ambiente, esfuerzos valiosísimos que les han deparado gran respeto. Los avances logrados no están exentos de tropiezos, inclusive de retrocesos. En una dinámica de combinación de esfuerzos surgen dificultades y conflictos a los que conviene aproximarse.

En dimensión organizacional, las ONG tienden a distanciarse de la verticalidad estatal, lo que propicia una mayor horizontalidad decisional y análoga práctica social. Sin embargo, no deja de haber espacios cupulares, jerarquías organizacionales, situación que ha permeado y debilitado el funcionamiento de estos nucleamientos; existen muchos problemas derivados del origen y transparencia en el manejo de los recursos financieros, por citar un aspecto álgido para organizaciones voluntarias, que en gran medida surgen como rechazo a los mecanismos de corrupción públicos y privados, referidos con anterioridad. Hay que tener en cuenta que las impugnaciones al Estado que no ofrecen instancias superadoras, se agotan, pierden legitimidad.

Otro ángulo de la problemática que se considera, surge en el relacionamiento con las esferas del poder. Muchas personas que provienen de ONG acceden a cargos públicos, ¿los democratizan? Explicitar la pregunta requiere definir si efectivamente hay procesos más democráticos o se producen refuerzos de estructuras autoritarias con tales participaciones. Aunque la corroboración empírica arroja resultados bivalentes, prevalece la negatividad. La estructura orgánica absorbe a la estructuración lábil o con menor experiencia en la funcionalidad del poder. En el caso de México, lo que indica la evidencia empírica es que el ingreso personal o de grupos a estructuras gubernamentales se convierte en sostén legítimo de lineamientos verticales de poder, v. g.: ingreso de sectores de la izquierda maoísta al gobierno de Carlos Salinas de Gortari, incorporación que reforzó mecanismos autoritarios y de corrupción de dicho gobierno, entre 1988 y 1994.

CONCLUSIONES

Dijimos al comienzo de este trabajo que las pp presentan un tratamiento encapsulado en el marco de lo estatal; revertir este estado de cosas es factible, más aún necesario. La gestión de la cosa pública compete a todos, aunque ese todos parezca muy diluido. Ello forma parte de la dispersión sociopolítica actual; la gente encuentra mayores afinidades en una religiosidad social que en abordar-resolver problemas de orden público que les competen; tal vez la religión les proporcione consuelo espiritual, a falta de una materialidad confortable mediante las pp. Esto no significa que la escena política sea un páramo; significa que los "actores sociales" han probado muchas vías que no han redundado en bienestar. Significa que hay un proceso de fraude político que, en este análisis, no remite a la contabilidad de los votos; se trata del abierto incumplimiento de las promesas electorales. De Argentina a México esto es una constante, es un ingrediente político que genera malestar en la cultura. Cuando se afirma que es factible de modificar no se dice que sea fácil; se ratifica que es posible de realizar, siendo la organización social una instancia preciosa para ello.

¿Cuál es el sujeto social pleno? El hombre en su incommensurable potencialidad incorpora saberes y prácticas. El hombre es cultura. Evocar el pasado es recordar una cultura política. Los "pueblos sin historia" han extraviado su cultura, las razones son diversas. La anomia social es una doble pérdida, para el sujeto y para su contexto. Los huecos sociales son pérdidas culturales que la política llena sin participación social; son recursos de la capacidad de imperio que ostenta el poder. El que se retrae de la política deja un hueco que es llenado por la política dominante sin pedirle permiso. Es el costo de la no participación; sabemos que existen causas para que esto ocurra, mejor es encontrar razones para que no ocurra. La interrogante sigue abierta; sólo puede constatarla una práctica cultural multidimensional. Puede llamar la atención que se ponga énfasis en el fondo cultural cuando se es periferia argumentación técnica. La cuestión técnica está ahí, es adjetiva aunque se haya sobredimensionado. No olvidemos que en otras latitudes a la computadora se le llama ordenador: el orden lo da el hombre informado. Vale agregar que la partici-

También, y en otra perspectiva, corresponde agregar que a partir de 1997, con el acceso del Partido de la Revolución Democrática (PRD) al gobierno del Distrito Federal, se establecen legalmente Comités de Participación Ciudadana; éstos no han logrado mayor incidencia, tampoco tienen una práctica propiamente social; actúan supeditados a los partidos políticos dominantes en la circunscripción de que se trate. Problemas de carácter vecinal encuentran dificultosamente soluciones, en tanto las posiciones que se asumen están más permeadas por la filiación política que por comunes intereses vecinales, lo que no deja de ser expresión de baja cultura política.

Otra cuestión de suma importancia es la siguiente: los miembros de las ONG llevan realmente propuestas de cambio o revisiten con humanitarismo prácticas asistencialistas. Hay un aspecto recurrente: claro rechazo a la teoría. Nuestra propia experiencia en defensa de derechos humanos corrobora este prejuciamiento a las propuestas teóricas. A su vez, Helena Béjar demuestra con base empírica que los participantes de organizaciones sociales humanitarias refuerzan sus propias convicciones individualistas en el trabajo que realizan, no asumen una teorización política de largo aliento, prevalece la satisfacción personal con la práctica que se realiza.²

Sin dejar de reconocer la complejidad del punto planteado, lo cierto es que hay que ofrecer un apoyo y un conocimiento que permitan a la gente valerse por sí misma; ignorar la fuerza renovadora de las ideas en la práctica social perfila una riesgosa tensión; por un lado, la posibilidad perpetrante del atraso, del no cambio, por el otro, configurar conductas sociales adocenadas que son pasivo sostén de ordenamientos políticos autoritarios. La politicidad de lo social implica encontrar el ámbito particular-específico que traduzca el ordenamiento general a una práctica social edificante, de bienestar.

² La autora mencionada considera que su libro es polémico y cuestiona "el altruismo del voluntariado actual", particularmente el de los jóvenes, en el que "Echo de menos un discurso progresista emancipador en el sentido clásico"; si encuentra, con base en entrevistas, que se actúa con apoliticismo y cierto egoísmo encubierto lo que dificulta la construcción de un discurso (*Unomásuno*, México, D.F., 4/4/2001).

pación social requiere hombres y mujeres suficientemente informados.

Tal vez se haya esbozado un panorama sombrío; lo duro no es que la realidad no se muestre esplendente, es no querer embellecerla. En la crisis es que cuenta la fuerza de la conciencia; los que analizan esta problemática destacan el valor de la subjetividad social. Parece otro contrasentido que la sociedad cambie y que no se registre una alta subjetividad de cambio. ¿Es que los cambios se producen al margen del sujeto? Una sentencia bíblica dice "lo que es ya fue"; ¿ello nos remite a la inexorabilidad? Sin optimismos huyendo ni presos de la sociología del instante la respuesta sigue siendo social. Lo que pase y quede ha de pasar con la gente. Esto nos lleva a la última reflexión de este ensayo.

Plantear las pp como una categoría social demanda un nivel de participación más elevado, de mayor contenido político, que no se agote en la algarazara ni en la pleitesía del poder; que la gente se reconozca portadora de derechos e igualmente responsable de las obligaciones contraídas. Si una categoría social se entiende como desprendimiento del poder, también puede verse como la inerustación de un espacio social en las estructuras del poder. Así las cosas, no puede entenderse por participación sino la que surja de la organización social, que gestione sus propios intereses. Ello no cancela otro tipo de representaciones, v. g.: la parlamentaria; por el contrario, puede apoyarse en ella sin diluir su especificidad constitutiva. La organicidad social para ser tal ha de recoger la diversidad de la realidad, sean organizaciones vecinales o nucleamientos mayores, en perspectiva de conformar una suerte de espacios federativos que no destruyan la base social de origen; ésta es potenciada con un mayor nivel de organización. No se trata de una organicidad necesariamente enfrentada al Estado, pero sí independiente del mismo, instancias que reclaman incursionar con vigor en el diseño, gestión y control de las pp.

Si todo cambiase, ¿qué sería lo nuevo? No se trata de refutar la obsolencia planificada, que es recurso viejo para aparentar novedad. Lo nuevo rompe con los antecedentes sin demandar la cabal destrucción de los mismos. La vía del cambio ha de ser múltiple, combinada, sin llegar a la hibridación que no reproduce. Encontrar lo nuevo en la participación social es una vieja idea en la ciencia política. Si las metáforas sirven: las raíces renuevan la flor

sin cambiar ellas mismas. Hemos realizado una concesión a nuestra resistencia a las analogías, en la certeza de que en lo social toda renovación se orienta desde las raíces.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL (1977), "Desarrollo y cambio social en América Latina", Cuadernos de la CEPAL, núm. 16, Santiago de Chile, 61 pp.
- De la Garza Toledo, Enrique (coord.) (1996), "Políticas públicas alternativas en México", La Jornada Ediciones/UNAM, México, 375 pp.
- Guillén Romo, Arturo (2000), "México hacia el siglo xxi. Crisis y modelo económico alternativo", UAM/Plaza y Valdés, México, 319 pp.
- Heller, Hermann (1977), *Teoría del Estado*, FCE, México, 341 pp.
- Martinelli, José María (2001), "Políticas públicas y demandas sociales", en *Reforma del Estado, políticas públicas y problemas socioeconómicos del México contemporáneo*, Capítulo 3, Ramírez Fernández, Jaime y Torres Maldonado, Eduardo (coords.), UAM-Azcapotzalco, México, 297 pp.
- Vidal, Gregorio (coord.) (2001), *México y la economía mundial, análisis y perspectivas*, UAM-Iztapalapa, México, 271 pp.

Muriel Kusick*

INTRODUCCIÓN

UNA DE LAS ACTIVIDADES BÁSICAS Y FUNDAMENTALES DEL ESTADO se relaciona con la puesta en marcha de distintos tipos de programas, obras y actividades que en un determinado momento puedan ser útiles a una comunidad concreta. Este conjunto de actividades se encuentra mediado por procesos electorales con los cuales la población determina quiénes van a decidir a partir de un conjunto de programas que los partidos y candidatos presentan a la población. Sin embargo, nada obliga a la autoridad, una vez constituida, a realizar los programas y obras como los prometió ni en el orden ni a la velocidad que la población lo espera. Ya que, como es sabido, los gobiernos de las democracias modernas son indirectos, lo que significa que la ciudadanía elige al gobierno y a los gobernantes, pero no ejerce el poder de manera directa. En otras palabras, las decisiones que dan al arbitrio del gobernante, al tiempo que las políticas que implementan no siempre corresponden de manera directa a los intereses de los electores. La ciudadanía quiere una ciudad más segura, por ejemplo, pero para ello el gobierno necesita incrementar los impuestos, lo que implica desacuerdos entre la población y el gobierno.

* Profesor investigador titular del departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

105

La teoría de la representación popular se desarrolló solamente a partir de los siglos xvii y xviii. Las democracias antiguas eran democracias "directas" que tendían a la participación de todos los ciudadanos en las decisiones gubernamentales (...)

(...) Un sistema semejante sólo puede funcionar en Estados muy pequeños. La democracia directa encuentra una imposibilidad material en las naciones modernas. La elección de los gobernantes por los gobernados se ha impuesto como una necesidad: se ha considerado que el elegido era representante del elector, inspirándose en la noción jurídica de representación de derecho privado, es decir, en la teoría de mandato civil, según la cual una persona (el mandante) puede dar a otra (mandatario) el derecho de actuar en su nombre, soportando la primera de todas las consecuencias de los actos realizados por la segunda (Duverger: 73).

De acuerdo con Duverger las democracias modernas funcionan como representaciones indirectas, lo que significa que los ciudadanos, en términos de Bobbio (1986) "deciden quiénes van a tomar las decisiones". De esta manera, si los gobiernos modernos son representativos, los gobernantes, es decir, quienes van a tomar las decisiones en materia de las políticas que van a adoptar, no las tomarán sin un mínimo consenso de la opinión pública respecto a cuáles son los principales problemas del país y cuáles han de ser las soluciones. Así, podemos pensar que los gobiernos necesitan no sólo tener un consenso, sino consentimiento. El consenso lo entendemos según la visión de Sartori, quien lo plantea de la siguiente manera:

(...) el consenso básico, o acuerdo sobre lo fundamental (las creencias valorativas y la estructura de nuestro sistema de creencias), es una condición que facilita, aunque no sea una condición necesaria para la democracia. Es un consenso que la democracia puede conquistar como producto final. En cambio, el consenso procedimental, y sobre todo el *consensus* sobre la norma de solución de los conflictos, y las normas complementarias, son una condición necesaria, verdaderamente el prerrequisito de la democracia. Sólo, por tanto, cuando el consenso se refiere a las acciones políticas y al personal gubernamental, el énfasis se sitúa en la discusión, el diseño y el papel crucial de la oposición (Sartori, 1989: 124).

La democracia precisa del consenso; sin embargo, necesita aún más del diseño —es decir, de la controversia, de la discusión, de

Las encuestas de opinión como mecanismo para la evaluación de políticas públicas

la existencia de puntos cuestionables—, que permite a los gobiernos no sólo modificar los planes y programas, sino encontrar salidas alternas que les permitan realizar el sentido mismo de la función gubernamental: el bien común.

El objetivo central del presente artículo es plantear y discutir un modelo que contempla la incorporación de la percepción de la ciudadanía como modalidad para que la administración pública pueda modificar y transformar sus programas en atención a las opiniones que expresan los ciudadanos en cuanto a los actos y actividades propias de la administración pública.

OPINIÓN PÚBLICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

En el ámbito de la administración privada, principalmente a partir de la mercadotecnia y de sus múltiples paradigmas y propuestas (Kotler, 1987; Shultz, 1999), y en función de la propia racionalidad de los negocios y de las actividades productivas, lo que no obtiene utilidad pierde sentido. De ahí la imperiosa necesidad de buscar satisfacer al cliente, o por lo menos que él se perciba satisfecho o considere que ha recibido el servicio que merece. Esta percepción corriente en el ámbito comercial no suele ser así en el ámbito de la administración pública; es decir, en este ámbito no hay una concepción de atención, servicio o satisfacción del usuario, ya que estos últimos no son clientes y la actividad pública de que se trata parece no depender del público para seguir existiendo, ya que la policía seguirá prestando sus servicios, la basura seguirá siendo recogida, las escuelas seguirán funcionando, no obstante la alta, media o baja calidad de esos servicios. En otras palabras, el mercado no puede decidir dejar de utilizar los servicios públicos en algunos casos, por ejemplo, los juzgados o el pago de impuestos.

Aunque esta visión a todas luces es errónea —ya que la administración pública sólo puede seguir en el poder con el consenso público, porque siempre representa a un partido o a una concepción política—, Majone (2000) afirma que entre algunos políticos priva la idea de que las políticas que están proponiendo, o en su caso ejecutando, son las únicas posibles viables y que la opinión pública no tiene capacidad para comprender y juzgar, ni mucho

menos proponer cambios y modificaciones. De esta manera se origina una relación problemática entre el público al cual se dirigen los servicios o las actividades públicas que presta el gobierno, que la mayor parte de las veces, asume al gobierno y a los servicios que éste presta como un mal necesario con el cual únicamente hay que conformarse por la incapacidad del gobierno de brindar y proporcionar un mayor nivel de eficiencia, calidad, rapidez y atención, cuestiones que en el ámbito de la iniciativa privada han ido modificándose a pasos agigantados.

En efecto, para muchos estudiosos de los fenómenos públicos, el hecho de que se mezclen criterios, conceptos y estrategias propias de la administración privada en los ámbitos públicos se percibe como una especie de anatema, debido a la diversidad de objetivos y propósitos de cada uno de estos ámbitos. Aunque sea correcta la modalidad que propone que los asuntos y actividades de la administración pública le son propios y que sus objetivos van más allá de la prestación de un servicio, el mantenimiento del Estado de derecho, por ejemplo, el establecimiento y la manutención de un sistema de educación pública, la justicia y este cúmulo de actividades son evaluadas por cuanto se encuentran bajo el escrutinio popular y corresponden al conjunto de demandas de la población (Aguilar, 2000: 15). Al mismo tiempo, la misma población, los grupos y élites políticas y los medios masivos de comunicación realizan un escrutinio riguroso de la actuación de los administradores públicos, lo que puede implicar que a partir de las múltiples críticas y comentarios, sugerencias y peticiones sea necesario modificar y transformar ciertos programas y políticas públicas, principalmente en el caso de los gobiernos democráticos en que el escrutinio popular es más estrecho. Ello, a su vez, determina la necesidad constante de que el gobierno, más que ser responsable (Sartori, 1987) sea un gobierno que responde a las demandas y expectativas del público. Esto puede parecer muchas veces imposible, dados los constantes cambios y giros de la opinión pública que parece nunca satisfecha con los programas, las explicaciones y las propuestas de los grupos en el poder. Empero, la inestabilidad y escrutinio que mantiene la opinión pública sobre la actividad de los administradores públicos ocasiona que algunos políticos como Douglas Hurd, ministro de Relaciones Exteriores del gobierno de Margaret Thatcher, afirmen:

tes públicos, los cuales pueden tener distintas perspectivas respecto a las actividades de las oficinas gubernamentales, sus respectivos programas y, mediante este escrutinio de la actividad pública, pueden establecer autoridades, partidos, candidatos, medios de comunicación masiva y organizaciones ciudadanas para modificar, fortalecer o transformar las actividades que realizan estas organizaciones a fin de mejorar la calidad de los servicios que prestan, cambiar programas o establecer cuáles propuestas serían más viables en campañas políticas futuras.

PERCEPCIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Se ha planteado así la posibilidad de utilizar las encuestas de opinión como un mecanismo para conocer las percepciones de población en cuanto a la actuación de las distintas dependencias públicas. Pero, ¿qué es una encuesta de opinión, cómo se miden las opiniones y de qué manera pueden ser útiles para la evaluación de las políticas públicas?

Las encuestas de opinión son un procedimiento para conseguir información (opiniones) de un grupo de sujetos (muestra) que pretende representar a un universo mayor (población), dentro de unos márgenes de error controlados (probabilidad). Las encuestas de opinión miden eso: opiniones, que a su vez guardan relación con la situación cultural del país, los estados o corrientes de opinión o la opinión pública. No miden propiamente opinión pública, tal como se ha entendido y se entiende normalmente, sino opiniones de la población relacionadas directa o indirectamente con la actitud vigilante y crítica de la población sobre asuntos de interés general. La técnica de las encuestas, por tanto, recoge una instantánea del mapa mental y actitudinal de la población a través de una muestra representativa, en términos de probabilidad (Monzon C., 1990: 164).

La realización de encuestas de opinión supone, entonces, la utilización de una metodología relativa a la construcción de muestras representativas de la población bajo estudio, además del establecimiento de un conjunto de hipótesis y de objetivos persigidos en la investigación, que trascienden el alcance de este artículo. Lo que importa aquí relatar en términos de los objetivos

(...) si nos hubiéramos atendido a las encuestas de opinión, hubiéramos entrado y salido de la Comunidad varias veces en los últimos 20 años. En cuestiones de principio, como la monarquía y la pertenencia a la Comunidad Europea, el trabajo del político es persuadir y no atacar de manera automática. Si no logra persuadir perderá su objetivo y fracasará en su profesión. (Hurd, carta al autor, 18 de enero de 1993). Estoy totalmente de acuerdo con el principio enunciado en la carta de Douglas Hurd, y apoyo la idea de que la labor del político es encabezar la opinión pública, no seguirla, de igual manera que la tarea del administrador es administrar y no necesariamente endosar los resultados de las encuestas sobre la actitud de los clientes o de su equipo de trabajo (Worcester, R., 1994: 9).

Pese a lo anterior, Robert Worcester, presidente de MORI —la principal empresa para la realización de encuestas en la Gran Bretaña—, afirma que gran parte de los administradores y los políticos se alejan demasiado de lo que sus electores y subordinados piensan y demandan. Finalmente, lo que se ha intentado mostrar a partir de esa cita es la relación difícil y contradictoria entre los planes y proyectos de la administración pública y las posibilidades reales de llevarlos a cabo si no existe una clara visión por parte de los administradores públicos de cómo la opinión pública percibe sus programas y propuestas y, por otro lado, cómo este conjunto de propuestas no sólo debe evaluarse respecto a los éxitos y fracasos propios de la administración de las go-sas públicas y privadas, sino hasta qué punto, para que una idea sea aceptada, no sólo es necesario informar al público, sino buscar los mecanismos para lograr una persuasión adecuada.

De esta manera, hemos introducido, a los electores, los partidos y sus respectivos candidatos, en muchas ocasiones, únicamente señalan los puntos positivos y soslayan frente a la opinión pública los aspectos negativos de sus respectivas propuestas. Por tanto, la democracia implica una eterna negociación entre las élites y la ciudadanía. Es imprescindible que los distintos grupos políticos, así como los ciudadanos interesados, reciban información que permita tanto a unos como a otros tomar decisiones.

Como se advierte en otros artículos (Kuschick, 2000), las encuestas de opinión pública no son propiamente la opinión pública. Sin embargo, constituyen uno de los medios que permiten acceder a las opiniones, actitudes y percepciones de los diferen-

de este artículo es que las opiniones o verbalizaciones que hacen los entrevistados tienen por base sus respectivas percepciones (Lerbinger, 1972); en otras palabras, el conjunto de las imágenes, esquemas mentales, arquetipos, ideas y prejuicios con los cuales juzgamos una realidad dada, a partir de la cual establecemos una opinión que puede ser la base para una actitud, para llevar a la práctica algo que inicialmente sólo se expresa mediante una imagen verbal. Las opiniones están determinadas por múltiples factores, entre ellos los de índole cognitiva o racional, derivados de la información que se obtiene mediante mecanismos propiamente racionales. Empero, los juicios no tienen únicamente un sustrato racional, sino que también se muestran bajo una faz afectiva en la que se expresan opiniones no sólo a partir de cuestiones de carácter racional, sino de sentimientos ("me gusta", "no me gusta", "está bonito", "está feo"). Este tipo de apreciaciones no devienen de una orientación de carácter racional, ya que utilizan esquemas que tienen que ver con la proximidad, lejanía del objeto o sujeto al cual se juzga. Por último, las opiniones también contienen un residuo conductual, ya que la expresión de juicios y apreciaciones (en consecuencia evaluaciones de personas, cosas y objetos), se encuentra en función al grupo de referencia del individuo, es decir, su familia, amistades o el grupo con el cual se relaciona.

En efecto, tomando en cuenta la teorización presentada se puede afirmar que mediante las encuestas y sondeos de opinión se permite la mayor aproximación a lo que distintos públicos (grupos de personas, con intereses y características semejantes) piensan acerca de cierto tipo de estímulo, problema o cuestión. Esto permite al interesado, en este caso la administración pública, tomar medidas para modificar, rectificar o simplemente seguir con los planes y programas que previamente había establecido, de tal suerte que esta metodología no suple las modalidades propias de evaluación de los planes y programas de la administración pública, sino que intenta ver cómo el usuario de los posibles y probables servicios públicos o el simple ciudadano habitante de una delegación o municipio, usufructuario de las calles, usuario de los servicios de limpieza o agua potable, debe dirigirse a una agencia del ministerio público a presentar una denuncia, pagar el predial o la tenencia de su vehículo.

Como se dijo, cada uno de los servicios que presta una entidad pública se encuentra bajo escrutinio popular, lo que puede significar un mecanismo de apoyo en la evaluación de la actuación de una administración, así como un medio para prevenir el comportamiento de los electores en los procesos políticos posteriores.

Hay diferentes modelos de evaluación, que derivan tanto del objeto como de la formación académica de quienes realizan esa tarea. Sin embargo, lo constante es, por un lado, la pretensión de comparar un patrón de deseabilidad (imagen-objeto hacia el cual se orienta la acción) con la realidad (a la medida potencial en la cual, ésta va a ser modificada, o lo que realmente sucedió como consecuencia de la actividad desplegada) y por el otro lado, la preocupación por alcanzar los objetivos planteados. "Evaluar es fijar el valor a una cosa; para hacerlo se requiere un procedimiento mediante el cual se compara aquello a evaluar respecto de un criterio o patrón determinado" (Franco, 1971: 73).

Alternativamente, se ha definido a la evaluación como aquella rama de la ciencia que se ocupa del análisis de la eficiencia (Cohen E., Franco R., 1992: 73).

Aunque nuestro mecanismo de evaluación se encuentre constituido con base en los paradigmas de las ciencias sociales, utiliza como insumo las concepciones de las personas acerca de lo que entienden por gobierno "bueno", "eficiente", y plantea un ejercicio de ponderación que parte de los objetivos y de las ideas que la administración pública intenta llevar a cabo, poniéndolas a la consideración del público, el cual es a final de cuentas el usuario o beneficiario de los servicios y actividades que genera la Administración pública.

¿En qué circunstancias pueden ser los servicios públicos evaluados mediante el uso de las encuestas de opinión? La evaluación puede ser realizada tanto de manera cuantitativa como cualitativa. La medición puede realizarse en términos cuantitativos respecto a la cantidad y calidad, ya que una persona puede calificar el servicio que presta el ayuntamiento como "muy bueno", mientras que otras personas, tal vez con características distintas del primero, lo consideren "malo" o "muy malo". Estos juicios pueden ser representados mediante una tabla de frecuencias en que se tome en consideración otro tipo de indicadores, así

como la fiabilidad del instrumento, la muestra, los lugares en que fue realizada la investigación, los días y horas, y la cantidad y características de las personas entrevistadas.

Este instrumento resulta confiable para la evaluación de la Administración pública, por la opinión pública, a partir del estudio de un conjunto de problemas e hipótesis que se ponen a prueba frente a la ciudadanía para descubrir cómo se percibe al gobierno y si su gobernante es conocido, si sus planes y programas son aprobados o reprobados y cómo, con la ayuda de las encuestas de opinión, se pueden crear escenarios y pronósticos acerca del comportamiento de los ciudadanos en futuras contiendas electorales.

EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL Y RESULTADOS ELECTORALES

Con la finalidad de poner a prueba la hipótesis de que las encuestas de opinión son un medio confiable que permite no sólo evaluar la acción gubernamental, sino pronosticar conductas electorales futuras, se compararán los resultados que obtuvimos de dos investigaciones: una de ellas realizada en el municipio de Tlalnepantla, Estado de México (Martínez, Kuschick, Vázquez, 1999) y otra que hemos realizado de manera continua y constante desde 1995 en el ámbito de la ciudad de México, con la finalidad de medir la percepción de los capitalinos y de los habitantes de Tlalnepantla, sobre la calidad de la administración pública, los niveles de aceptación o rechazo de la administración local, así como otro tipo de consideraciones, a los que no se hará referencia en el presente artículo por falta de espacio.

Uno de los ámbitos que planteamos evaluar con la herramienta de las encuestas de opinión son las percepciones de la ciudadanía acerca de sus niveles de aceptación o rechazo de las autoridades municipales. De ahí que, a finales de 1998, realicé una encuesta de opinión en el municipio de Tlalnepantla de Baz para verificar, entre otras cosas, el nivel de aceptación de la presidencia municipal, en aquel entonces encabezada por la licenciada Ruth Olvera, del Partido Acción Nacional (PAN). Como se puede observar en la gráfica 2, cerca de 40% de los entrevistados, todos ellos residentes del municipio y mayores de 18 años, respondieron que esta-

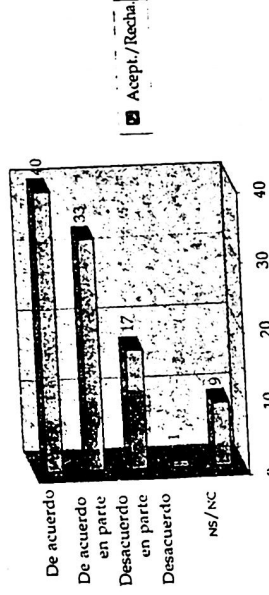
ban de acuerdo con la administración local; 33% contestó que estaba de acuerdo sólo en parte, mientras que 17% de los encuestados se encontraba parcialmente en desacuerdo con la administración municipal; únicamente 1% se mostró en total desacuerdo con el gobierno del municipio.

Al comparar este indicador con el resultado que se observó en la elección para el presidente municipal realizada el 2 de julio del año 2000, se observa que el Partido Acción Nacional obtuvo casi el 60% de los sufragios emitidos en este municipio, resultado que se anticipó mediante la encuesta, ya que la mayoría de los entrevistados no manifestaba animadversión hacia el gobierno encabezado por Olvera.

La gráfica 4 plantea una situación totalmente distinta de la anterior, ya que aquí encontramos el juicio de los habitantes hacia el gobierno que encabezó el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas en el Distrito Federal a partir de cuatro encuestas que realizamos en el transcurso de su administración y una que llevamos a cabo a pocos días de iniciar su gestión al frente del Gobierno del Distrito Federal.

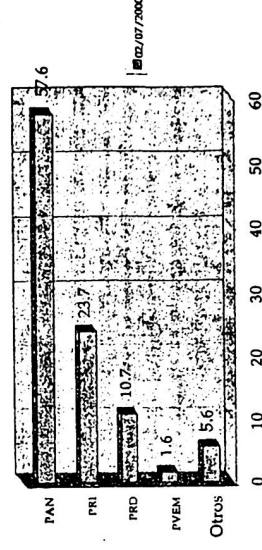
Como se advierte en el resultado del primer sondeo, existía una enorme expectativa por parte de los capitalinos y 60% de los

GRÁFICA 2. Tlalnepantla, 1998: nivel de aceptación hacia el gobierno municipal



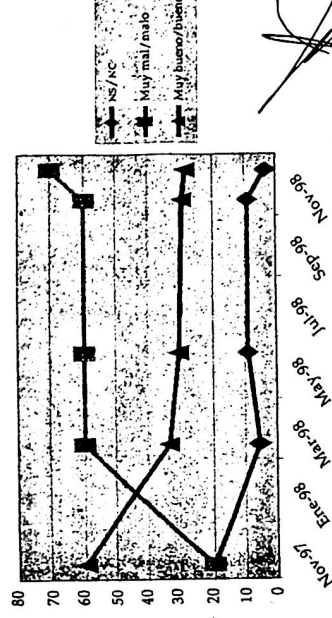
FUENTE: Investigación directa.

GRÁFICA 3. Tlalnepantla, 1998: nivel de aceptación hacia el gobierno municipal



FUENTE: Revista Voz y voto, núms. 89-90, julio-agosto de 2000.

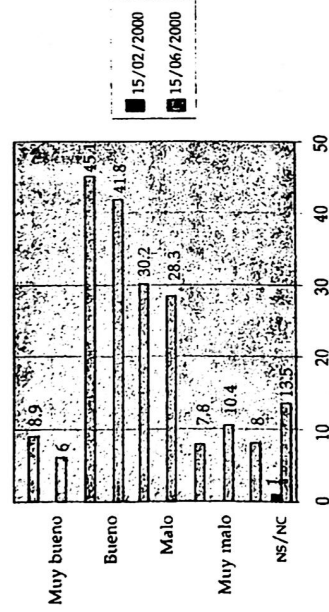
GRÁFICA 4. Niveles de aprobación y rechazo del gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas en el Distrito Federal (1997-1998)



FUENTE: Revista Sociológica, año 15, núm. 42, enero-abril de 2000.

entrevistados suponía que el gobierno de Cárdenas sería "muy bueno" o "bueno", mientras que sólo 20% de los entrevistados pronosticaba que este gobierno sería "muy malo" o "malo". Sin embargo, después de algunos meses de este juicio fue modificándose y prácticamente 70% de los entrevistados en diciembre de 1999, a pocos días de que Cárdenas renunciara al cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para postularse por tercera ocasión como candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD) a la presidencia de la República, juzgaba que su gobierno había sido "muy malo" o "malo" al frente de los destinos del Distrito Federal. Este tipo de evaluación realizada por la población muy probablemente afectó las posibilidades del ex Jefe de Gobierno de la ciudad capital para obtener la tan anhelada victoria en las elecciones presidenciales. Empero, a Cárdenas le sucedió Rosario Robles al frente del gobierno de la ciudad de México, y logró granjearse la simpatía de los habitantes de la capital y le valió, como se aprecia en la gráfica 5, el beneplácito de la población, ya que en las dos encuestas que llevamos a cabo en el año 2000, a escasos meses de las elecciones para Jefe de Gobierno de la capital del país, su gobierno fue calificado como

GRÁFICA 5. México, D.F., calificación de la jefatura de gobierno de la ciudad de México de Rosario Robles



FUENTE: Investigación directa.

que va a coadyuvar para que la labor de la administración pública se realice de manera más racional y eficiente, sino para mantener a los ciudadanos informados de las políticas que el gobierno desarrolla, y de la aceptación/rechazo hacia la propia administración por la ciudadanía en general, así como del conocimiento que priva entre ellos acerca de los programas y los servicios que presta el gobierno, y de la posibilidad que la ciudadanía juzgue los niveles de calidad, eficiencia y oportunidad con que los servicios y las obras públicas son realizadas, el nivel y el grado de la atención que se prestan en las oficinas públicas y cuánta confianza, credibilidad y aceptación tiene el gobierno de un país, de un estado o de una ciudad.

CONCLUSIONES

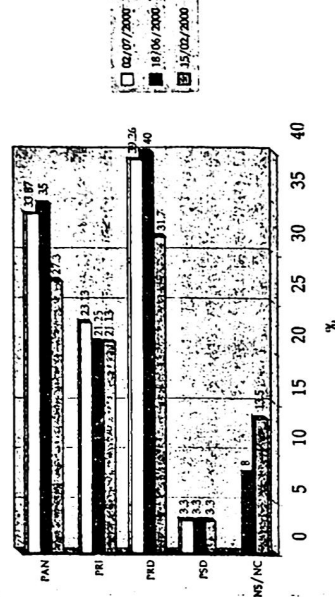
El proceso de democratización en México apenas ha comenzado; igual ocurre con las posibilidades para incrementar los niveles de participación en la toma de decisiones políticas más allá del ámbito electoral que, aunque relevante y propiamente la base del proceso democrático, puede llegar a ser, en ocasiones, rituales, que por fuerza de repetirse, pierden conexión y representatividad respecto a los grupos de la sociedad. De ahí que sea necesario, como medida de evaluación de las políticas públicas y de las propias autoridades, que las políticas, programas y actividades que ponen en marcha los distintos gobiernos sean auditados y evaluados por la ciudadanía, en el sentido de saber por parte de la autoridad qué tanto son conocidos, cómo y quiénes lo utilizan, si los servicios que proporciona la administración pública han mejorado o, a la inversa, han empeorado en relación con los que presentaban los gobiernos y administraciones anteriores. Una de las modalidades para recabar la opinión del público son los sondeos y las encuestas de opinión, las cuales han de ser un instrumento fundamental para evaluar la calidad y la capacidad de la administración pública para atender las necesidades del público, ya que la administración o servicios públicos que no pueden ser evaluados no tienen capacidad para modificarse, lo cual implica que no son de utilidad a la administración que los lleva a la práctica, ni al público que los utiliza.

"muy bueno" o "bueno" por más de la mitad de los encuestados en el último sondeo que realizamos a unos cuantos días de las elecciones del 2 de julio en el área metropolitana de la ciudad de México.

Esta situación se corrobora tanto en la intención de voto que tenía Andrés Manuel López Obrador, que fue elegido por 40% de los entrevistados en la encuesta que realizamos el 15 de junio del año 2000. Pese a que no puede afirmarse que la victoria de López Obrador fue el resultado de la labor de Robles, el hecho de que su gobierno gozara de evaluación positiva por gran parte de la población de la ciudad muy probablemente influyó de manera positiva en el ánimo de los votantes al momento de decidir si extendía su voto a López Obrador. Santiago Creel Miranda o a Jesús Silva Herzog, los tres candidatos con mayores posibilidades de triunfo en la elección para Jefe de Gobierno.

El análisis, por tanto, de la percepción de los habitantes de cualquier población acerca de la capacidad, calidad, eficiencia y oportunidad de la administración pública, como de los servicios que presta ésta, es un elemento fundamental, no sólo como uno

GRÁFICA 6. México, D.F., 2000. Comparativo entre resultado de encuestas preelectorales (UAM-Azcapotzalco) y resultado de la elección a Jefe de Gobierno del Distrito Federal



FUENTE: Investigación directa e información del Instituto Electoral del Distrito Federal.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (2000), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Bobbio, N. (1986), *El futuro de la democracia*, FCE, México.
- Cohen, E., Franco, R. (1992), *Evaluación de proyectos sociales*, Siglo XXI, México.
- Duverger, M. (1992), *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, Barcelona.
- Lerbinger, O. (1972), *Designs for persuasive communications*, Prentice Hall, Nueva York.
- Kotler, P. (1987), *Merchandotecnia*, Prentice Hall, México.
- Majones, G. (2000), *Evidencia, argumentación y persuasión, en la formulación de políticas*, FCE, México.
- Monzón, C. (1990), *La opinión pública*, Tecnos, Madrid.
- Shultz, D. (1999), *The new paradigms in marketing*, Sage, Nueva York.
- Publicaciones periódicas*
- Martínez, P., Kuschick M., Vázquez H. (1999), "Evaluación de la gestión municipal para elevar la capacidad de gobierno. El caso de Tlalnepantla de Baz", *Gestión y estrategia*, UAM-Azcapotzalco, México.
- Kuschick, M. (2000), "Opinión pública, elecciones y la utilización del marketing político-electoral", *reporte de investigación*, Departamento de Sociología, serie II, núm. 468, UAM-Azcapotzalco, México.
- Worcester, R. (1993), "Opinión pública. La consideración de los otros", *Este País*, núm. 39, junio, México.

CUARTA PARTE

zar la gestión, dirección y coordinación de todo lo que hacen las instituciones para llevar adelante la acción de gobierno, en el espacio geográfico y territorial del país.

En forma más específica, la pregunta que se plantea es cómo se están rearticulando las funciones del Estado y de la institucionalidad en el plano de las relaciones intergubernamentales, a partir de las experiencias que se han dado con los planes, programas y ajustes estructurales de las décadas de los setenta, ochenta y noventa. Estos planes y ajustes tuvieron una política común que fue la descentralización. Todos planteaban que había que traspasar funciones, competencias, atribuciones y presupuestos a las entidades federativas y municipios. Sin embargo, habría que reconocer que todos estos cambios, hasta hoy, no han provocado los resultados esperados; se tienen en la actualidad nuevos rasgos de fragmentación social y desigualdades que afectan a amplios sectores de la población rural (campesinos, ejidatarios, indígenas, comuneros y otros) y urbana (empleados, funcionarios públicos, profesionales, técnicos, micro y pequeños empresarios). Todo esto cuestiona la legitimidad política del cambio institucional, puesto que se ha trabajado más en las nuevas estrategias económicas que en las correspondientes estrategias sociales y políticas.

Este trabajo analiza el cambio institucional como algo permanente, que influye en la forma de gestión de las instituciones y acción gubernamental de los tres niveles de gobierno. Toma en cuenta la forma como se hacen cumplir las reglas del juego, se entrega una visión de cómo opera el marco institucional, se explica el papel de los actores del ámbito gubernamental y la tendencia permanente al cambio institucional. Para estudiar estos temas y discutir los cambios en los tres niveles de gobierno, se diseña un esquema para explicar el cambio institucional. A partir de una síntesis de diagnóstico —un cuadro— para explicar una evolución histórica corta de tres décadas, que sirva para mostrar la forma como el pasado influye en el presente y en el futuro, a fin de tener una comprensión del cambio institucional mediante la toma de decisiones y ejercicio del poder, como práctica cotidiana de los tres niveles de gobierno.

haber rebasado el límite de los Estados soberanos como unidades económicas viables, con algunas pocas excepciones. Al mismo tiempo, en dirección opuesta, los Estados parecen haber rebasado el tamaño que permite atender y responder a las necesidades de las regiones, municipios y localidades que los conforman. Sólo así puede explicarse un mundo cada vez más global, pero con mayor número de nacionalismos y localismos florecientes (Solana, 2000: 20).

b) *Hacia una nueva racionalidad del Estado-nación*

El Estado-nación funcionó por más de dos siglos, apoyó y organizó la protección de los intereses económicos de las clases dominantes y las prerrogativas de poder de las burocracias. Ante el proceso de mundialización, las grandes burguesías y las grandes burocracias están avanzando con paso firme hacia la internacionalización.

Con el inicio de la pos Guerra Fría desde 1989 hasta 2001, se aprecia una radicalización del pensamiento de derecha y de la ideología del mercado. Sin socialismo el mundo avanzaba al fin de la historia.¹ Es un mundo más abierto, que se integra y crea condiciones para el funcionamiento de un Estado global, cuya dirección la tiene el Grupo de los Siete (hoy Ocho, con la incorporación de Rusia).

En esta nueva realidad mundial, México ha presenciado el surgimiento de un mundo unipolar pero con la hegemonía firme de la potencia militar y la política más poderosa de la tierra, su vecino hoy en guerra y demandando la solidaridad al resto del mundo; esto crea nuevas condiciones que acentúan los desequilibrios y asimetrías de nuestro país con Estados Unidos.

¹ El título de un libro de Francis Fukuyama daba una idea más clara del ambiente que prevalecía al inicio de la década de los noventa, en los ambientes académicos, financieros y empresariales de los países ricos: el fin de la historia, ya no había conflicto, ni Guerra Fría y se ponía fin a las contradicciones capitalismo versus socialismo. El mundo se integraba y se imponía una ideología y un modelo económico neoliberal de vigencia mundial.

CONTEXTO INTERNACIONAL ADVERSO

a) *La contradicción: países ricos versus países pobres*

México enfrenta una situación de incertidumbre, derivada de las trazaduras del sistema que condujo y ordenó la vida de las naciones durante dos siglos, hoy se aprecia está en franca crisis. Ello se debe a la agudización de la contradicción fundamental entre países ricos *versus* países pobres, y también hay contradicciones secundarias y confrontaciones entre países ricos. El acto terrorista que destruyó las Torres gemelas ha llevado a la guerra a Estados Unidos y los países que constituyen la OTAN, los países más poderosos del mundo, contra Afganistán, uno de los más pobres. Este contexto no es favorable para el cambio institucional y desarrollo sustentable de México, puesto que complica las reglas del juego entre países vecinos; en las Naciones Unidas aumentan las discusiones y su Secretario General ha estado sometido a fuertes presiones de los países de la triada (eu, Europa y Japón), lo mismo sucede con los organismos internacionales. México ha sido muy sensible a esta situación. La guerra de Afganistán y el conflicto de Medio Oriente puede crear una crisis petrolera más aguda que los años 1975-1976; eso puede significar, en el país, tener que aumentar desmedidamente la producción petrolera, para lo cual se requieren cuantiosas inversiones —que abren las puertas a la penetración de las grandes empresas petroleras norteamericanas—, situación que complicaría la problemática de la contaminación en el Sureste y el Golfo y daría paso a serios problemas de un crecimiento económico equilibrado con sentido humano. Como puede apreciarse, el futuro no es promisorio, más cuando México ha comprometido su desarrollo en una integración acelerada con eu, haciendo que su economía esté sujeta a las alteraciones e inestabilidad de la economía del vecino.

La situación internacional actual es de alta complejidad, muy explosiva y de confrontación con los países musulmanes, lo cual complica la situación del Medio Oriente y muestra que los modos y los equilibrios del poder en el mundo fortalecen a los países ricos. Las condiciones de competencia económica parecen

El Estado-nación que ha organizado el poder, la producción, el comercio, las finanzas, el arte y los deportes durante los dos últimos siglos continuará la transformación que se originó a partir de 1989 (inicio pos Guerra Fría).² La nueva situación creada por la destrucción de las Torres gemelas de Nueva York abre una nueva etapa que da más poder a eu y un liderazgo superior en lo militar. Esto inaugura un poder unipolar nunca antes conocido: países como Rusia, China, India, Japón, Brasil, Argentina y la nueva confederación de Estados nacionales que es la Unión Europea (ue), se debilitan como estados ante la nueva situación internacional que se da en el 2001.

El nuevo contexto internacional es adverso para México y los países latinoamericanos; es fundamental repensar la función social y política del Estado, es necesario imponer la razón y crear condiciones para el cambio institucional y dar más fuerza a las relaciones intergubernamentales. También se reconoce el papel articulador de los intereses múltiples que expresan los actores sociales; tal vez se tiene que repensar esta articulación como un referente que provee la coherencia necesaria para resolver conflictos, postular un bienestar para todos o una nueva conciencia nacional, lo que implica un cambio en las estructuras mentales, prácticas de trabajo y organización. Estos cambios dependen más de la cultura institucional que de las formas organizativas del Estado,³ exigen dar más fuerza a las instituciones y reglas del juego, de una necesaria cooperación y de más información y apoyos computacionales para la toma de decisiones, así como más participación para la formación de una conciencia nacional.

Esta situación internacional adversa para el Estado-nación, impone la reflexión y búsqueda de nuevas ideas para avanzar en el cambio institucional y transformación del Estado, y la acción de gobierno. El caso de México exige más estudio por lo que representa su historia, la idiosincrasia, la herencia cultural prehistórica

² Solana plantea esta situación y destaca que será difícil imaginar cómo seguirá evolucionando la distribución y organización del poder en el mundo (Solana, 2000: 21).

³ Carlos Matus plantea como sustantivo el cambio de las estructuras mentales, de las prácticas de trabajo y formas de organización (Matus, 1997: 256).

nica, las estructuras productivas y sociales, la magnitud de los desajustes y crisis recientes, como algunos de los factores que contribuirán al nuevo diseño y propuesta de Estado promotor, participativo y democrático de los comienzos del siglo XXI.

LA ADMINISTRACIÓN DE LAS INSTITUCIONES: FEDERACIÓN, ESTADOS Y MUNICIPIOS

En México, la administración pública federal, estatal y municipal tiene la presión del cambio y en sus espacios geográficos y territoriales enfrentan muchos retos de tipo social, de cambio organizacional y de reforma, particularmente todo lo que tiene que ver con las nuevas relaciones entre el Estado y la economía, desde el punto de vista del desarrollo sustentable en un contexto mundial y de relaciones internacionales desfavorables para el país, la subregión y región.⁴

El ambiente externo de las instituciones y organizaciones es más turbulento que el interno de los gobiernos, por la competencia agresiva de las empresas transnacionales y la forma en que se concentra el capital productivo y financiero; este último ha tenido un crecimiento explosivo (en 1970, el movimiento diario del mercado de capital global de divisas y capital era de 15 billones; en el año 2000 pasó a 2.0 trillones de dólares) y ha sobrepasado en grandes magnitudes lo que representa el PIB y el comercio mundial. Se puede afirmar que el capital especulativo es el que manda dentro del sistema de dinero y capital mundial.⁵

Como puede apreciarse, lo financiero domina en el ámbito mundial, lo cual impacta fuertemente en las economías nacionales. Esto crea preocupación al interior de los países y exige poner

⁴ La geopolítica ubica a México como parte de la subregión de América del Norte y también de la subregión de Centroamérica; el regionalismo muestra que las Américas constituyen una Región que va del polo norte al polo sur, es decir, que incluye parte del hemisferio norte y parte del hemisferio sur.

⁵ Las proyecciones realizadas muestran que al año se están moviendo cantidades de dinero y capital enormes que sobrepasan los 400 trillones de dólares cada año, lo cual representa 50 veces más el dinero que se necesita para financiar el comercio mundial e inversiones, que son 8 trillones de dólares; entonces, hay que comprender que todo el resto es especulación (Longworth, 1998: 8).

tividad, así como diseñar e implementar la mejor forma de regular la regulación y desregulación, que piden las organizaciones nacionales y extranjeras para poder realizar en un ambiente de confianza sus actividades productivas, comerciales, financieras y tecnológicas. Es necesario tener claro lo que se va a regular y hasta dónde; pero, más claro aún, lo que se va a desregular y cuáles son sus límites.

Las reglas del juego son cambiantes y se ajustan a veces a procesos externos supranacionales que van orientando la acción de los Estados —principalmente en los países de desarrollo intermedio y bajo—; por una parte se intenta avanzar hacia una mayor regulación y se plantea que ésta sea más efectiva. Y por otra, se presiona por una más acelerada desregulación, lo que responde mucho a la forma que adopta el cambio por las crisis en el ámbito de la economía global, situación que exige ajustes y transformaciones en los ámbitos nacional, estatal y municipal.

b) Las limitaciones formales e informales

En la realidad de México se puede plantear que las limitaciones formales e informales han estado operando en la realidad con distintas intensidades y grados de impacto en el funcionamiento de las instituciones, en el plano de la vida social y sistema político, así como en la economía nacional; esto nos lleva a cierta forma de regulación de ambientes diferentes, pero relacionados con los procesos productivos, el intercambio, los derechos de propiedad y la vida política. En el país, ha sido más fácil describir y ser preciso respecto a las limitaciones formales que sobre las informales mediante las cuales las personas estructuran la acción humana.⁶

En el plano teórico se plantea la pregunta: ¿de dónde provienen las limitaciones informales? Proviene de información trans-

⁷ El concepto de una regulación más efectiva se puede ver en Inostroza, 1997, p. 323.

⁸ Estos planteamientos, que reflejan las ideas de North, implican todo un análisis de lo que representan las limitaciones formales e informales en la realidad nacional.

atención al comportamiento del Estado y gobierno, a fin de diseñar y postular estrategias de desarrollo desde dentro con grados de viabilidad capaces de promover un cambio institucional desde fuera hacia el interior de las economías nacionales, poniendo énfasis en la competitividad y problemática organizacional que enfrentan la mayoría de los países.⁹ Esto lleva a pensar en el cambio institucional y organizacional, en el sentido de buscar desarrollar la capacidad competitiva y el cambio organizacional muy asociados a la creación de ambientes innovadores que permitan a los países llevar adelante una reestructuración productiva con base en los recursos naturales y la intensificación de su comercio internacional, que es la tendencia que se deja ver en muchos países en desarrollo.

a) Marco teórico para la comprensión de las reglas del juego y limitaciones

La tarea principal de las instituciones es hacer cumplir las reglas del juego en la sociedad; se está hablando de la paz social, de la estabilidad económica y política, así como de la sustentabilidad ambiental, todo lo cual da sentido a la coordinación entre las instancias de gobierno, que dan vida a un sistema nacional de planeación que hace funcionar diversas relaciones intergubernamentales y de cooperación entre federación, estados y municipios. Por esto, los planes y programas de desarrollo tienen su legitimidad como métodos e instrumentos de gobierno.

La responsabilidad de hacer cumplir las reglas del juego, de dar sentido a una coordinación efectiva, de hacer cumplir objetivos y estrategias apropiadas, de mantener equilibrios para ejercer el poder y mantener el orden social, ambiental y sentido de equidad no es fácil, puesto que implica saber distinguir el papel de las instituciones en sus funciones de manejo de la norma-

⁹ El concepto de competitividad implica considerar las ventajas competitivas y utilizar el método de análisis de Michael Porter, lo que lleva también a ver la problemática organizacional a partir de la necesidad de la diferenciación, la cual se vincula con la tecnología; esto último impacta en el Estado y gobierno para utilizar redes industriales, crear tecnópolis y la formación de clusters.

mitida socialmente y son parte de la herencia que llamamos cultura. La cultura proporciona un marco conceptual basado en el lenguaje para cifrar y entender la información que los sentidos transmiten al cerebro. Hay que tomar en cuenta los supuestos conductuales; por ello se recomienda procesar la información, puesto que es la clave del modelo de la utilidad esperada (North, 1993: 55).⁷

Las reglas formales están referidas a reglas políticas y judiciales, reglas económicas y contratos. La jerarquía de tales reglas va desde constituciones, estatutos y leyes comunes hasta disposiciones especiales y finalmente a contactos individuales; define limitaciones que pueden fluctuar de reglas generales a especificaciones particulares (North, 1993: 67).

c) Marco institucional de las tres instancias de gobierno

La federación, estados y municipios precisan de un marco institucional dentro del cual las organizaciones puedan desarrollar sus actividades; este marco ha ido cambiando a medida que se han impulsado diferentes experiencias de ajustes estructurales y programas de estabilización y reactivación de la economía nacional. Además, hay que reconocer que las organizaciones influyen en la forma en que evoluciona el marco institucional.

Es innegable que las instituciones condicionan y afectan la calidad de vida, seguridad, empleo y formas de convivencia de los ciudadanos en su conjunto, y, por ende, a las organizaciones; estas últimas proporcionan una estructura en donde se da la interacción humana y es la forma como se realizan las diversas transacciones dentro de la sociedad, porque cuando examinamos los costos que surgen como consecuencia del marco institucional vemos que son resultado no nada más de ese marco, sino también de las organizaciones que se han creado con él. Aquí, necesariamente, hay que distinguir lo que representa el marco

⁹ El concepto que utiliza North de cultura es el siguiente: "transmisión de una generación a la siguiente, por la enseñanza y la imitación de conocimientos, valores y otros factores que influyen en la conducta" (Boyd y Richerson, 1985: 2).

institucional, que son las reglas, de lo que son los jugadores representados por las organizaciones. Obviamente, la finalidad de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará. Pero el objetivo del equipo dentro del conjunto de reglas es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategia y coordinación —se trata de una buena gestión— mediante intervenciones limpias y a veces sucias —hay que permanecer en el mercado—, modelar las estrategias y las aptitudes del equipo conforme se va convirtiendo en un proceso separado —la organización se va posicionando en el mercado y desarrollándose, al diferenciarse del modelamiento de la creación, de la evolución y de las consecuencias de las reglas—. ¹⁰ Estas reglas representan el marco institucional, en el cual se desenvuelven las organizaciones.

LOS CAMBIOS EN LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL

Los cambios en la acción gubernamental están directamente relacionados con los desempeños de los actores; los más involucrados serían las autoridades, dirigentes y funcionarios de los tres niveles de gobierno: federación, estados y municipios. Esto implica tomar en cuenta la cuestión gubernamental, la cual representa la actividad del gobierno y de gestión de toda la administración pública central, la estatal y la local o municipal.

a) Los actores del ámbito gubernamental

La presidencia de la República, el Senado, la Cámara de Diputados, el gobierno y las legislaturas estatales, los ayuntamientos y presidencias municipales son organizaciones políticas que tienen a su cargo la operatividad del marco institucional: determinado por la actividad de manejo del proyecto político, la manera de

¹⁰ El propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará, es decir, cómo hacemos funcionar la sociedad en su conjunto sin tensiones ni convulsiones, por una parte el orden social y por la otra un orden económico-financiero estable que garantice la interacción entre instituciones y organizaciones.

134 · Políticas públicas en el nuevo sexenio

procesos electorales; por esto se hace necesario estudiar lo ocurrido en las últimas tres décadas de la acción de gobierno en México.¹²

El cuadro 4, muestra los cambios en la acción de gobierno ocurridos en las tres últimas décadas, en donde los niveles de gobierno no han tenido que enfrentar transformaciones como consecuencia de situaciones que tienen directa relación con la región, el mundo y las megatendencias (globalización, transnacionalización y regionalización). Lo que afecta al poder global y regional, necesariamente impacta en lo nacional y local, es decir, se trata de una cadena de repercusiones que vienen de lo global a lo nacional y que van dando forma al cambio institucional.

El cuadro invita al análisis de lo ocurrido al gobierno central y muestra que lo que afecta a la federación necesariamente repercute en los otros niveles de gobierno: estatal y municipal. Esto es normal y corresponde a la forma de relaciones directas que tienen federación-estados-municipios. Además, estas relaciones van de lo alto a lo bajo y viceversa; esta forma de comunicación y enlace hace funcionar el marco institucional, mediante el cual funcionan instituciones y organizaciones, y opera la cadena de repercusiones que proviene de lo federal a lo municipal.

Las instituciones de gobierno son las que fijan las reglas del juego (normas y reglamentación vigente) y también está el cambio institucional de cómo se da en el tiempo (evolución histórica de tres décadas); desde el punto de vista teórico, aquí se está examinando a los tres órdenes de gobierno como instituciones promotoras del desarrollo humano, económico, financiero, político y cultural en un contexto de equidad y respeto al equilibrio ecológico de todo el territorio nacional.

Por último, el cuadro destaca las crisis mundiales y sus impactos en el nivel macro de la federación, situación que afectó a las instituciones y organizaciones: en la década de los setenta, la crisis del petróleo como consecuencia de la guerra de árabes e israelíes; en los ochenta, la crisis de la deuda externa, y en los noventa, la crisis financiera de fines de diciembre de 1994 y la crisis asiática.

¹² Véase Julián Salazar et al., op. cit., las propuestas de planeación municipal en la década de los setenta y ochenta.

CUADRO 4. Los cambios en la acción de gobierno en las últimas tres décadas (1970-2000) (Estrategias de desarrollo y descentralización)

Niveles	Federación
Década de los setenta	Esta estrategia del desarrollo compar-tido y cambio estructural, que se inició a partir de 1976, la crisis del petróleo; todo esto creó condiciones para la descentralización y se impulsó la Reforma Administrativa y política de reordenamiento territorial. Esta década fue crucial pues creó las condiciones para los cambios en la política económica: se modificó la Constitución y se dio comienzo a la reforma municipal; coincidió con el avance neoliberal a escala mundial y la crisis de la deuda externa, que afectó duramente a México. Los organismos internacionales, en 1987, recomiendan poner en marcha el Programa de Solidaridad y gasto público, se liberaron las importaciones y se aprobó el TLC. La privatización de la política económica, 1997-1998, ambas afectaron severamente a México; sus efectos aún se dejan sentir en el 2001 (inicio siglo XXI).
Década de los ochenta	Esta década es de gran importancia, puesto que es cuando se inicia el cambio institucional y el redimensionamiento del Sector paraestatal. Planteó la desregulación de mecanismos de ajuste estructural para reducir la inflación, modernizar la economía mexicana, y crear una planta productiva competitiva respecto al exterior; con reglas económicas que fomenten la productividad y calidad de productos y servicios. Todo esto aceleró el cambio institucional y los resultados de la política de ajuste redujeron el tamaño del sector paraestatal y el gasto público, se liberaron las importaciones y se aprobó el TLC. La crisis 1994-1995 y la crisis asiática, 1997-1998, ambas afectaron severamente a México; sus efectos aún se dejan sentir en el 2001 (inicio siglo XXI).
Década de los noventa	Esta década es de gran importancia, puesto que es cuando se inicia el cambio institucional y el redimensionamiento del Sector paraestatal. Planteó la desregulación de mecanismos de ajuste estructural para reducir la inflación, modernizar la economía mexicana, y crear una planta productiva competitiva respecto al exterior; con reglas económicas que fomenten la productividad y calidad de productos y servicios. Todo esto aceleró el cambio institucional y los resultados de la política de ajuste redujeron el tamaño del sector paraestatal y el gasto público, se liberaron las importaciones y se aprobó el TLC. La crisis 1994-1995 y la crisis asiática, 1997-1998, ambas afectaron severamente a México; sus efectos aún se dejan sentir en el 2001 (inicio siglo XXI).

(Continúa...)

El cambio del marco institucional ha estado presente en las diferentes administraciones de gobierno y se puede decir que hay una tendencia permanente al cambio, en la medida que terminan los periodos de gobierno, cambian los liderazgos y con ello los proyectos políticos en los tres niveles de gobierno. Podría afirmarse que el cambio institucional está directamente ligado a los

¹¹ Según North, las organizaciones incluyen cuerpos políticos (partidos, el Senado, Cámara de Diputados, cabildo, agencias reguladoras y otros), cuerpos económicos (empresas, sindicatos, ranchos familiares, cooperativas, ejidos, comunidades agrarias y otras), cuerpos sociales (iglesias, clubes, asociaciones deportivas y otras), y órganos educativos (escuelas, preparatorias, universidades, centros de capacitación y otros). Corresponde a grupos de personas con objetivos comunes orientados a diferentes actividades que realizan un sociedad.

b) La tendencia permanente al cambio institucional

La gestión pública de los tres niveles de gobierno.

dar gobernabilidad al sistema y la capacidad de gobierno como elementos claves para hacer cumplir las reglas del juego y fijar los límites de la regulación y desregulación. Esto permite comprender mejor a las instituciones de gobierno y cuerpos políticos, que establecen la normatividad y la reglamentación que precisa el marco institucional en el cual se desenvuelven las organizaciones.

Es innegable que las instituciones afectan la seguridad, el bienestar, y formas de vida de los ciudadanos en su conjunto y, por ende, a las organizaciones; estas últimas proporcionan una estructura en donde se da la interacción humana.¹¹ También definen los campos de acción para los actores que actúan dentro de las instituciones como a los que actúan por cuenta de las organizaciones. Además, las instituciones y organizaciones evolucionan en la medida que van ocurriendo los hechos que impactan en la realidad nacional, estatal y local, hay factores internos y externos que afectan a las instituciones y organizaciones, puesto que éstas se interrelacionan a través de sus actividades; ello nos lleva a realizar un análisis a partir de una realidad concreta que toma como ejemplo el cambio en la política económica y en la gestión pública de los tres niveles de gobierno.

ca de 1997-1998, que dejaron una honda huella en la economía mexicana.

c) Acción de gobierno y gobernabilidad

La acción de gobierno puede definirse como la actividad que regula el régimen político o administración sexenal; es decir, estamos hablando de todas las instituciones que gobiernan y se estructuran en tres niveles: federación, estados y municipios.

En cambio, el término gobernabilidad, de moda en las últimas décadas, acepta una diversidad de significados: por una parte, los políticos dicen que se trata de un esfuerzo para avanzar hacia una mayor democracia; los sociólogos y economistas, para identificar el control efectivo de una organización social, que puede ser desde una comunidad local hasta una gran empresa transnacional. En cambio, los administradores y planificadores definen el término desde la perspectiva del gobierno moderno, en donde el término va asociado muy estrechamente con el proyecto político y la capacidad de gobernar; luego se establece y analiza el concepto de gobernabilidad como la capacidad de manejo del sistema, es decir, se entiende como una relación entre las variables que controlan y no controlan la presidencia de la República, los gobernadores y los presidentes municipales, todos ellos actores principales del proceso de gobierno.¹³

También es conveniente hacer una distinción entre lo que representa una gobernabilidad descentralizada, entendida como un conjunto de reglas formales e informales que desarrollan una diversidad de relaciones múltiples, dando lugar a que estas relaciones sean interoperativas y se intercomunique entre sí. En cambio, una gobernabilidad centralizada significa que las relaciones múltiples se transformen en relaciones bilaterales, instaurando un organismo que funge como mediador de las relaciones entre los individuos, reduciendo la complejidad de los sistemas relacionales. Todo esto debe relacionarse con la escuela neoinstitucionalista, que define la gobernabilidad "como las formas de control de las relaciones que configuran la vida económica, los mercados, o las jerarquías, o los híbridos de ellos". Habría que decir que el mercado determina una gobernabilidad descentralizada y las jerarquías como las que se dan en la empresa, de acuerdo con el análisis de Coase, determinan un gobierno centralizado (Bianchi, 1999: 38).

¹³ Conviene revisar los planteamientos de Patricio Bianchi y Carlos Matus sobre el tema (Bianchi, 1999: 38-39 y Matus, 1997: 73-76).

titucionalista, que define la gobernabilidad "como las formas de control de las relaciones que configuran la vida económica, los mercados, o las jerarquías, o los híbridos de ellos". Habría que decir que el mercado determina una gobernabilidad descentralizada y las jerarquías como las que se dan en la empresa, de acuerdo con el análisis de Coase, determinan un gobierno centralizado (Bianchi, 1999: 38).

CONSIDERACIONES FINALES

El contexto internacional es adverso a México y países latinoamericanos: es manifiesta la preocupación por los efectos de las megatendencias o procesos mundiales de globalización, transnacionalización y regionalización, así como por la aplicación del modelo económico neoliberal de vigencia mundial. Esto es grave para los gobiernos de los países pobres, puesto que los organismos internacionales (OCDE, FMI, Banco Mundial, Reserva Federal de Estados Unidos, Grupo de los Ocho, antes de los Siete) han expresado con diferentes énfasis su preocupación por la crisis que afecta a las relaciones internacionales y la economía global.

Esta situación internacional adversa invita a estudiar las nuevas relaciones del Estado y la economía, en el plano político-administrativo el problema del cambio institucional y la problemática organizacional referida a las relaciones intergubernamentales, lo cual se hizo utilizando un apretado diagnóstico de tres décadas, que ha servido para analizar todos estos problemas a través de las diversas estrategias de desarrollo y la política pública de descentralización.

La visión de las políticas de desarrollo y los enfoques neoinstitucionalistas de lo que es el cambio y la institucionalidad económica, mostró los intentos de modernización dirigidos al ámbito productivo, el social e institucional, destacando la problemática de la sustentabilidad ambiental.

Este estudio necesariamente requiere una profundización mayor, puesto que mostró la necesidad del cambio institucional, la necesidad de transformar las instituciones, mejorar los sistemas de información y ajustar a la nueva realidad los derechos de propiedad, que son factores de retraso que han frenado la mo-

FUENTE: Cuadro elaborado con datos tomados de Julián Salazar et al., *Desarrollo, administración y planeación municipal: la experiencia del Estado de México*, editado por la UAM, UNAM e Iares, Toluca, Estado de México, 1990, y Rodolfo García del Castillo, *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*, CIDE y Grupo Editorial Forum, México, 1999.

Niveles	Estados	Municipios
Década de los setenta	El modelo de desarrollo comparado propició la creación de parques y ciudades industriales para impulsar el desarrollo estatal o regional-urbano. Se planteó la industrialización sustitutiva y apoyos a la pequeña y mediana empresa.	En los municipios se planteó la política de fortalecimiento municipal y la exigencia de mayores atribuciones, competencias y presupuestos. Se propició la formulación de planes de desarrollo municipal. Muchos de estos planes se quedaron en la formulación del diagnóstico.
Década de los ochenta	Los ajustes y cambios que sufrió la Administración central se dejan sentir en lo estatal y local. Las regiones tuvieron que poner atención al problema del desempleo y aumento de la pobreza. El Programa de Solidaridad fue clave para las administraciones estatales.	El municipio deja de ser un ente dedicado a generar los servicios significó cambios importantes en su forma de funcionamiento, se planteó el cambio organizacional y la práctica de una gestión y planeación participativa, mediante la aplicación del Programa de Solidaridad. Sin embargo, las insuficiencias financieras y los vicios de la descentralización y democratización del país. Esta década quedó marcada con la reforma municipal.
Década de los noventa	El proyecto de modernización impactó fuertemente en los Estados y los cambios provocados por el mismo se dejaron sentir en la administración pública estatal. El Programa de Solidaridad se amplió y se orientó a los sectores de pobreza rurales y urbanos.	La modernización del municipio significó cambios importantes en su forma de funcionamiento, se planteó el cambio organizacional y la práctica de una gestión y planeación participativa, mediante la aplicación del Programa de Solidaridad. Sin embargo, las insuficiencias financieras y los vicios de la descentralización persisten.

(...continuación)

demización y la incorporación al desarrollo de sectores rurales y urbanos tradicionalmente excluidos.

El estudio de los cambios en la acción gubernamental permitió identificar a los actores que intervienen en la toma de decisiones y juego de interrelaciones para dar vida al fenómeno de la producción y de las relaciones sociales, que tienen relación directa con el crecimiento económico y desarrollo.

También se planteó la visión local donde la población está distribuida en las diferentes localidades del territorio y representa el capital humano disponible; aquí son importantes la reglamentación municipal, las normas estatales y todo lo que representa el respeto a principios que invitan a la cooperación y ayuda mutua —elementos claves de convivencia vecinal—, a la conformación del grupo y de la comunidad local, cuyo conjunto de comunidades da fuerza a las organizaciones municipales y el conjunto de éstas al Estado o región.

La economía en los tres niveles de gobierno es una función de dos variables: las instituciones y la tecnología; el eje del desarrollo en estos niveles lo determina el cambio o reforma institucional y las acciones dirigidas a fortalecer la dinámica económica. Las nuevas inversiones promueven las innovaciones y éstas favorecen el desarrollo del capital físico y el capital intelectual, cobrando mayor relevancia el último puesto que se relaciona con el costo de transacción y lo que significan las innovaciones institucionales que abaten los costos de producción e intercambio.

La literatura reciente se ha concentrado más en la contribución que hace la tecnología para el aumento de la productividad y, por ende, la competitividad; aquí se plantea un problema fundamental en función de la teoría del crecimiento y es que la innovación del capital físico constituye solamente una parte del costo total del producto, porque la acumulación del conocimiento es lo esencial para el desarrollo contemporáneo. Estamos hablando del componente tecnológico o de diferenciación del costo total.

Las organizaciones son las que dan vida a las diversas actividades del país desde las productivas, sociales, políticas, culturales, religiosas y otras; entonces las reglas que se imponen para mantener el orden social y las reglas del juego que se establecen para el funcionamiento de todo tipo de organizaciones provienen directamente de los tres niveles de gobierno, desde donde se

puede desarrollar una nueva institucionalidad que cree condiciones tanto para el desarrollo de una conciencia nacional como para que facilite la convivencia de los actores sociales y permita desplegar la creatividad del sector privado, público y social en la nueva perspectiva de México.—

BIBLIOGRAFÍA

- Bianchi, Patricio y Lee M. Miller (1999), *Innovación y Territorio. Políticas para las pequeñas y medianas empresas*, Editorial Ius, México, 1999, pp. 38-39.
- Coase, Ronald H. (1999), "The nature of the firm", *Revista Económica*, 4, pp. 386-405, citado por Bianchi, *op. cit.*
- Dirección de Desarrollo y Gestión Local, ILPES/CEPAL (1998), *Manual de desarrollo local*, ONU, Santiago de Chile, pp. 68-113.
- Inostroza Fernández, Luis (1997), *Prontizaciones, megatendencias y empresas públicas*, UAM-A, México, p. 323.
- Longworth, Richard C. (1998), *Global Squeeze. The coming crisis for First-World Nations*, Contemporary Books, Nueva York, p. 8.
- Matus, Carlos (1987), *Política, planificación y gobierno*, ILPES, ORS, Fundación Altadir, Caracas, pp. 73-76.
- (1997), *Los tres cinturones de gobierno. Gestión, organización y reforma*, Fondo Editorial Altadir, Caracas, p. 256.
- Muñoz G., Oscar (1992), "Hacia una nueva racionalidad de la acción del Estado en América Latina. El caso de Chile", *Colección Estudios CIEPLAN*, núm. 36, Santiago de Chile, pp. 183-198.
- North, Douglass (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, pp. 15, 67 y 99.
- Salazar Medina, Julián, Samuel Espejel y Luis Inostroza Fernández (1990), "Desarrollo, administración y planeación municipal", *La experiencia del Estado de México*, edición conjunta UAEM, UAM y IAPEM, Toluca, Estado de México, pp. 289-307.
- Solana, Fernando (2000), *México 2030: un nuevo país en un mundo diferente*, FCE, México, p. 20.
- Williamson, Oliver E. (1985), *The economic Institutions of capitalism*, Free Press, Nueva York, citado por North, *op. cit.*

El nivel local: espacio para la participación

Cristina Teresa Penso D'Albenzio*

INTRODUCCIÓN

EN ESTE TRABAJO SE REFLEXIONA sobre la forma en que la participación ha sido utilizada como recurso para promover transformaciones sociales orientadas a reducir la pobreza y a lograr una mayor equidad.

En particular se analiza la relevancia de las prácticas de participación de las organizaciones de la sociedad civil con el gobierno a nivel local en términos de su contribución al desarrollo social y se observan sus alcances y tipos de involucramiento, así como la adecuación de mecanismos de representación de diversos intereses y actores que faciliten la articulación de esfuerzos individuales y colectivos.

Se exponen las experiencias de colaboración que, en el marco de un modelo que se definió bajo la denominación de "corresponsabilidad", llevaron a cabo organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno del Distrito Federal, durante tres años, en el periodo 1998-2000. Se revisa tanto la adecuación del concepto para describir estas relaciones, como la manera en que las prácticas analizadas han contribuido al objetivo del desarrollo en el Distrito Federal.

* Profesora investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

EL NIVEL LOCAL, DESCENTRALIZACIÓN, PARTICIPACIÓN

El nivel local ha sido visto como posible motor del desarrollo de políticas públicas con participación, mientras que la descentralización aparece como una vía para mejorar la gestión social. En México se reconoce que la centralización que en el pasado fue elemento esencial para dar cohesión y viabilidad a la nación, constituyó un obstáculo al desarrollo (Moreno, R.; 1996: 219).

A través de la descentralización se pretende incrementar el desempeño de los gobiernos, dado que en los niveles locales se puede dar solución a las demandas sociales de manera más directa. Se argumenta que la descentralización favorece a la diversidad cultural, mientras que las decisiones centralizadas reducen los espacios de debate y discusión donde pueden encontrarse soluciones a los problemas.

Aunque el cuestionamiento al centralismo parecería inclinarse a favor de lo social, surgen grandes interrogantes acerca de la manera en que se podrá dar solución a las demandas sociales y qué transformaciones podrán llevarse a cabo para lograr el desarrollo. Se puede decir que cuando se da conjuntamente con la imposición de una serie de reglas y condiciones desde los niveles centrales; en este caso se está frente a procesos de recentralización, no hay en los hechos verdadera descentralización.

El nivel local, el municipio, se relaciona con la necesidad de crear espacios democráticos donde la gente pueda articular sus demandas, actuar colectivamente y luchar por una distribución más equitativa del poder, con el propósito de mejorar las asignaciones de recursos en prioridades del desarrollo humano y hacer más equitativo el acceso a los bienes productivos (NUD, 1997: 119). La participación a nivel local se revaloriza asimismo a partir de los hallazgos de correlaciones entre el grado de participación real de la gente a nivel local, las posibilidades de autosustentación de los programas.

Con la revalorización por parte de las agencias internacionales, a fines de la década pasada, de aspectos no incluidos en el pensamiento económico convencional, como son las relaciones entre capital social y cultura y su aportación al desarrollo, se enfatiza el nivel local como espacio, lugar donde se puede observar "el capital social en acción". La existencia de ciertos valores y

privados. "Las sociedades que han obtenido mejores resultados en gestión social han logrado avanzar en el camino de articular sistemáticamente las posibilidades de aporte de los diferentes actores y crear redes y metaredes que los integren" (Kliksberg, B., 1999: 9).

La articulación de descentralización y participación, la conformación de redes para gerenciar políticas sociales con participación de los gobiernos y organizaciones de la sociedad civil se dirige hacia la transformación de modelos gerenciales. Se trata de hacer gerencia sinérgica dice Bernardo Kliksberg y de aprovechar las potencialidades de implementación, integración y externalidades organizacionales que pueden surgir de la acción conjunta de las organizaciones participantes. Las limitaciones de la acción individual pueden ser superadas a través de la acción conjunta mediante redes. Las redes entrelazan actores que se plantean objetivos sociales mayores, y pueden permitir pasar de la dispersión de esfuerzos a lograr un mayor impacto en las acciones emprendidas, pasar de implementar proyectos o programas de alcance limitado a influenciar el diseño de políticas.

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO CON PARTICIPACIÓN

El creciente interés en los enfoques participativos para el desarrollo tiene diversos orígenes. En primer lugar se señala el fracaso de la denominada planeación para el desarrollo, donde los planes son elaborados desde la torre de marfil por expertos, y las soluciones para los problemas de los pobres son ideadas por burocratas que en la mayoría de los casos no tienen contacto con las complejas realidades locales; y mucho menos con sus especificidades culturales, de género, etcétera.

Ante el fracaso de este tipo de planeación, evidenciada en los limitados logros de las políticas contra la pobreza, se propicia la investigación, a fin de encontrar alternativas viables basadas en la participación con el objetivo de obtener mejores resultados y edificar los fundamentos de transformaciones de fondo.

Otra de las razones para impulsar este tipo de enfoques se origina en la búsqueda de eficiencia: hacer más con menos recursos. Ante desigualdades tan acentuadas como las existentes en

conocimientos locales redunda en una mejor posición para identificar sus problemas y necesidades y esto puede hacer posible la generación de experiencias exitosas de acuerdo con estas corrientes de pensamiento.

Otro de los aspectos más tratados en la literatura es el concepto de empoderamiento, referido al compromiso de los grupos locales en la formación de políticas y toma de decisiones. La gente a nivel local empoderada puede usar el conocimiento local para satisfacer sus necesidades y fortalecer las habilidades para negociar el acceso a recursos equitativos y acordar los mecanismos para resolver conflictos sobre el mismo uso de los recursos. La gestión eficiente y éxitos logrados son atribuidos a estrategias en pequeña escala, a proyectos basados en percepciones locales; por el contrario, se critican las decisiones basadas en conocimientos ajenos a la localidad y externamente impuestos. Las ideologías de empoderamiento de la gente pobre y los objetivos de equidad social convergen con el elevado valor que se asigna a los conocimientos locales y a la gestión por la gente de la localidad.

PARTICIPACIÓN Y GERENCIA SOCIAL

La realidad que se encuentra en el campo social no es sencilla y se aprecia en parte en la gran cantidad de conflictos que en relación con los procesos de descentralización se desarrollan principalmente debido a que las acciones de descentralización no suelen acompañarse con los recursos financieros, humanos y técnicos suficientes.

El objetivo del mejor desempeño no depende únicamente de la descentralización como una forma de redistribución de funciones gubernamentales; otros factores como los grados de participación cívica a nivel local y regional pueden contribuir a este objetivo. Un aspecto nodal de los procesos de descentralización es impulsar la organización y la participación de actores y no circunscribir la participación a un mecanismo de utilidad para proporcionar información para el análisis de políticas a los planificadores gubernamentales.

El involucramiento de la comunidad en problemas públicos requiere pensar en conjuntar esfuerzos entre actores públicos y

América Latina, los estudios que incorporan la dimensión cultural del desarrollo proponen promover ciertos comportamientos sociales como un medio para mejorar la equidad. Las estrategias de desarrollo con participación se presentan como una alternativa para enfrentar las desigualdades, siendo uno de sus principales propósitos vencer los obstáculos para el empoderamiento de los excluidos en aras de una mayor equidad. Es así como se propone recuperar y difundir sistemáticamente valores como la solidaridad, la cooperación, la responsabilidad, el cuidado conjunto del bienestar colectivo, etcétera.

Se ha visto que la participación de múltiples actores puede facilitar el establecimiento de orientaciones normativas con base en el consenso social y permite tomar decisiones basadas en diagnósticos más apegados a la realidad, e identificar propuestas de solución a los problemas más acordes con las condiciones de los destinatarios de las acciones sociales. Se considera que la incorporación de grupos marginados a la toma de decisiones sobre programas sociales, respetando sus diferencias culturales y formas tradicionales de organización, puede ayudar a sentar las bases de cambios fundamentales para lograr el desarrollo.

En estos enfoques se atribuyen mejores desempeños a la existencia de cierto tipo de factores culturales e institucionales como el asociativismo, el capital social. Sin embargo, dice Fleury, se corre el riesgo de atribuir las deficiencias de desempeño de los grupos marginados a su bajo stock de capital social olvidando la perversa distribución de los recursos que subyace a ese proceso.

Una gran parte de las innovaciones de metodologías participativas han sido desarrolladas por organizaciones del tercer sector y, si bien el impacto de los proyectos emprendidos con reducidos presupuestos y en pequeña escala ha sido disminuido, se ha reconocido su potencial para apalancar cambios.

Algunas agencias internacionales han considerado que las organizaciones sociales y civiles pueden ser importantes en la promoción de cambios, pueden funcionar como catalizadores o facilitadores para apoyar la creación de espacios políticos en los cuales el cambio puede tener lugar. Esto explica, de alguna manera, el papel prolífico que asignan a la sociedad civil el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en el nuevo marco de estrategias para reducir la pobreza. En particular, la

aportación de las organizaciones civiles comprometidas en acciones de desarrollo social puede ser sustantiva para ayudar a enfrentar enfoques que, respondiendo a las prioridades de la gente y a la equidad, integren los objetivos de eficacia y eficiencia.

Aunque un creciente número de instituciones del sector público han estado experimentando con enfoques participativos para el desarrollo tanto a nivel nacional como local, los estilos administrativos de las agencias públicas tienden a convertir en retórica muchos enfoques participativos, especialmente cuando se los enfrenta con la tarea de reorientar procedimientos y normas institucionales rígidos.

FORMAS DE COLABORACIÓN

Incorporar la dimensión cultural del desarrollo y proponerse empoderar a los excluidos implica retos formidables que no se pueden reducir a llevar a cabo unos cuantos cursos de entrenamiento y contratar a unas pocas organizaciones civiles y sociales para la implementación de algunos proyectos o para capacitar a funcionarios públicos en ciertos temas y metodologías de participación. Uno de estos retos es encontrar formas de colaboración entre organizaciones sociales y civiles, agencias y dependencias del sector público que permitan impulsar el desarrollo a mediano y largo plazo.

En la conceptualización de las formas de colaboración se encuentran diferencias significativas, tanto en sus alcances como en los tipos de involucramiento, por lo que es conveniente señalar que la elección conceptual en este trabajo no implica que el término colaboración signifique que las organizaciones "colaboran con" las instancias públicas de manera dependiente o subordinada, sino que se inclina por formas de intervención de las organizaciones sociales y civiles en las decisiones públicas. La base para entablar cualquier relación es la confianza mutua y la voluntad mediante la cual pueden establecerse acuerdos y convenios para llevar a cabo acciones y programas sociales.

Hay restricciones en la capacidad de las organizaciones sociales y civiles en llevar a la práctica y sostener iniciativas de desarrollo, con participación debido a su pequeña escala.

como una vía para que los ciudadanos actúen como sujetos activos. En el marco del nuevo federalismo, los órganos colegiados de representación social serán los responsables de vigilar y ordenar la participación, dar sentido a la corresponsabilidad y solidaridad entre gobierno y ciudadanía.

Entre 1996 y 1997 las redes de organizaciones civiles, agrupaciones de organismos que comparten intereses comunes en ciertas temáticas, territorios o asuntos específicos, constituidos como redes de redes, habían presentado una agenda, para su participación en política social, a todos los candidatos al gobierno del Distrito Federal.

En diciembre de 1997, ante los resultados electorales se consideró que el momento era propicio para establecer nuevas formas de relación con el gobierno y se creó una red menos amplia que se denominó Plataforma de Organismos Civiles de la Ciudad de México.

Desde el gobierno del Distrito Federal se invitó a organizaciones, redes y a la misma plataforma, a colaborar por una gobernabilidad democrática bajo el lema "Una ciudad para todos". Se establecieron relaciones directas con la ciudadanía a través de consultas y se analizó qué podían aportar las Organizaciones Civiles.¹

En este contexto, la corresponsabilidad ha sido interpretada como el compromiso compartido, por parte de la ciudadanía y el gobierno, de acatar los resultados de las decisiones mutuamente convenidas. El término corresponsabilidad aparece ligado con sensibilización, difusión, coordinación, gobernabilidad, la cual incluye determinar y delimitar actividades que administra el gobierno y la comunidad; planeación participativa con la comunidad; participación social; institucionalización y formación de recursos humanos (véase CDF, Plataforma de OC, noviembre 2000).

Esto es, la corresponsabilidad aparece ligada a la toma de conciencia ciudadana, a la articulación, concertación y consenso entre actores sociales para el desarrollo de proyectos. Las primeras se llevaron a cabo mediante la firma de convenios, consultorías y asesorías, mientras que en las informales no se firmó un contrato o convenio. El Programa de conversión social Novib-Gobierno de la Ciudad de México merece ser considerado debido a su

Hay que reconocer que, en muchos casos, los planteamientos no se dirigen precisamente al establecimiento de condiciones para una genuina colaboración, sino a buscar establecer arreglos institucionales que ayuden a validar e incluso a obtener la aprobación de decisiones tomadas de manera centralizada o bien por élites.

Estos aspectos son conocidos por las organizaciones; sin embargo, las soluciones de problemas como la pobreza requieren políticas públicas adecuadas y la única forma es tener presencia en los debates con sus opiniones para influenciar las políticas y los programas a nivel nacional.

Las verdaderas formas de colaboración son las que se orientan a conjuntar recursos y complementar competencias entre las instituciones gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil con el objeto de facilitar la identificación de acciones públicas. La auténtica colaboración puede definirse como la comprensión y mutua habilitación, interdependencia e interacción con intenciones compartidas. En algunos enfoques se pretende introducir la noción de colaboración responsable, lo que es puesto en tela de juicio por quienes opinan que para que exista corresponsabilidad el poder tiene que ser compartido entre todos los participantes.

ALGUNAS EXPERIENCIAS

La colaboración entre el CDF y las organizaciones civiles ha sido una preocupación a partir del primer gobierno de elección popular en el Distrito Federal que se inició en 1998. En el Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal para el periodo 1998-2000 se planteó a la participación ciudadana como un elemento fundamental en el avance hacia una sociedad democrática y participativa. El fortalecimiento de la sociedad civil y la corresponsabilidad constituyen las principales estrategias esbozadas desde el gobierno.

En esta perspectiva se propone reconocer y garantizar los derechos de los ciudadanos y se postula la participación ciudadana como elemento indispensable para obtener mejores resultados en los programas sociales. Se considera que la participación no puede reducirse a la gestión de demandas, sino que se presenta

objetivo de fortalecer proyectos de tipo social donde el elemento principal es la participación ciudadana. Un total de nueve proyectos forman parte de este programa donde por cada peso que invirtió la agencia holandesa el GDF invirtió otro.

Dentro del Programa de co-inversión los proyectos se seleccionaron teniendo en cuenta la experiencia previa acumulada de las organizaciones participantes, la sustentabilidad de los proyectos comprometidos y la prioridad de los sectores más desprotegidos, dando preferencia a aquellos basados en esquemas o procesos de auto-organización colectiva y de acción y formación de redes sociales multiactivas.

A través de procesos formativos mediante talleres, asesorías, seminarios, se impulsa la propia formación de las organizaciones, sus proyectos y el ejercicio de la ciudadanía y se apoyan procesos que sirven de base para la generación de estrategias. Este enfoque se ha venido aplicando en trabajos con mujeres, niñas, niños en general, jóvenes y adultos. Merece destacarse la experiencia de la red por la salud de las mujeres en el D.F. que se propone modificar la clásica relación médico-paciente por la de proveedora usuaria; otra experiencia interesante son los avances metodológicos impulsados por Educa y otras organizaciones que trabajan con niños de la calle.

En esta experiencia de colaboración destacan las estrategias desarrolladas por aquellas organizaciones civiles que tienen un trabajo territorial permanente con grupos comunitarios, principalmente las que desarrollan temáticas amplias en materia de desarrollo urbano y mejoramiento de vivienda. Sus estrategias se dirigen a la generación de procesos tripartitos de planeación (ocs, oss y gobiernos), de fortalecimiento de capacidades y colaboración entre diversos actores de la comunidad.

En estas perspectivas la capacitación se liga a procesos de cambio más que a un aprendizaje a través de instrucciones y así se crean espacios de interacción, experimentación y se busca comenzar y aprender de las experiencias. En la teoría organizacional este concepto corresponde a las denominadas organizaciones de aprendizaje, donde éstas son colectivos o comunidades de individuos que comparten experiencias y comprenden a través de aprendizaje cooperativo y participación genuina aquellas acciones que los afecten, posibilitando de este modo la construcción de signifi-

cados consensados y avanzando en la propia elaboración de conceptos y métodos de aprendizaje social.

En general, las experiencias se pueden resumir en mucho trabajo, pocos recursos y poca proyección política. Entre algunas acciones se pudo observar que las negociaciones entre organizaciones y gobierno que se hicieron de manera colectiva, si bien fueron más lentas, presentaron reflexiones más de fondo y contribuyeron en mayor medida en el diseño de políticas.

Se hizo hincapié en la importancia de una mayor sistematización tanto por parte del Gobierno del Distrito Federal como de las organizaciones, con la finalidad de que estas experiencias no quedasen como una anécdota de tres años, sino que sirvieran de base para la consolidación de una relación permanente.

Las metodologías de atención utilizadas por las organizaciones fueron diversas y en general las formas de relación para el trabajo conjunto, las estrategias seguidas y los proyectos emprendidos durante el periodo 1997-2000 han dado buenos resultados. Las evaluaciones efectuadas por los mismos actores involucrados en estos procesos pusieron en evidencia los logros, pero también pusieron limitaciones que denotan que aún falta mucho por hacer. Puede mencionarse la falta de instrumentos para apoyar la participación de la sociedad civil organizada. Los marcos legales e instrumentos heredados de administraciones anteriores, reflejo de relaciones clientelares, todavía siguen estando presentes en muchas de las actitudes y prácticas institucionales. Por otra parte es importante reconocer que las organizaciones civiles y sociales son un universo diverso y fragmentado, aunque se han tenido resultados en cuestiones como la rendición de cuentas y la transparencia; las organizaciones adolecen de falta de experiencia en la entrega de resultados y presentación de evaluaciones de manera continua. Asimismo, las organizaciones civiles empiezan a mostrar debilidad y poca consistencia para plantear estrategias de largo plazo.

La mayoría de las organizaciones civiles que participan en la Plataforma reconocieron que han mantenido relaciones informales con las instancias de gobierno, las cuales se dieron en la mayoría de los casos a partir de vínculos personales. Así, los acuerdos tienen su sustento en el reconocimiento de la labor de la organización basados muchas veces en las relaciones previas entre

CONCLUSIONES

La literatura acerca del desarrollo enfatiza que la participación de los actores sociales constituye la base de mejores estrategias para enfrentar las desigualdades. Asimismo al asignar a la sociedad civil un papel fundamental, en el marco de las estrategias para reducir la pobreza, se destacan las bondades de cierto tipo de factores culturales e institucionales, como es el asociativismo como medio para impulsar la creación de capital social, coadyuvar al empoderamiento de los excluidos, contribuyendo de este modo a mejorar la equidad.

En las experiencias analizadas en este trabajo se plantea el propósito de avanzar en modelos de participación sustantiva, definida como "corresponsabilidad" entre organizaciones de la sociedad civil y gobiernos en las decisiones públicas financiadas con fondos mixtos, públicos y privados en la modalidad de coinvertición.

Este modelo de colaboración, donde enfatiza "la cultura de la corresponsabilidad", se planteó como un parteaguas con gestiones anteriores que diseñaban desde el gobierno los programas sociales con una limitada o dirigida consulta popular, intentando trascender las prácticas en las organizaciones sociales y civiles que se limitan a la ejecución y "colaboran con" los gobiernos de manera subordinada y dependiente para avanzar hacia nuevos modelos de participación y por esa vía hacia formas más democráticas. En las experiencias analizadas se identificaron elementos que contribuyeron u obstaculizaron el éxito de esfuerzos para compartir o distribuir funciones y responsabilidades y la existencia de desbalances en el poder de los participantes. En esta línea de reflexión se cuestiona al término "corresponsabilidad" para describir las relaciones del gobierno con las organizaciones civiles, que no resulta apropiado si se tiene en cuenta que para que exista corresponsabilidad el poder de todos los participantes tiene que ser similar, lo cual no es cierto incluso entre las mismas instancias gubernamentales. Se evidenció así la necesidad de delinear estrategias que, desde los procesos de definición de objetivos, la toma de decisiones y las reglas de operación, ayuden a articular los esfuerzos entre los gobiernos, con las organizaciones y con otros actores.

funcionarios y dirigentes de las organizaciones. Lo anterior, si bien puede ser positivo pues impulsa la generación de proyectos y convenios en una gestión, puede al mismo tiempo condicionar la continuidad de la colaboración a la duración de los respectivos periodos de gobiernos. Avances logrados en una delegación

La forma y condiciones en que se han llevado a cabo los proyectos que han tenido resultados exitosos en una delegación no pueden extenderse a otra, aun en el caso de que los beneficiarios estuvieran de acuerdo con el proyecto. Los avances logrados en la creación de espacios y en los cambios institucionales que se replicados (con las modificaciones pertinentes) en otra, como expresa una dirigente de una organización civil: "en otras delegaciones se tiene que volver a picar piedra".

En algunos momentos, la relación entre algunas organizaciones con representantes del gobierno fue bastante tensa dado que algunos funcionarios tendían a concertar acciones de manera bipartita con la agencia Novib y pretendían considerar a los miembros de las organizaciones civiles que participaban en el programa como sus empleados. Lo anterior pone en evidencia la falta de cultura de gerencia social de los miembros de las instancias gubernamentales, donde subsiste la preferencia por negociar con organizaciones individuales antes que con redes, y sigue prevaleciendo la sectorialización, la falta de integración de programas, políticas, temáticas y territorios a nivel central o delegacional. Asimismo se presentan grandes asimetrías organizacionales entre las diferentes delegaciones que componen el Distrito Federal.

Si bien los modelos de atención fueron diversos y la mayoría de las acciones quedaron en el nivel de implementación de programas específicos y no de políticas, en general se busca la orientación a objetivos como la autogestión y el abandono de acciones de corte asistencial y clientelar, y en algunos casos existen propuestas de política de desarrollo, como se da en los proyectos para las niñas y niños de la calle.

A pesar de contar con la articulación de diversos actores, el objetivo de promover el desarrollo no presentó resultados concretos debido a las condiciones poco favorables en términos de tiempo y coordinación (CAM, 2000: 59). A su vez, la limitada participación de los beneficiarios en los proyectos no alcanza el nivel de compromiso (CAM, 2000: 51).

Para avanzar en un desarrollo con equidad se requiere una adecuada distribución de recursos y responsabilidades entre diversos actores sociales: el principio de que nadie detente todo el poder es clave; no es recomendable que actores o grupos de actores con puntos de vista parciales sustituyan a otros si pretendemos empoderar a los excluidos y sentar las bases de una sociedad más equitativa. Debido a la existencia de diversas perspectivas sobre el desarrollo y la manera de lograrlo, el éxito de formas de colaboración dependerá en cierta medida de acuerdos sobre mecanismos para la resolución de conflictos. En el camino de mandar una participación activa es conveniente asimismo que las formas de relación se definan en los propios términos y territorios de los actores involucrados, de manera tal que las experiencias exitosas y aquellas con posibilidades de consolidarse puedan tener continuidad.

Se requiere entroncamiento tanto para las organizaciones como para los gobiernos en la solución de problemas y conflictos. En este sentido, las organizaciones civiles requieren aclarar los valores por los que toman posición, qué son y qué representan. Los gobiernos, por su parte, deben dar lugar a la genuina expresión de las perspectivas y los intereses de la gente. Uno de los retos está en constituir verdaderos espacios y mecanismos de participación cuya existencia no dependa de la buena voluntad de personas o bien sea resultado de concesiones. Se reconoce que, a pesar de los avances logrados, institucionalizar y operacionalizar enfoques participativos y ensayar formas de colaboración es extremadamente complejo, y nos obliga a intentar nuevos caminos de conocimiento y comportamiento para manejar los cambios de manera creativa, posibilitando el aprendizaje social.

BIBLIOGRAFÍA

- Alfahain, J. (1997), *Les associations de action sociale*, Dunod, París.
 Centro Antonio Montesinos (CAM) (2000), *Entre lo cívico y lo gubernamental. Análisis de la relación entre el gobierno y las organizaciones civiles en el Distrito Federal*.
 Fleury, S. (1998), "Política social, exclusión y equidad en América Latina en los noventa", en *Nueva Sociedad*, núm. 156, Caracas, julio-agosto.

La política laboral foxista: señales de alerta para los trabajadores

Guillermo López Lareto*

DE LO DICHO EN CAMPAÑA ELECTORAL a la práctica de los primeros meses de la administración del actual gobierno federal, al realizar una reflexión sobre sus resultados, ésta no puede abordarse sin tomar en cuenta el contexto de ese periodo; es decir, la presencia de una serie de elementos que conforman dicho contexto, en donde sin lugar a dudas el que mayor relevancia tiene es el relacionado con el resultado de las elecciones, el cual generó un hecho inédito en la historia contemporánea del país: se rompió el monopolio del ejercicio del poder público ejercido a través del partido único de Estado, cuya presencia se prolongó por siete décadas de manera continua.

Así pues, cuando se transita por los resultados concretos del ejercicio de la política foxista, del nuevo partido en el poder, lo que sobresale, aunque sea en un periodo tan breve del ejercicio de este gobierno, son las tendencias que nos indican la continuidad y profundización de un modelo de desarrollo económico al cual no le han sido suficientes tres sexenios consecutivos para consolidarse: nos referimos al neoliberalismo, el cual inauguró Miguel de la Madrid en 1982.

Las acciones que quedaron pendientes de la anterior gestión priísta, relacionadas con las medidas por tomar para darle continuidad al modelo, de inmediato han sido plenamente retomadas

* Antropólogo Social, egresado de la Escuela Nacional de Antropología e Historia, activista sindical, adscrito en la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa.

347

por el nuevo gobierno. Así tenemos que una de ellas se ubica en el mundo del trabajo, en donde las políticas públicas, en esta temática, están dando pasos muy precisos para avanzar en esta asignatura pendiente: la profundización de los cambios en las relaciones laborales para concluir en las reformas a la legislación vigente sobre la materia y colocarla a la altura de las necesidades que impone el mercado de competitividad internacional, en el marco de la globalización del capital y, más específicamente, en los compromisos adquiridos en la firma de los diversos tratados comerciales: T-CA, Centro América, Mercosur, entre otros.

Para establecer la brecha entre lo que se dijo y lo que se hace, tomaré como referencia las iniciativas expuestas antes del 2 de julio, es decir, en plena campaña de proselitismo y respaldadas con el eslogan del inminente "cambio", y algunos hechos concretos presentes ya en el ejercicio del actual gobierno que contradicen los compromisos adquiridos en el periodo de campaña. Los resultados observados hasta el momento dejan ver señales de alerta cuyos efectos son realmente preocupantes para el futuro inmediato de los trabajadores, por las repercusiones negativas sobre sus derechos adquiridos a lo largo de décadas de luchas.

ANTECEDENTES

Respecto a los compromisos de campaña, las referencias más claras e ilustrativas las encontramos en los planteamientos que Fox externó en el acto político efectuado ante la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), organismo que se ha destacado por su abierta inclinación a las reformas laborales para "adecuarse a los cambios tecnológicos" y los nuevos retos que impone la globalización. Esto se dio en el mes de marzo del 2000. En efecto, Fox se comprometía a que en materia laboral impulsaría:

1. Una reforma del registro público de sindicatos (a fin de promover la libre asociación sindical y eliminar los registros de los sindicatos de protección).
2. Un programa de capacitación permanente de empresarios y trabajadores.

3. La promoción de un mercado laboral flexible y de amplia movilidad.

4. El impulso de los trabajos por periodos de prueba, así como empleos por hora.

5. El replanteamiento de la jornada laboral (permitiendo el acceso a las jornadas de tiempo parcial).

6. La promoción de los mecanismos para que los trabajadores participen en la tenencia de acciones de las empresas.

7. La generación de mecanismos para alcanzar niveles superiores de productividad, competitividad y remuneración.

8. Las reformas al sistema de vacaciones y el aseguramiento de las primas de antigüedad (jsic!).

9. Lograr la independencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

10. La promoción de servicios de Seguridad y vivienda de calidad.

En tales planteamientos pueden ubicarse con toda nitidez la esencia del contenido de las propuestas de la iniciativa de reformas a la ley federal del trabajo presentada por el Partido Acción Nacional (PAN) desde 1995 y que reabrió en 1998 con la intención de que se discutiera en el Congreso de la Unión y cuyos antecedentes son aún anteriores.

La otra referencia se encuentra en el compromiso asumido por la mayoría de los candidatos presidenciales sobre las demandas mínimas que deberían ser atendidas hacia los trabajadores, demandas que fueron el producto de un proceso de cabildos entre investigadores, abogados laboristas y varias organizaciones sindicales, y que se conoció como "Acuerdo sobre 20 Compromisos por la Libertad, Democracia Sindical, el Cumplimiento de los Derechos Individuales y Colectivos. Para la Agenda Laboral y el Programa de Gobierno".² Con la excepción del candidato priísta,

¹ Marco A. Leyva y Javier Rodríguez, "Sindicalismo mexicano para el nuevo milenio: entre la tradición y la modernidad global", *El Cotidiano*, núm. 105, p. 38, enero-febrero, 2001.

² Tomado de: "La libertad sindical en la agenda de los 20 compromisos", Ponencia de la bióloga Patricia Carrillo Alentro, secretaria de Relaciones y Solidaridad del SIOSEMARNAT, e integrante del Comité por la Libertad y Democracia Sindical,

Francisco Labastida Ochoa, los demás suscribieron dicho acuerdo. En él se plasman cuatro grandes rubros temáticos:

I. Por Condiciones de Trabajo Dignas y Justas

1. Acordar con los actores productivos la estrategia para impulsar un programa de corto y largo plazos que genere empleos con salarios dignos.
2. Impulsar una política económica que fortalezca la soberanía nacional, mediante la reactivación del dinamismo del mercado interno y, con ello, la integración de la planta productiva nacional. A la vez que diseñe una estrategia que fortalezca nuestro sector externo.
3. Reafirmar la política salarial para recuperar el poder adquisitivo del ingreso de los trabajadores.
4. Revisar los Tratados Comerciales para reafirmar el respeto a los derechos de los trabajadores migratorios.
5. Fortalecer al sector social de la economía (cooperativas, empresas en autogestión, comunales, etc.), que generen autoempleo e integren cadenas productivas, a través de políticas e instrumentos de fomento, de crédito, incentivos fiscales, presupuesto para capacitación, asistencia técnica y organización, así como la actualización de la normatividad jurídica.
6. En concordancia con la Cumbre Mundial de Desarrollo Social —Copenhague 5—, convocar a todos los sectores interesados a una Cumbre Nacional, a fin de analizar la realidad y la normatividad laboral y dar pauta a consensos y a políticas institucionales en la materia.
7. Un elemento esencial para lograr el pleno cumplimiento de los derechos colectivos es el respeto al derecho de huelga de los trabajadores en general, por lo que el conjunto de las restricciones que imperan en la práctica deben ser suprimidas.

presentada en el Foro sobre política laboral del nuevo gobierno, realizado en las instalaciones de la Universidad Obrera de México, noviembre 29 de 2000.

IV. Hacer Realidad la Justicia Laboral

18. Garantizar la autonomía del sistema de impartición de justicia laboral frente al Poder Ejecutivo.
19. Eliminar los contratos de protección patronal y todo tipo de corrupción, extorsión, presión y violencia contra los trabajadores.
20. El establecimiento de leyes contra la impunidad, que contemple medidas aplicables a las autoridades gubernamentales y a los particulares que no respeten la ley o bien, la apliquen discrecionalmente lesionando con ello los derechos laborales.³

Como se ha señalado, estos planteamientos fueron el resultado de varios intercambios y puntos de vista de toda una tendencia del mundo del trabajo y, si bien no reflejan todas las posiciones que existen respecto a la política laboral que debería existir, pretenden generar el marco de una nueva relación entre los actores que integran los llamados factores de la producción; esto es, buscaban crear las condiciones mínimas para transformar lo que han sido hasta el momento las políticas del gobierno hacia el mundo del trabajo.

Sobre los 20 compromisos que integran el acuerdo, se retoman viejas demandas de los trabajadores, sobre todo del movimiento democrático, como es la derogación del apartado "B" y el respeto irrestricto del derecho de huelga, así como el recuento a través del voto secreto, directo y universal para definir la titularidad del contrato colectivo o de la representación sindical, entre otros. Esto se entrelaza con demandas que una tendencia de dirigentes sindicales (en particular la UNT) sostienen para incorporarse a los procesos de los cambios y flexibilidad en las relaciones laborales.

Más tarde, el 27 de junio del 2000 Fox reitera el compromiso de asumir las propuestas del documento y señala:

II. Por la Libertad y la Democracia Sindicales

8. Eliminar el registro de la "toma de nota" de las directivas ante la autoridad laboral.
9. Establecer el registro público de Sindicatos y Contratos Colectivos. El organismo encargado de dicho registro será público y autónomo del Poder Ejecutivo.
10. Respetar el derecho de los trabajadores de pertenecer o no a un sindicato, sin ningún tipo de hostigamiento, discriminación o persecución a la disidencia sindical; que el Gobierno Mexicano cumpla cabalmente el convenio 87 y ratifique el convenio 98, ambos de la Organización Internacional del Trabajo.
11. Promover la reforma laboral para la elección de las direcciones sindicales por voto universal, secreto y directo.
12. Ampliar la competencia de las Comisiones de Derechos Humanos, para incluir la materia laboral.
13. Garantizar la igualdad de derechos de los trabajadores ante la Ley. Derogar el Apartado "B" del Artículo 123 constitucional, así como todos los reglamentos de excepción. Hacer realidad la plena igualdad en el mundo del trabajo.

III. Por la Contratación Colectiva Legítima

14. Hacer obligatorio el recuento previo a la selección del titular del contrato colectivo de trabajo, cuando dos o más sindicatos demanden este derecho, y exigir el voto aprobatorio de la asamblea como condición para la firma de dicho contrato.
15. Garantizar condiciones equitativas en la contienda entre opciones organizativas, incluyendo los juicios de titularidad.
16. Penalizar las prácticas patronales que buscan impedir la sindicalización y otorgar preferencia a una opción sobre otra.
17. Promover el voto universal, secreto y directo, en los recuentos sindicales.

Estén seguros que desde el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo pugnaremos por realizar las medidas indispensables para asegurar el mejoramiento de las condiciones de vida de todos los trabajadores del país, junto con la vigencia de sus derechos sindicales y laborales.⁴

Hasta aquí, es lo más relevante que se tiene registrado en cuanto a los compromisos de campaña, donde, al ir a lo concreto, una vez más parece que se cumple la máxima de que *comprometer no empobrecer*; a fin de cuentas, de lo que se trataba era de ganar y garantizar el apoyo del voto. Una vez pasado el periodo de campaña, la sorpresa se dio con los resultados de la votación al desplazar al partido en el poder. Sin embargo, ya en el ejercicio del poder y ante hechos concretos, las acciones del gobierno foxista apuntan hacia otro lado. Veamos:

Los hechos:

1. Se nombra como titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social al ex presidente de la Coparmex, Carlos Abascal, concerrador de la llamada Nueva Cultura Laboral, condensada con la CTM; es decir, se busca garantizar la continuidad de la negociación con la cúpula obrera oficial.
2. Ante la Huelga de los trabajadores cañeros, las autoridades laborales se definen: después de pasados varios días con las banderas colocadas en los ingenios, *declaran inexistente* la huelga y obligan a los trabajadores a volver a sus labores, imponiéndoles condiciones de negociación en situación de debilidad.⁵
3. En el proceso de la revisión del contrato colectivo con los trabajadores de la Volkswagen de Puebla, la huelga estalla y de inmediato la styrs la declara inexistente, argumentando que las banderas se habían colocado, *un minuto después de la hora fijada para cerrar las instalaciones!*
4. En el aniversario de la constitución del Sindicato Mexicano de Electricistas (sme), el presidente Fox es invitado al acto

⁴ Copia de la carta viene anexa en la ponencia a que he hecho referencia en el presente texto.

⁵ El hecho fue ampliamente consignado en los medios impresos.

³ Idem. Este documento fue ampliamente difundido en la prensa nacional. Las cursivas son mías y se relacionan con los hechos que aquí se comentan.

conmemorativo y ahí declaran que las empresas estatales del sector eléctrico no se privatizan, pero, ¡las nuevas inversiones estarán a cargo de la iniciativa privada!

5. En el mes de diciembre se discute el porcentaje de incremento a los salarios mínimos y se resuelve que éstos tengan un aumento de 6.5%, porcentaje relacionado con la supuesta inflación esperada y reiterando una vez más la imposición del tope salarial.
6. A los salarios contractuales se establece el límite de un 10.5%, haciéndolo efectivo a partir del 1.º de noviembre en la revisión contractual con el STUNAM. De nuevo, tope salarial para las revisiones contractuales.
7. En el cambio de Comité Ejecutivo Nacional del SUTERM, se impone la reelección de Rodríguez Alcaine y Fox respalda el proceso. Ratificación, en los hechos, del respaldo al corporativismo sindical.
8. En el Congreso Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), celebrado en el mes de diciembre en Chihuahua, Fox declara que si tiene la intención de recuperar el salario, pero que no tiene recursos para ello.

Los hechos antes señalados reflejan una pequeña muestra de lo que hasta este momento es la administración foxista. Es por demás elocuente su real disposición de cambio en el campo del mundo del trabajo. Como se podrá observar, no existe ninguna proporción de equidad o cumplimiento de los compromisos asumidos durante la campaña ni de lo que se hace ejerciendo el poder. Así las cosas, se pueden apuntar algunas conclusiones:

1. En relación con la recuperación salarial, no existe tal; se afirma una continuidad al fijar una vez más la trillada receta de los "topes salariales".
2. El respaldo a las cúpulas dirigentes oficialistas y a sus prácticas clientelares, antidemocráticas y reaccionistas (SNTE, SUTERM), nos indica que se está refuncionalizando el control corporativo y se mantiene e impulsa el doble discurso incorporando también como interlocutor al neocorporativismo, representado por la UNT, cuando esta central mantiene el silencio ante hechos tan evidentes y contrarios a los com-

promisos asumidos en campaña, además de que se cierran los espacios para la democratización de los sindicatos.

3. Se aplican discrecionalmente los mecanismos de control, desde las instituciones, para limitar el ejercicio del derecho de la huelga (cañeros, Volkswagen).
4. Se reafirma el compromiso de promover la privatización de sectores estratégicos (energía eléctrica) con el manejo de un doble discurso.

5. En fin, lo que hasta el momento queda claro es que la política laboral del régimen, por la vía de los hechos, es reafirmar hacia dónde apuntan sus cambios: continuidad y profundización del modelo de desarrollo neoliberal, facilitando y brindando todo el apoyo a los inversionistas en general y, en particular, a las transnacionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Leyva, Marco A. y Rodríguez, Javier (2001), "Sindicalismo mexicano para el nuevo milenio: entre la tradición y la modernidad global", *El Cotidiano*, núm. 105, p. 38.
- Carrillo Alejandro, Patricia, "La libertad sindical en la agenda de los 20 compromisos", ponencia presentada en el Foro sobre política laboral del nuevo gobierno, realizado en las instalaciones de la Universidad Obrera de México, 29 de noviembre de 2000.
- Ortega, Max, "Foxismo y política laboral", ponencia presentada en el Foro sobre política laboral del nuevo gobierno, realizado en las instalaciones de la Universidad Obrera de México, 29 de noviembre de 2000.

La transición política de México y el papel del nuevo gobierno: propuestas y acciones realizadas

Javier Castillo Hernández*

MARCO TEÓRICO

HOY POR HOY, EN TODO TIPO DE ÁMBITOS se habla mucho sobre el fenómeno de la transición política mexicana, pero se ha llegado a hacer un uso indiscriminado del término, al grado de malinterpretar y confundir su significado real.

Desde el punto de vista teórico, son varios los autores que han elaborado trabajos sobre el tema de la transición política; esto ha originado que dentro de las Ciencias Políticas se perfila como nuevo concepto el de la *transitología*; luego entonces, si empezamos a convenir que ésta es una nueva rama de la disciplina, aparece también un estudio de este fenómeno que es el "transitólogo".

De acuerdo con Jesús Silva-Herzog Márquez, *transitología* "es el tratado de las transiciones a la democracia"; textualmente: "Esta ciencia, protociencia o pseudociencia que ocupa a tantos estudiosos en las universidades de todo el mundo se ha vuelto, entre nosotros, más que un saber, una manía. Y como cualquier obsesión, la transitología ataraja".

* Profesor del Departamento de Administración de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

1 Jesús Silva-Herzog Márquez, *El anillo régimen y la transición en México*, Planeta-Joaquín Mortiz, México, 1999, p. 13.

Sin embargo, ¿por qué es importante volver la vista hacia la teoría ayuda a explicar la naturaleza del cambio político que vive el país, en razón de que por primera vez se abandona un régimen para dar lugar a otro.

Pero volviendo a los referentes teóricos, hay al menos un par de autores que se han vuelto clásicos por sus aportes a una teoría del cambio político: me refiero a los trabajos de David Easton (1985) y Gabriel Almond (1990).²

Cabe mencionar que el creciente interés por estudiar la cuestión del cambio de los sistemas y regímenes políticos tuvo como correlato una gran variedad de experiencias históricas que se dieron en la "Europa mediterránea, en los años setenta, y otros muchos procesos de democratización ocurridos en América Latina, en los años ochenta".³

Bajo este contexto, los estudiosos de la ciencia política cuentan ya con una teoría, yo diría, muy acabada, la cual coadyuva pertinentemente al análisis de los factores y las condiciones que impulsan o atrasan el cambio, las fases y distintas modalidades de la transición política, así como la dinámica de tales procesos que desempeñan cada uno de los actores políticos que participan en dicha transición (Cansino, 2000).

Los primeros intentos significativos de teorización de los procesos de democratización fueron los de Rustow (1970), Dahl (1971) y Almond, Flanagan y Mundt (1973). Posteriormente, se han sucedido ambiciosas tentativas de caracterización global de los procesos de cambio, como son las de Linz y Stepan (1978) y Marilino (1980). Y más recientemente, Rouquié (1985), O'Donnell y Schmitter (1986), Diamond, Linz y Lipset (1989) y Huntington (1994).⁴

En estas líneas, particularmente me referiré a la propuesta elaborada por O'Donnell y Schmitter (1986), cuya teoría está conte-

² Me refiero al de Easton, *A framework for political analysis*, y al de Almond, *Disjointed Politics. Schools and sects in political science*.

³ César Cansino, *La transición mexicana 1977-2000*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C., México, 2000, p. 23.

⁴ *Ibid.*, p. 23.

mentos que suponen un régimen democrático en el sentido amplio de la palabra.

¿Cuál sería este nuevo paradigma, que quizás la teoría del cambio político no explica del todo lo del caso de México?

Pues sencillamente consiste en que si bien el anterior régimen autoritario perdió su propia razón de ser, este nuevo régimen aún cohabita con elementos típicos de ese régimen anterior (ejemplo de esto puede ser el horario de verano que por una decisión unilateral de Vicente Fox se redujo a cinco meses), por lo que se puede plantear la hipótesis de que la transición democrática en México realmente es una ambivalencia política, donde se combina una mezcla entre estilo autoritario y modelos democráticos; esta dualidad muestra dos aspectos centrales, que son:

- Uno de carácter estructural, que tiene que ver con las instituciones que nacieron y prevalecieron en el régimen anterior, y con los nuevos escenarios de actuación política (cabe recordar, por ejemplo, al antiguo Colegio Federal Electoral, donde su titular era el secretario de Gobernación, pero en dicho Colegio ya había una ciudadanía del mismo).
- Lo relativo a la reacción de los actores *vis à vis*, las normas, la cultura política, lo institucional, lo ideológico, etcétera.

Como bien diría César Cansino, se trata de una transición de "postautoritarismo", o de "predemocracia", es decir, "...una situación en la que parte del régimen autoritario se disuelve, mientras otra se traslada al nuevo régimen;... en la que nacen parte de la nueva democracia y parte de los desafíos que deberá resolver".⁶

Otro aspecto muy importante son los paralelismos que más de un autor⁷ ha mencionado entre la transición política mexicana y la transición política española.

nida en su obra ya convertida en el clásico denominado *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*.

¿Y por qué a estos autores? Porque la visión de O'Donnell y Schmitter coloca en el centro de su trabajo a la acción de los distintos actores políticos, como los partidos políticos, líderes de opinión, movimientos sociales, instituciones del poder y protagonistas del cambio; en suma, este par de autores se enfocan al estudio de la interacción que hay entre las variables esencialmente políticas. Así pues, en la teoría del cambio político, por transición política se entiende el intervalo que se extiende entre un *régimen* y otro.⁸

En función de lo anterior, la transición democrática, que bien puede ser vista como "el tránsito de un régimen autoritario a uno democrático", es el *impasse* en el cual se cambia de un conjunto de transformaciones institucionales, así como de políticas ejercidas y manipuladas desde la élite en el poder, hacia otro escenario diametralmente opuesto al anterior, el cual consiste en el diseño, definición y funcionamiento de una nueva política donde ahora prevalecen la discusión, la apertura, la libertad de expresión, todas éstas al amparo de una Constitución, pero fundamentalmente por la dinámica inminente de la participación ciudadana.

¿CAMBIO DE PARADIGMA?

Bajo este contexto, en términos de la teoría del cambio político, podríamos decir que hoy se presenta un cambio de paradigma que, a la luz de los últimos acontecimientos en México, dan una peculiaridad distinta a otras transiciones, basada en el hecho de que el régimen autoritario que tuvo su origen desde 1929 perdió la casi totalidad de sus características desde antes del 2 de julio, pero después de esta fecha no se ha adscrito al conjunto de ele-

⁵ Guillermo O'Donnell y Peter C. Schmitter, *Transiciones desde un régimen autoritario/4. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, España, Paidós, 1994, p. 18.

Mediante el empleo de la metodología que brinda la perspectiva comparada es posible realizar un adecuado análisis del proceso de cambio en México.

Por ejemplo, en el siglo pasado las distintas transiciones democráticas que se suscitaron en España, Turquía, Brasil, Chile y algunos países de Europa del Este, tuvieron como preámbulo un proceso paulatino propiamente conocido como "liberalización política".

Realmente el tema de las comparaciones entre las transiciones de España y México es muy amplia; de ello se ha escrito y publicado abundantemente; baste mencionar que mientras en España las élites tuvieron mucha capacidad para pactar, dejando de lado diferencias y buscando coincidencias, todo esto junto con una movilización social que presionó a estas élites, en México esto no se ha dado del todo; es decir, las elecciones y la negociación entre élites no han estado acompañadas de una movilización social típica: por ejemplo, los sindicatos no han transitado de su forma de corporativismo estatal al nuevo corporativismo.

Por último, no hay que olvidar la conceptualización paradigmática con la que se ha definido al caso de la transición de España, ya que en ese país se empezó por modificar el régimen constitucional, pues en 1977 en su texto magno se leía: "España como unidad política es un estado católico, social y representativo que, de acuerdo con su tradición, se declara constituido como reino".

En ausencia de una especie de pacto de la Moncloa (como en España) o una coalición electoral de la oposición para derrocar a la tiranía (como en Chile), la lenta pero constante transición dirigida por el gobierno, evitó un colapso, como sucedió en algunas transiciones de Europa del Este y América Latina.⁹

ANTECEDENTES DE LA TRANSICIÓN EN MÉXICO

Los orígenes de la transición en México, si consideramos el caso del régimen priista, tienen lugar en la década de los ochenta; hay

⁶ César Cansino, *op. cit.*, p. 30.

⁷ La lista es larga, pero sólo por citar a algunos tenemos a O'Donnell y Schmitter (1994), Cansino (2000) y Crespo (1999).

⁹ Carlos Elizondo y Luis Maira (eds.), *Chile/México. Dos transiciones frente a frente*, cine/Grújilbo, México, 2000, pp. 436-437.

otros especialistas que proponen los setenta en función de las reformas políticas que en esos años se promovieron, otros más consideran el parteaguas del cambio en México a partir de 1968.

Para el caso particular de estas líneas, se propone que la transición política en México responde a un proceso que se inició en 1982 con la administración de Miguel de la Madrid y que coincidió con el cambio de paradigma de un Estado interventor al de un Estado regulador y promotor de la economía de mercado.

En los ochenta los tecnócratas sacaron a México de sus lindes nacionalistas y proteccionistas para inscribirlo en la nueva escuela donde competía con el mercado mundial, a través de asociaciones subordinadas y dependientes, como fue primero el ingreso al GATT y más tarde el TLC.

Así las cosas, el libre mercado era incompatible con la concepción estatista y dirigida omnimodamente por el presidente, figura que resultaba esencial para reproducir las bases corporativas del partido de Estado.

Bajo este contexto, es posible hablar de una doble transición que inicia cuando el modelo de desarrollo encontró sus límites históricos (1982), donde por un lado se instrumenta el modelo neoliberal con todo lo que éste implica, tal como menor protecciónismo, desincorporación de empresas estatales, liberalización comercial y reformas fiscales, en cuanto a lo económico; y en cuanto a lo político: ruptura entre principios del partido oficial y acciones de gobierno, clivajes sociales, rupturas internas del PRI y triunfos electorales de la oposición.

En este escenario descrito, O'Donnell y Schmitter tienen cabida cuando explican que la transición está delimitada por:

- a) El inicio del proceso de disolución del régimen autoritario.
- b) Un poder discrecional de los gobernantes sobre los ordenamientos jurídicos y los derechos.

El cambio del modelo de desarrollo a partir de 1982 fue el inicio de la implantación de una política económica distinta en relación con el periodo anterior, donde predominó la presencia de un Estado corporativista, intervencionista, tutelar, que fomentó el clientelismo y patrimonialismo (ejes de la cultura política); toda esta mecánica del ejercicio de la política económica obligó a cues-

f) El llamado a cuentas por vía legal de un jefe o ex jefe de gobierno.

g) La alternancia pacífica del poder de un partido a otro.¹⁰

En el caso de México, si bien estos indicadores se han logrado gradualmente, la transición política ha socavado los cimientos del populismo, los poderes metaconstitucionales, la cultura del dedazo, la cultura cívica antidemocrática, la corrupción en todos niveles y una enorme desigualdad social; pero lo que más aparece como relevante en medio de todo este cambio son los procesos electorales.

Como bien lo apuntan Ricardo Becerra y José Woldenberg: "La magnitud del cambio político es directamente proporcional a la importancia de las elecciones en México, porque la fuerza multiplicada de los partidos exigió formatos institucionales más complejos y más sólidos para soportar su competencia".¹¹

A la luz del proceso que se desató en el 2000, parece ser que México está caminando por un sinuoso camino para alcanzar la democracia, tres son los indicadores que así lo muestran:

1. El cambio de gobierno se dio mediante un cabal respeto al voto y de manera pacífica.
2. Las elecciones se dieron en medio de una competencia política regulada y equilibrada.
3. Las nuevas instituciones políticas asumieron su función con el fin de evitar involuciones o impugnaciones por la fuerza (el caso del IFE y el TRIE, por ejemplo).

EL RETO DE VICENTE FOX

Lo expuesto anteriormente ilustra de manera breve el contexto en el que compitió, y más tarde asumió la Presidencia de la República, Vicente Fox; los puntos cruciales que resumen este contexto son:

¹⁰ Carlos Elizondo y Luis Maira, *op. cit.*, p. 82.

¹¹ *Ibid.*, p. 102.

tionar el proyecto político vigente, donde las mismas élites en el poder identificaron tres momentos:

- A. Cambio estructural
- B. Modernización y
- C. Reforma del Estado

Otra de las peculiaridades que adopta la transición política mexicana es el tránsito de un autoritarismo muy arraigado hacia esquemas democráticos, novedosos en el país. En términos de Robert Dahl, dicho esquema se expresó en aspectos que definen su concepto de *poliarquía*, el cual acota las condiciones para que se pueda dar la democracia, como son:

1. Libertad de asociación.
2. Libertad de expresión.
3. Libertad de voto.
4. Diversidad de fuentes de información.
5. Elecciones libres e imparciales.
6. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.²

Por otro lado, entre algunos de los indicadores que miden el tránsito de un autoritarismo hacia la democracia se pueden enumerar los siguientes: 303

- a) El traspaso del poder de los militares a civiles.
- b) La aparición de partidos legalmente reconocidos.
- c) La celebración de elecciones competitivas entre más de un partido político, que suelen ser conocidas en la literatura de las transiciones como elecciones "fundacionales".
- d) El surgimiento de un Congreso plural y autónomo.
- e) La aparición, restauración o reforma estructural de una Constitución democrática.

² Dahl, Robert, *La poliarquía. Participación y oposición*, Rei-México, 1980, México, p. 15.

1. Decadencia de un sistema autoritario, que practicaba como norma no escrita un poder discrecional, que no toleraba a sus enemigos y recompensaba a sus amigos con posiciones de poder, e incluso designaba él mismo a su sucesor.

2. Sustitución de un partido por otro en un marco en el que durante 71 años un partido dominó hegemónicamente la competencia.

3. Se pasó hacia un sistema de mayor democracia, en cuyo nuevo ambiente aparece un Ejecutivo que gobierna con mayores límites, pero con sólidas instituciones electorales que garantizan transparencia en los procesos.

Sin lugar a dudas, la coyuntura del 2 de julio del 2000 no consolida el proceso de democratización, pero sí muestra una transición política mexicana que utilizó como andamiaje fundamental el tránsito de un presidencialismo absoluto y de un partido semiúnico a un régimen donde rige el sufragio efectivo y un conjunto de poderes que aparecen por primera vez con pesos y contrapesos.

El triunfo del PAN en toda esta coyuntura se volvió parte protagónica de la transición (aunque en la práctica los panistas y los foxistas no se dieron cuenta de que ya no son oposición); la tendencia de cambios ocurridos desde 1982 a la fecha fue realmente irreversible y anunciaron claramente la derrota del PRI, esto último difícil de creer, dado que la cultura política priista vendió a la gran mayoría de mexicanos la idea de que el PRI era incapaz de entregar el poder.

La pregunta que hay que hacer ahora es la siguiente: ¿qué tipo de cambios ha impulsado el actual presidente Vicente Fox, de tal suerte que permitan pensar que hay esfuerzos encaminados hacia la democratización?

Veamos primeramente algunos de sus compromisos de campaña, con énfasis en su propuesta política:—

1. Convocar a un Congreso Constituyente para promulgar una nueva Carta Magna, a mil días de gestión y mediante una amplia consulta.
2. Instauración de un gobierno de transición, plural e incluyente.

- 3. Establecimiento de una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas del país.
- 4. Respeto a la libertad de culto y de creencias.
- 5. Impartición de una enseñanza pública, laica y gratuita.
- 6. Sustitución de la PCR por la Fiscalía General de la Federación.
- 7. Reanudar el Diálogo en Chiapas. Retiro de tropas de la zona de conflicto. Respeto a los acuerdos de San Andrés Larráinzar.

Propuesta social:

- 1. Destinar hasta 8% del PIB al sector educativo.
- 2. Incremento al gasto social.
- 3. Creación de una banca social como instrumento para combatir la pobreza.

A continuación se presenta el balance de las acciones que realizó la administración de Vicente Fox a 100 días de haber asumido su gestión.

Un balance preliminar del nuevo gobierno

Iniciativa de política	Acciones del nuevo gobierno
1. Total apertura en petroquímica secundaria y del sector eléctrico a la inversión privada, nacional y extranjera.	1. Fox se ha comportado como un auténtico ejecutivo de empresas, en febrero de 2001 nombró a cuatro empresarios como miembros del Consejo de administración de Pemex. En cuanto al sector eléctrico, anunció que en el periodo legislativo por iniciarse el 15 de marzo, enviará su iniciativa a la Cámara de Diputados, pero lo importante es que el PRI ya anunció que se van a oponer a cualquier intento que parezca privatización; el PAN tiene posiciones encontradas y el PRD se manifiesta a que siga en manos del Estado, pero que se recurra a la ley para conseguir recursos para expandir la infraestructura.

Continúa...

...continuación

Un balance preliminar del nuevo gobierno

Iniciativa de política	Acciones del nuevo gobierno
4. Alcanzar un crecimiento económico de 7%	4. Esta meta, al menos para el año 2001, ya no va a alcanzarse, pues lo planeado oficialmente era de un 5%, luego la bajaron al 4.5% y, a raíz de la desaceleración de la economía de su, ahora estiman una meta del 4%.
5. Convocar a un Congreso para promulgar una Carta Magna a mil días de gestión y mediante una amplia consulta	5. En su discurso del 5 de febrero de 2001, Fox avisó del anuncio de un Congreso para revisar la Constitución; sin embargo, a Porfirio Muñoz Ledo le preocupa que se malinterprete por parte de Fox "una nueva Constitución con Congreso Constituyente", sino que más bien se trata —dice— de una revisión que implica acallar con el pacto de simulación de lo que dice la ley y lo que se hace, y señala también que en el caso de las transiciones democráticas, que son unas 35 en los últimos 30 años, la mayoría ha hecho una revisión, más no convocado a un Constituyente.
6. Reanudar el diálogo en Chiapas. Retiro de las tropas militares de la zona de conflicto	6. Quizás algo donde más avance se ha visto: en diciembre del 2000, Fox envió una iniciativa de ley de la Cocopa al Congreso, desalojó cuatro de los siete municipios militarizados —hasta el 15 de marzo del 2000—, liberó a algunos presos políticos y ha manifestando su disposición para analizar caso por caso la situación de otros presos políticos que hayan incurrido en delitos; incluso dijo que su postura ponía en riesgo su "capital político".

...continuación

Un balance preliminar del nuevo gobierno

Iniciativa de política	Acciones del nuevo gobierno
2. Realización de una profunda reforma fiscal	2. El día 8 de marzo, Fox anunció que su proyecto se denominará "La nueva hacienda pública, documento para discusión", y en esencia se propone IVA del 12 al 15%. Previamente el sábado 3 de marzo en Guanajuato, Fox dijo que "La elección de la reforma hacendaria va hacia el IVA, porque es un impuesto fácil de cobrar y difícil de evadir", mientras que Luis Felipe Bravo mencionó que el proyecto de homologar a 12% el IVA no es una postura general del PAN; asimismo, el PRD, a través de Martí Batres, dijo que no apoyarán la propuesta. Los priistas no votarán a favor de la iniciativa pero harán lo posible por el quórum necesario para que ésta se apruebe con el voto del PAN; por tratarse de una ley secundaria, requiere una mayoría simple para su aprobación. De confirmarse este curso de acción, el PRI hará lo posible por aprobar la reforma, pero endosará íntegramente el costo al partido del presidente de la República.
3. Instauración de un gabinete de transición	3. Se ha observado que el actual presidente, al más puro estilo gerencial, echó mano de los llamados <i>head hunters</i> para reclutar a las nuevas élites; curiosamente hay un equipo que de plural e incluyente sólo tiene el nombre, ya que ideológicamente los intereses de sus miembros están más identificados con la derecha; la excepción es Javier Usobiaga, que provenía de las filas del PRI, pero es un empresario del campo.

Continúa...

A GUISA DE CONCLUSIONES

- Si bien la estabilidad política fue el aspecto medular del antiguo régimen autoritario, el costo social de dicha estabilidad se prolongó por 70 años, pero a un precio pagado por los ciudadanos cuyas monedas fueron la ausencia de libertades, la práctica de una cultura política antidemocrática, corrupción y desigualdad social.
- La transición política mexicana ha tenido como condición sine qua non, a partir del 2 de julio del 2000, el respeto al voto.
- Existen tres grupos de transiciones contemporáneas que son:

- a) Las transiciones de los países de Europa mediterránea, en los años setenta.
- b) Las transiciones de los países de América del Sur, en los ochenta.
- c) Las transiciones de Rusia y los países de Europa del Este, en los noventa.

Ante esta clasificación, México es un nuevo paradigma toda vez que su transición ha adoptado las características de larga, pacífica, desde las élites y con la gestación de instituciones que han contribuido a una mayor democratización.

- Resultado de lo anterior, hay una nueva correlación de fuerzas en la Cámara de Diputados y Senadores.
- La Constitución aún es presidencialista, sigue concentrando en la figura del "primer mandatario" muchas decisiones.
- Hay un presidencialismo de nuevo cuño, en el cual la personalidad de Fox se muestra con una vehemencia por el poder, concentrador del mismo y vanidoso.

BIBLIOGRAFÍA

Almond, G. A. (1990). *A discipline divided. Schools and sect in political science*, Sage, Newbury Park.

Casino, César (2000), *La transición mexicana 1977-2000*, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C., México.
 Crespo, José Antonio (1999), *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*, CIDE-Océano, México.
 Dahl, Robert A. (1980), *La poliarquía. Participación y oposición*, Reiméxico, México.
 Easton, D. (1985), *A framework for political analysis*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
 Elizondo, Carlos y Luis Maira (eds.) (2000), *Chile-México. Dos transiciones frente a frente*, CIDE-Grijalbo-Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, México.
 O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter (1994), *Transiciones desde un régimen autoritario/4. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, España.
 Silva-Herzog Márquez, Jesús (1999), *El antiguo régimen y la transición en México*, Planeta-Joaquín Mortiz, México.

El proyecto económico de Fox: ¿continuidad o cambio?

Rosa María Magaña Álvarez*
 Germán Vargas Larios*

INTRODUCCIÓN

CON EL ASCENSO DE VICENTE FOX a la presidencia de la República se generaron grandes expectativas de cambio en el país. El acontecimiento no era para menos: se habían derumbado 71 años de hegemonía priísta¹ y tenía lugar, no sin cierto grado de sorpresa, sobre todo en las fuerzas políticas tradicionales, la alternancia democrática en la titularidad de la primera magistratura del país. Si bien desde 1988 había un progresivo desgaste en el sistema político mexicano, particularmente en su principal institución, el presidencialismo, y redes del corporativismo clientelar que sostenía el régimen de los gobiernos priístas hasta antes del 2 de julio del 2000, aunque se concedía algún margen de posibilidades de triunfo para la oposición, la percepción más generalizada es que el PRI continuaría en el poder.

Sin desconocer la enorme trascendencia de estos acontecimientos en lo que a posibilidades de cambio económico y político se refiere, en este artículo se sostendrá la hipótesis de trabajo de

* Profesores titulares del departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

¹ Tomando en cuenta que en 1929 el general Plutarco Elías Calles fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR), pieza fundamental en la institucionalización del país. Posteriormente, el general Lázaro Cárdenas lo transforma en el Partido de Revolución Mexicana y con Manuel Ávila Camacho finalmente se convierte en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que gobernaría hasta fechas recientes.

373

que en realidad estamos frente a un cambio político limitado y, por otra parte, necesario para el fortalecimiento de un proyecto económico empresarial, bajo la hegemonía del capital transnacional, que se ha venido gestando desde hace más de 15 años, después de la crisis de 1982 que puso de manifiesto que el viejo modelo económico ya estaba agotado y requería ajustes profundos que sustituyeran las bases de funcionamiento de la economía mexicana.

Se afirma que hay un cambio limitado en virtud de que sólo se circunscribe a la alternancia en el poder; no corresponde a modificaciones profundas en la correlación de fuerzas sociales, más allá de cambios en su representación política, en la medida de que el proyecto social al que responde el nuevo gobierno no requiere modificaciones, en tanto que está plenamente identificado con los mismos intereses a los que servía el de los anteriores gobiernos priístas. Por lo demás, estos cambios en la cúpula de la burocracia política empiezan a manifestarse desde el sexenio de Miguel de la Madrid, periodo en el que hay desprendimientos del PRI como principio de una descomposición de la clase política tradicional, que con claridad se manifestó en el periodo Salinista, culminando en el sexenio de Zedillo con el fracaso de Francisco Labastida en la contienda por la Presidencia de la República en el año 2000.

Durante estos últimos años no se desconoce la importancia de las luchas populares para impulsar estos cambios políticos y que en este escrito no profundizaremos. No obstante, su análisis es necesario para una cabal interpretación de los cambios gestados en el proyecto social y la política económica que lo impulsa. Así, desde 1968, en que fueron patentes la informalidad popular con el proyecto social del gobierno, es indudable su influencia en el corte populista de la política económica que sucesivamente se instrumentó en los sexenios de 1970 a 1982. Como se ha concluido en diversos estudios, los regímenes de Luis Echeverría y José López Portillo, más que evaluarse por su eficiencia económica habría que valorarlos por su eficacia política para contener el conflicto social, logro que se obtuvo sobre la base de una política populista que permitió un constante mejoramiento en el bienestar, en particular en la clase media, esa capa social que no obstante haber sido la principal beneficiaria del "milagro económico"

de México, o justamente por ello, es donde se anidaba el foco de informalidad y rebelión social.²

En los siguientes tres sexenios, de 1982 al 2000, ante la imposibilidad de sostener políticas de corte populista por el alto costo que representaban, y sobre todo por la carencia de capitales que se resintió en México y en América Latina, no sólo no fue posible sostener los niveles de bienestar alcanzados en gobiernos anteriores sino que éstos se sometieron a un progresivo deterioro. Esta difícil situación exacerbó los grados de informalidad social, reiteramos, particularmente en las clases medias, lo que en gran medida explica los avances incontentibles de la oposición, primero en el Congreso en virtud de las reformas electorales que en estas circunstancias los sucesivos gobiernos se vieron obligados a conceder, y después lograr ocupar un número significativo de gobiernos de entidades federativas y prácticamente llegar a controlar los gobiernos locales de los principales centros urbanos del país.

Bajo este marco, la pretensión en este artículo es proporcionar los trazos de las políticas públicas que caben esperar a partir del proyecto económico que se propone el presidente Vicente Fox, con base en la hipótesis de trabajo de que no hay cambios en el proyecto económico; en este terreno Fox no está inventando nada, está, en todo caso, fortaleciendo, profundizando, un proyecto que empezó hace más de 15 años. Para corroborar esta hipótesis, se desarrollarán tres apartados: en el primero, se delimita el concepto de proyecto económico con base en los diferentes referentes teórico-metodológicos para el análisis del cambio social. Después se hará una presentación sucinta del modelo económico seguido desde mediados de los ochenta hasta el año 2000, con base en algunos indicadores seleccionados acerca del impacto de las políticas, procurando destacar en grandes líneas las motivaciones de orden político-económico inherentes en las medidas, a fin de confrontar, en el tercer apartado, las estrategias económicas antes de Fox con su propuesta actual de gobierno, y con ello, establecer las líneas de continuidad y divergencias con los ante-

² Para un desarrollo más amplio de esta tesis de la rebelión de las clases medias, Héctor Aguilar Camín, *Subversivos Silenciosos*, Aguilar Nuevo Siglo, México, 1993.

iores periodos de gobierno, así como destacar las principales dificultades que enfrentará para impulsar su proyecto económico.

PROYECTO ECONÓMICO Y CAMBIO SOCIAL

Es importante aclarar, en primer lugar, que modelo, proyecto o estrategia de política económica son términos que se utilizan con relativa frecuencia y en pocas ocasiones se precisa su significado. Por lo general, estos términos remiten a una acción premeditada, en una situación en la que los actores que deciden bajo el supuesto de un control absoluto tanto de las variables internas como contextuales de los problemas que se tratan de resolver con la política instrumentada. Sin embargo, en la práctica de la política económica, no siempre es el caso de una acción deliberada, definida por un actor único y con alto grado de autonomía; con frecuencia corresponde más a situaciones o acciones determinadas fuera del alcance de quien decide o instrumenta una política económica. En este sentido, la estrategia o proyecto de política económica no es resultado de un mero ejercicio técnico en el que se estudia y formula el diagnóstico de un problema y de manera consecuente se diseñan las alternativas posibles, procediendo ulteriormente a la selección de aquella que optimice los resultados. Esto no puede ser así, puesto que la política económica está inmersa en un proceso político, desde la definición del problema (donde cada actor tiene su propio diagnóstico conforme a su posición política) hasta el diseño de las posibles alternativas de solución y la decisión por alguna de ellas (incluyendo la que se define por la no acción) y aun su propia instrumentación (acuerdo o desacuerdo de los operadores de las políticas con las prioridades establecidas).

Los anteriores señalamientos, se consideran en este escrito, son importantes para determinar la naturaleza y alcances de la política económica, en tanto que es una práctica social que si bien su especificidad, en primera instancia, se define en el terreno económico, su origen y expresión material como acción social, así como las motivaciones o causales que la conducen, son necesariamente de orden político. La economía es política y la política es economía, afirma Acktoun (2001), porque las decisiones sobre

concepción del proyecto económico como resultado de una compleja interacción de intereses y concepciones (ideologías, valores, etc.) de múltiples actores, el Estado mismo, para fines de análisis, es un actor social más; es decir, no es un instrumento ni un director de orquesta o árbitro neutral, también es un jugador que, como los demás, trata de definir los diferentes elementos constitutivos del proyecto (problema, soluciones, acciones instrumentales, metas, objetivos) conforme a intereses específicos y sus propias concepciones, ideología y valores. En este sentido, el Estado exhibe una cierta autonomía relativa, no se le puede ver sólo como un instrumento para hacer prevalecer el interés general, tampoco como prisionero de (gobernado por) los intereses particulares de grupos dominantes, sino que también es posible detectar en él intereses particulares tales como el de promoción política y de preservación en el poder, entre otros. El Estado no es un dato sino un problema fundamental en la definición de un proyecto económico (Brunhoff, 1997).

Una última precisión conceptual al proyecto económico que es fundamental en la hipótesis que se sostiene en este escrito, es la relativa a naturaleza cognoscitiva y práctica del término, sea en el plano estrictamente de análisis o inclusive utilidad en la gestión real de la política económica. Sin pretender una definición final en esta temática que es muy controvertida, la cuestión es establecer en qué medida el concepto de proyecto económico es sostenible cuando afirmamos que su estado natural es el de una permanente redefinición que resulta de la naturaleza igualmente dinámica o cambiante de los procesos políticos de los que se supone emerge. Aquí es necesaria una mayor precisión de nuestra concepción de la realidad social, porque cuando se introduce la noción de actores sociales, con intereses e interpretaciones diferentes y contrapuestos como escenario de estos procesos políticos, inmediatamente nos remitimos a un referente de la realidad social que es insalvable aun para los fines explicativos del conocimiento, y sobre todo para los efectos prácticos de conducción y evaluación de la política económica, en los que el concepto de proyecto económico es fundamental.

Hay diversas corrientes de pensamiento que proporcionan una respuesta a esta interrogante, con matices que van desde aquellas que ven en la acción económica del Estado, y en general en

la riqueza trascienden socialmente. Así, las acciones de política económica deben definirse como acciones o prácticas de las (o que son consistentes con) estructuras de poder establecido (Lichtenstein, 1997). Bajo este punto de vista, uno de los principales requisitos de viabilidad en un proyecto económico es justamente el grado de legitimidad y consenso presente entre las distintas fuerzas sociales, bajo una dinámica de fuerzas hegemónicas, pero no guiada exclusivamente por ellas sino mediadas por otras fuerzas que, aun cuando tienden a ser desplazadas, poseen ciertas cuotas de poder, que hacen valer hasta el punto en que pueden desviar o modificar las orientaciones o contenidos originales del proyecto, ya sea incidiendo en la definición del problema, en el diseño de soluciones o en la propia fase de instrumentación.

Conforme a lo expuesto, el concepto de proyecto o estrategia de política económica no admite una concepción estática, como algo que se define de una vez y para siempre; tampoco como una acción premeditada y con absoluto control por quienes deciden e instrumentan la política económica (Matus, 1997). El proyecto o estrategia de política económica es algo que se construye y re-construye en el tiempo y su permanente redefinición, en tanto que está determinada por la compleja interacción de los diversos actores sociales que participan; definitivamente es materialmente imposible pensar que alguno de ellos posea un grado total del control (o poder), el cual, en mayor o menor medida, se distribuye entre todos ellos.

En suma, cuando se habla de un proyecto económico se hace referencia a un problema económico global que debe ubicarse en una dimensión social de múltiples actores que exhiben diversos intereses y distintas interpretaciones de la realidad social, frente a un problema de dimensiones sociales, igualmente se demanda una acción colectiva o social que tiene que materializarse en el Estado y sus diversos aparatos gubernamentales, en cuanto que se requieren acciones que tengan una trascendencia o impacto social, que individualmente no puede tener un agente o actor social; por la composición diversa de actores sociales, con nociones de la realidad social e intereses diferentes, y a veces contradictorios, es cambiante la definición del problema y las soluciones, así como el conjunto de acciones para su instrumentación. En esta

toda acción social, un acto eminentemente racional y, por tanto, con alto grado de predictibilidad y control, hasta aquellas en las que todo acto social (que por supuesto incluye la acción económica) se concibe innecesariamente en procesos sociopolíticos, donde prevalece la contingencia más que la racionalidad. En el primer caso, el concepto de proyecto o estrategia de política económica no tiene ningún problema de definición conceptual, esto es en cuanto a su significado de definir una situación ideal (una imagen objetivo o visión —en la moderna planeación estratégica—) que es perfectamente alcanzable a partir de un procedimiento normativo de ordenamiento coherente entre el diagnóstico con los objetivos y entre éstos con los medios e instrumentos que se definen para su logro en un marco de optimización. En esta línea de razonamiento, propio del tecnócrata y en el pensamiento económico tradicional, prevalece una concepción de la realidad social perfectamente manipulable y moldeable a “voluntad” de los actores sociales.

Por el contrario, en el segundo caso, la idea del proyecto parece no tener un asidero conceptual en la medida en que nos remite al referente de una realidad social caótica, que si bien es resultante de la propia acción social de los actores, ésta se desarrolla bajo la dinámica de una compleja interacción total de los mismos; por tanto, resulta altamente pretencioso no sólo “manipular” o “manipular” una línea de transformación social a “voluntad” de estos actores sociales, sino aun la “pasiva” observación con fines de predicción de la trayectoria de estas transformaciones. En esta línea de razonamiento, se considera que el concepto de proyecto o estrategia de política económica es altamente inconsistente con una realidad social cuyo comportamiento, evolución y transformación trascienden definitivamente cualquier marco funcionalista, racional, de causa y efecto, que en mayor o menor grado se relaciona con el concepto de proyecto o estrategia, aun en sus concepciones más dinámicas (Crozier y Friedberg, 1990; Matus, 1997).

Frente a estas concepciones que oscilan entre la razón y la contingencia para explicar la realidad social, en este ensayo nos remitimos a perspectivas de conocimiento que se han desarrollado en diversos ámbitos, como el de las teorías de alcance medio, estudios organizacionales y políticas públicas, así como especifi-

camente el nuevo institucionalismo, cuyos fundamentos recientemente se han incorporado, aun cuando con cierto reduccionismo, en los últimos desarrollos del conocimiento económico.³ Estas nuevas perspectivas, se considera, tienen en común cierta orientación a disminuir las pretensiones totalizadoras, alcances teóricos y generalidad del conocimiento a cambio de una mayor especificidad explicativa de los fenómenos sociales. De esta manera, se permite un acercamiento al objeto concreto de estudio, propiciando un análisis más fino y detallado, delimitando y precisando el conjunto de variables, independientes y dependientes (o direccionalidad en sus relaciones de causa y efecto) que es tan necesario para cubrir uno de los requisitos que Popper establece al conocimiento científico: el de su acotamiento (Popper, 1982).

Así, en el campo de los estudios organizacionales, encontramos una evolución en los conocimientos que con matices van desde la aceptación de la razón, su relativización, negación o posición de una especie de confluencia de múltiples racionalidades (Montaño, 2000; Arellano, 2001), es decir, reconocer que la racionalidad no es solamente cartesiana, walrasiana, utilitarista como se afirma en la teoría económica y algunas corrientes del pensamiento político moderno que coinciden con su enfoque y metodología. Max Weber establece los cimientos teóricos de la acción racional en la que se fundan los principios funcionalistas de la sociología moderna. Posteriormente, en el campo de estudios de la organización, Herbert Simon argumentará que la racionalidad es limitada debido a que el sujeto no posee información completa y por la dificultad que tiene para asignar a cada opción un resultado esperado, por lo que entonces intercambia la decisión óptima por una satisfactoria.

Los planteamientos de racionalidad limitada dieron lugar a una serie de análisis que conformaron dos corrientes distintas: la

³ El Banco Mundial, por ejemplo, ha reconocido que las reformas económicas en los países subdesarrollados difícilmente pueden tener éxito en un contexto institucional en el que el poder judicial no está suficientemente fortalecido. Para una visión crítica del nuevo institucionalismo aplicado al análisis económico véase Arellano, David (2001). "Organizaciones y Nuevo Institucionalismo Económico. ¿Hacia un Nuevo Dogma?", en Barba, Antonio y Luis Montaño, *Universidad, organización y sociedad —arreglos y controversias—*, UAM-Miguel Ángel Porrúa, México.

382 *Las reglas es el institucionalismo*
de la educación. Este proceso de socialización de las reglas es lo que se entiende como *institucionalización*; esto es, cuando coexisten o forman parte de la cultura, del conjunto de valores vigentes en una sociedad y en un momento determinados. De esta manera, el enfoque institucionalista integra en un marco analítico la acción individual dentro de un contexto social, a partir de reglas que se imponen coercitivamente o introyectan mediante procesos de socialización o educativos. La racionalidad no es el ingrediente fundamental en estas reglas, puesto que éstas se apoyan más en la *confianza* o en una *seguridad* de que se observará una conducta *adecuada*, esto es, más en un concepto de adecuación que en un cálculo de reciprocidad. De ahí que la lógica de la "apropiación" (pertinencia), más que de la racional, es fundamental para la acción política.

En contraste con estos planteamientos, en los enfoques tradicionales del desarrollo económico se considera éste como un proceso cuya dinámica y resultados dependen esencialmente de cambios en variables de naturaleza económica (precios relativos) y dan por hecho el contexto institucional en el que se desenvuelven, dando por supuesto que los mercados siempre producen resultados eficientes. Consideran exógenos los procesos de intervención del Estado y contemplan la coordinación de las decisiones de los agentes económicos sin arreglo institucional alguno, sin costo y con eficiencia. Como puede apreciarse, es un enfoque analíticamente estrecho y políticamente limitado, que contra lo que pudiera pensarse de su obsolescencia, es desafortunadamente el enfoque dominante de las políticas instrumentadas en América Latina y particularmente aplicadas en la reciente reforma económica de México, y presumiblemente continuará su profundización en el presente sexenio de gobierno, no obstante la pobreza de los resultados mostrados en los ámbitos fiscal, monetarios, comercial, productivos y, sobre todo, sociales. La revisión de este proyecto de reforma y su perspectiva en el presente gobierno se efectuará tomando como referencia tanto la lógica económica del diseño de las políticas como de sus condicionantes y viabilidad como proyecto social, en el marco del enfoque del nuevo institucionalismo.

de *anarquías organizadas* y la del *análisis estratégico* (Montaño, 2000). En la corriente de anarquías organizadas se sustituye el concepto de racionalidad en las decisiones por el de ambigüedad en los objetivos y en los medios, y se extiende a la interpretación de hechos y a los flujos de participación en la toma de decisiones ante la multiplicidad de identidades e intereses de actores cuya cohesión se mantiene por la expectativa de resultados futuros. En el análisis estratégico, Crozier y Friedberg, bajo un marco dinámico de poder, intercambian la noción de racionalidad por el de estrategia y excluyen todo vestigio de irracionalidad en el actor, de modo que aunque consideran que sus objetivos son poco claros y coherentes, dan cuenta de una situación contingente en la que el comportamiento de los actores tiene un sentido, no con arreglo a fines, sino a oportunidades y a comportamiento de terceros. Los actores, señalan Crozier y Friedberg, obtienen su poder en sus respectivas estrategias, en el conocimiento especializado de que disponen con frecuencia, en las relaciones privilegiadas con el entorno, el control de la información y el acceso a reglas de la organización.

Bajo estos referentes, particularmente en el de anarquías organizadas, encontramos los antecedentes del nuevo institucionalismo. De acuerdo con March y Olsen (1997), este enfoque constituye una respuesta a las estructuras de sociedades abiegtas de libre competencia política, en donde los principios del cálculo racional pueden ser precisos pero sus implicaciones interactivas son confusas y en consecuencia los resultados inciertos. Esta ambigüedad, señalan los autores, puede reducirse a partir de la aplicación de reglas y rutinas y afectar la política. En realidad, en la lectura burocrática, desde Weber, es común la proposición de que las organizaciones se ajusten a reglas y de que, en una organización, gran parte del comportamiento está especificado en procedimientos estándar. En este enfoque se plantea que estas proposiciones pueden hacerse extensivas a las instituciones políticas y, por ende, a las instituciones de orden económico.

Otro aspecto relevante en el enfoque de la institucionalización de la acción es que las reglas se pueden imponer o aplicarse por coerción directa y mediante autoridad política u organizadora, o pueden ser parte de un código de conducta adecuada que se aprende y se interioriza por medio de la socialización y de

EL ACOTAMIENTO DEL VIEJO MODELO ECONÓMICO Y LOS AVATARES DE LA CONSTRUCCIÓN DE UNO NUEVO

La crisis de 1982 constituye el partaguas entre un viejo proyecto económico que se niega a morir y uno nuevo cuya gestión no está exenta de dificultades. El relativo consenso social que prevaleció en torno del viejo proyecto de industrialización no era funcional para los requerimientos o ejes del nuevo proyecto económico: apertura y liberalización económica. La apertura económica, al tiempo que eliminaba el manto protector en que se había forjado el empresario nacional, cancelaba toda posibilidad de una política social de apoyo a sectores populares, en la medida que las políticas instrumentadas para el logro de este objetivo han significado un drástico constreñimiento del mercado interno y del consumo nacional en todos los periodos de gobierno, particularmente agudo en el de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988).

La liberalización económica también exigía como condición necesaria mayor competitividad, es decir, elevar la productividad marginal del trabajador, lo que en un contexto corporativista o clientelar del sistema político mexicano resultaba difícil o prácticamente imposible. Significaba, para tener éxito en esta tarea, la necesidad de eliminar estructuras sindicales que en su mayoría se habían configurado en torno de estructuras corporativas en las que su dinámica de comportamiento se sostenía a partir del aseguramiento de un eficaz control político, aunque en lo económico el principal costo fuera la ineficiencia. Así, el Estado mexicano enfrentaba una aparente disyuntiva: o impulsaba las reformas necesarias para elevar la productividad del trabajador, meta importante para sortear con éxito su estrategia de apertura económica, con el riesgo evidente de debilitar su base de asentamiento político; o dejaba pendientes estas reformas e impulsaba únicamente la reforma económica, para no poner en riesgo la estabilidad de su estructura política (Toledo, 1985).

El proyecto de apertura y liberalización económica era la respuesta al diagnóstico, que bajo una expresión contable, desde el gobierno de Miguel de la Madrid presenta la crisis económica de México como resultado de dos factores principales: un déficit

El proyecto de apertura y liberalización económica era respuesta al diagnóstico, que bajo una expresión contable, desde el gobierno de Miguel de la Madrid presenta la crisis económica de México como resultado de dos factores principales: un déficit

deficit interno ~~políticas públicas en el siglo XX~~ provocado por desequilibrio en la exportación
deficit externo ~~producto de un bajo ahorro~~ y alto consumo de importaciones

interno y un déficit externo. El déficit interno o fiscal es provocado por agudos desequilibrios a lo largo de los años setenta, cuando el gasto crece en forma acelerada sin que se dé un incremento similar en la recaudación, es decir, por la ausencia de una reforma fiscal integral. El déficit externo, por su parte, como producto de una baja capacidad exportadora y un alto consumo de importaciones. Esto es, resultado de una industrialización truncada, escasamente articulada hacia el exterior, que para sostener su crecimiento requería un alto consumo de divisas para financiar la producción y que la economía nacional por sí misma no podía proveerse (Huerta, 1985; Villarreal, 1997).

Estos elementos, por sí mismos, muestran el diagnóstico o cuadro de condicionamientos de la economía mexicana en la década de los ochenta. Para crecer se necesitaban divisas que la economía no podía suministrar o financiar, bajo un contexto internacional de crisis de la deuda externa que había suspendido el flujo de capitales, que por la vía de préstamos llegaba a nuestros países y hacía posible su crecimiento económico. En este marco, la respuesta del gobierno mexicano fue, primero, estabilizar la economía a través de un férreo programa fiscal y monetario encaminado a reducir las dimensiones del gasto público bajo el criterio de un presupuesto balanceado y superavitario, necesario para cubrir el servicio de la deuda externa que había alcanzado enormes proporciones. En este sentido, esta política se orientaba a generar un superávit comercial con el exterior, puesto que el efecto depresivo de la disminución del gasto público en la economía permitía reducir el flujo de importaciones que causaba el desequilibrio externo y con ello liberar recursos para el pago puntual de la deuda. Este conjunto de medidas se consideró como la única alternativa posible de respuesta del gobierno mexicano ante el cuadro de condiciones internas y externas que enfrentaba. El resultado de estas políticas se muestra en el cuadro de la siguiente página.

Se puso fin al periodo de crecimiento económico que se había sostenido desde la posguerra hasta 1982, en estos años el PIB había crecido a una tasa anual de 6.5% en tanto que en el periodo de 1982 a 1988 el crecimiento del PIB fue prácticamente nulo (tasa promedio anual de 0.3%), al tiempo que se desencadenaba un

lineamientos del plan Brady, se convertía en un elemento estratégico que daría viabilidad al proyecto económico de Salinas: se estimaba la liberación de un fondo para el crecimiento económico de alrededor de 12 000 millones de dólares (Ortiz, 1998).

La sustitución de permisos previos por aranceles y la reducción de éstos a partir de 1985 para dismantelar el sistema de protección que durante décadas había aislado a los productores mexicanos de la competencia externa, al mismo tiempo que se había iniciado una marcada flexibilización en las condiciones de entrada a la inversión extranjera directa (IED), constituían las medidas preparatorias para que México pudiese buscar un lugar en la nueva división internacional del trabajo, particularmente en América del Norte, economía con la que se buscaba la integración, fundamentalmente con base en las ventajas que representaban en ese momento los bajos costos salariales en el país.⁶ De esta manera, la reducción de costos, esencial en la competencia mundial, induciría un flujo hacia México, donde empresas transnacionales establecerían capacidad instalada para abastecer el mercado internacional. Ello permitiría reactivar la producción y el empleo, así como encadenar de manera progresiva los procesos productivos de las grandes transnacionales a los de las empresas mexicanas que de manera gradual se tornarían en sus proveedores (Lecuona, 1996).

Bajo este esquema, empresas transnacionales y mexicanas penetrarían a los mercados de exportación y generarían el crecimiento sostenido del producto e ingreso, y en una perspectiva de largo plazo permitirían cumplir con los compromisos externos. En este modelo de economía abierta, la inversión privada constituía el eje básico alrededor del cual el Estado y la política

nuestros negociadores, sino como un acto de viabilidad en el más puro realismo financiero, ante las circunstancias de los países y condiciones en que se dio su sobreendeudamiento.

⁶ Recientemente Estados Unidos, en la década de los ochenta, había resentido un desplazamiento significativo en el mercado internacional por las economías asiáticas cuyos niveles de eficiencia habían aumentado su competitividad y reducido sustancialmente sus costos de producción. La mano de obra barata de México constituía un recurso real para contrarrestar estas tendencias en la economía Norteamericana.

Resultados de la Política Económica, 1982-1988

Concepto	
Crecimiento anual del PIB (%)	0.3
Inflación anual (INPC)	86.0
Devaluación acumulada (%)	1 433.0
Déficit público promedio (% del PIB)	11.7
Saldo acumulado en BI*	62 599
Cuenta comercial (mdd)	7 821
Cuenta corriente (mdd)	

* Corresponde al periodo 1982-1987.
Fuente: Banco de México.

proceso inflacionario y devaluatorio sin precedente (86% de inflación anual y una devaluación acumulada en el periodo de 1 433%) y la meta del equilibrio fiscal se posponía como una tarea pendiente de los siguientes sexenios (el déficit público en 1987 fue de 17.4%). Como se aprecia en el cuadro superior, el equilibrio externo fue el único logro de la política económica de este sexenio; los superávits obtenidos en la cuenta comercial y cuenta corriente respondían a los requerimientos de la banca internacional de retorno de sus capitales de préstamo.

La pobreza de los resultados de esta gestión económica, en cierta medida generalizada en la región,⁴ ponía de manifiesto la necesidad de flexibilizar las bases de la reestructuración de la deuda. Así, en el plan Baker (1986) se considera la necesidad de compatibilizar el pago de la deuda con el crecimiento y en el plan Brady (1989) se reconoce finalmente que la deuda en sus dimensiones nominales era impagable; por tanto, en este plan se propone como base de reestructuración la disminución de la deuda.⁵ De esta manera, la renegociación de la deuda, bajo los

⁴ La CEPAL denominó a este periodo de los ochenta como la *década perdida*.

⁵ Disminuciones tanto en la tasa de intereses como en el principal. Es importante aclarar que esta proposición no debe entenderse como una acción de buena voluntad o filantropía de la comunidad financiera internacional, o resultado exitoso de

económica le correspondía el papel catalizador de la transición en la necesaria reconversión del aparato productivo, propiciando los mercados competitivos y minimizando los costos competitivos a que diera lugar. La redefinición del papel del Estado se sintetiza en el mantenimiento del equilibrio financiero del sector público y su amplio programa de privatizaciones y desregulación en casi toda la economía.

La construcción del nuevo modelo, en cuanto a medidas prácticas se refiere tiene lugar a partir de 1987 con la instrumentación del pacto de Solidaridad Económica, que bajo distintas modificaciones se mantuvo vigente durante la administración de Carlos Salinas. La operación del pacto se basó en el uso de anclas nominales en precios líderes, particularmente en el tipo de cambio. Con ello se pretendía mantener la estabilidad de precios, objetivo fundamental para la estrategia de apertura económica que consolidaría a lo largo de su sexenio. La estabilidad en los precios eliminaba distorsiones y era condición necesaria para propiciar mercados competitivos y permitir así la asignación óptima de los recursos económicos, así como contribuir en la resolución del desequilibrio exterior. Era necesario, se decía, que los niveles inflacionarios en el país fueran similares a los de nuestros socios comerciales, de ahí la prioridad otorgada a la inflación de "un dígito".

A partir de 1989, en que se impulsa la estrategia para disminuir la carga de la deuda al amparo del plan Brady, se acelera el proceso de cambio estructural: la desincorporación de empresas estatales tiene grandes avances cuantitativos y cualitativos, se privatizan algunas de las empresas más grandes del país (teléfonos y bancos), se introdujeron reformas institucionales de gran alcance como la autonomía del Banco de México y la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN). Asimismo, con el fin de encontrar fuentes alternativas de financiamiento bancario se tomaron medidas para facilitar los movimientos internacionales de capital en el mercado de valores de México.

En suma, apertura comercial, IED, desregulación y privatización, desendeudamiento y reforma financiera son las políticas económicas estructurales con las que, conjuntamente con las políticas de estabilización, se asentó la reforma económica impulsada

sada por Salinas. Los resultados de la apertura económica se aprecian a continuación:

Resultados de la política económica por periodos

Años	PIB crec. %	Inflación INPC (%)	Devaluación (pesos x dólar)	Deficit cuenta corriente	Saldo neto de capitales
1989	3.1	19.7	2.34	5 822	3 177
1990	2.2	29.9	2.34	7 451	8 163
1991	3.6	19.0	2.38	14 647	24 951
1992	2.6	11.9	2.38	24 439	26 573
1993	0.4	8.9	2.39	23 399	32 582
1994	3.5	7.1	3.50	28 786	11 549
1989-1994*	2.6	16.1	2.60	104 544	106 995

*Promedios y saldos acumulados en el periodo.

FUENTE: Banco de México y Lecuona, 1996.

El mayor éxito del programa salinista, como podrá apreciarse, son los resultados en materia inflacionaria, así como en los avances del cambio estructural,⁷ pero el crecimiento económico no logró alcanzar niveles importantes, no obstante las enormes cantidades de capital que habían entrado al país como resultado de la liberación financiera operada por el salinismo (107 995 mdd). Paradjicamente, entre las causas más importantes de este empeño se destaca la sobrevaluación del tipo de cambio a que conllevó la estrategia seguida de estabilización (tipo de cambio fijo como ancla de los precios nominales) por los efectos depresivos en la demanda de productos nacionales, así como por efectos devastadores en los productores nacionales cuya participación en el mercado nacional se da en condiciones desiguales con las empresas transnacionales.⁸

⁷ El cambio estructural, como se define en el consenso de Washington, es desprotección, desregulación y desestatización de la economía.

⁸ La diferencia entre un productor nacional con una empresa transnacional es que esta última tiene la ventaja de ser un "tomador de precios" (de insumos, servicios tecnológicos y financieros) del mercado internacional, es decir, competitivo, mientras que el productor nacional está sujeto a ser un tomador de precios del mercado interno.

ficas de política económica instrumentada. Lo anterior puede juzgarse a la luz de los indicadores del siguiente cuadro:

Resultados de la política económica por periodos

Años	PIB crec. %	Inflación INPC (%)	Devaluación (pesos x dólar)	Deficit cuenta corriente	Saldo neto de capitales
1995	-4.9	52	7.6	1 576	(188)
1996	3.2	27.7	7.9	2 330	22 604
1997	6.7	15.7	8.1	7 448	17 515
1998	5.4	18.6	9.9	16 090	17 652
1999	3.7	12.3	9.9	14 375	14 385
2000	6.9	-	9.9	18 079	18 044
1995-2000	4.3	12.4	7.6	58 322	90 200

FUENTE: Banco de México.

A lo largo del sexenio se logró un crecimiento moderado de 3.9% anual (aunque superior al periodo salinista) y se alcanza en los últimos años la estabilidad de precios. Con excepción en los primeros dos años, se continuó con la misma política del periodo anterior de mantener fijo el tipo de cambio, por lo que las repercusiones fueron un déficit creciente en cuenta corriente, de 18 079 mdd en el año 2000, que de acuerdo con estimaciones pudo ser mayor si no se hubiera dado el aumento del precio del petróleo (se estima un déficit cercano a 27 000 mdd).

Hay, por supuesto, un manejo más ortodoxo en la política fiscal, monetaria y financiera, pero la dinámica económica general da es similar a la del salinismo: el tipo de cambio es el ancla de la inflación, lo que provoca sobrevaluación, pérdida de competitividad en la producción nacional; por tanto, hay déficit en las cuentas con el exterior que finalmente es cubierto con los flujos de inversión externa, por lo que la política de promoción del capital extranjero *no es la prioridad*, sino la condición necesaria para sostener el crecimiento bajo este régimen económico y, en consecuencia, la sobrevivencia de la empresa nacional se dificulta progresivamente ante esta política económica que la discrimina

De acuerdo con varios analistas, esta política de sostener la estabilidad de los precios utilizando el tipo de cambio como ancla inflacionaria, así como a través de la manipulación de las tasas de interés (para atraer capital extranjero), genera procesos de apreciación real del peso, lo cual, se señala, equivale a un subsidio a las importaciones y poner un impuesto a las exportaciones. El déficit que esto provoca en las cuentas con el exterior se financió con la entrada de inversión extranjera directa y de cartera, así como con más deuda externa. De este modo, las enormes entradas de capital, que tuvieron lugar por las activas políticas de promoción de la inversión extranjera del salinismo, alcanzan en el periodo de 1989-1994 la espectacular cifra de 106 995 mdd que no contribuyeron a incrementar la capacidad productiva instalada ni a crear empleos en el país, sino que casi en su totalidad se destinó al financiamiento del saldo deficitario en cuenta corriente que en el mismo periodo había alcanzado una cifra similar (104 544 mdd).

Así, el supuesto éxito de Salinas, compartido inclusive en el campo internacional, se desvanece con la crisis de 1994, aparentemente iniciada con algunas redefiniciones en la política económica del nuevo gobierno de Zedillo. Particularmente destaca la controvertida medida de eliminar el tipo de cambio como ancla de la estabilidad de precios, desafiando una de las más fuertes crisis de México (la primera del siglo xxi, en palabras de Michel Candessus, director del fmi) con una devaluación de más de 100% y un salto en las tasas de interés de igual magnitud y someter el peso a un régimen de flotación. En el Programa Nacional de Fianciamiento del Desarrollo, 1995-2000 (PRONAFIDE) se establecen límites al uso del ahorro externo como base de financiamiento del desarrollo (no más del 3.5% del pib). Salvo estas medidas, y una vez pasada la emergencia, en la que son destacables las acciones encaminadas al rescate bancario (al que habría que añadir otros rescates, como el de las carreteras concesionadas), no hay variación ni en el proyecto, ni en el conjunto de medidas espec-

cado interno, de estructuras oligopólicas, por tanto, con una fuerte tendencia de precios a la alza que presiona en los costos de producción y resta competitividad en el conjunto económico.

9:00

y margina. Sólo cabe mencionar un matiz en la composición de la inversión extranjera: la inversión en cartera en el periodo de 1995-2000, representa sólo 24% de la inversión extranjera total en contraste con 70% del periodo anterior; asimismo, el monto total de la inversión externa es 10% menor a la del periodo anterior; ambos indicadores parecen mostrar mayor cautela en el régimen de Zedillo (o quizás la cautela sea en los participantes del mercado financiero internacional para invertir en México).

Quizás la diferencia más importante entre los dos sexenios es que en el gobierno de Zedillo el clima político ya no era tan favorable para continuar con el programa de cambios estructurales que con tanto éxito había iniciado su antecesor, particularmente en el terreno de los procesos de privatización económica. En efecto, el programa de profundización del proceso de privatización en el sector energético no pudo ser avanzado, puesto que la propuesta de reestructuración que presentó en el cuarto año de su gobierno ante la Cámara de Diputados, por el conjunto de encomiendas constitucionales que tenían que aprobar fue prácticamente congelado. Sobre este aspecto, nuestra hipótesis es que se trataba de una tarea en la que era menester un mayor capital político, que jamás tuvo el presidente Ernesto Zedillo pero que probablemente podría ofrecer el Gobierno del cambio de Vicente Fox, cuestión que enseguida analizaremos.

LA PROPUESTA ECONÓMICA DE VICENTE FOX

El análisis del proyecto económico de Fox puede resultar un tanto eufemista dado que no se dispone aún de los programas sectoriales y no obstante que existe ya un Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND); en éste no se presentan los tradicionales parámetros de metas que especifiquen y no dé lugar a ambigüedades en la interpretación de las políticas;⁹ además, en su conjunto, pareciera más un mensaje político, en el ya clásico estilo de

⁹ Como señala Deutsch, cuando no hay metas no se dispone del verdadero significado de las políticas. Más que su valor de precisión, las metas tienen un valor de significado (Deutsch, 1998).

Fox, de "marketing político" que un auténtico instrumento de planeación para guiar las acciones del sector público. Con todo, puede hacerse un análisis de las líneas generales que se desprenden de éste y otros documentos oficiales de iniciativas y acciones específicas del ejecutivo federal, en este corto periodo que lleva su gobierno.

Atendiendo nuestra hipótesis de trabajo de continuidad en el proyecto económico, una línea de análisis primordial lo constituye, sin lugar a dudas, el proyecto de profundización en la privatización económica orientado a fortalecer la integración económica México con América del norte, particularmente con Estados Unidos. También, cobran especial relevancia las políticas macroeconómicas estabilizadoras (fiscal, monetario, financiera y comercial) por la congruencia que estas mantienen con los proyectos de privatización económica, además de constituir la expresión específica, ortodoxa, de un estado regulador, no interventor, en la economía. Por último, el proceso de privatización económica también debe tomarse como eje para entender el significado de las reformas que tienen que ver más con el ámbito institucional y político, como es lo relativo a la necesidad de reorganizar y fortalecer el poder judicial para convertir a México en un auténtico estado de derecho y lo que concierne a la transformación de la burocracia para lograr una administración de excelencia en el estado.

Estas reformas en el ámbito institucional, conjuntamente con las encaminadas a lograr una mayor profundidad en los procesos de privatización económica en el país, en particular en el sector energético, por los grandes obstáculos que significa su impulso, por los enormes intereses que implica remover, algunos autores las han denominado como las Reformas de Segunda Generación (Elizondo y Maira, 2000). Estas reformas, por otra parte, proporcionan la principal fuente de argumentación entre quienes están convencidos de la viabilidad del proyecto neoliberal para impulsar el desarrollo económico de los países. A este respecto, cabe mencionar dos posibilidades de crítica en torno del debate sobre la pertinencia del proyecto neoliberal: por un lado, la que proviene de quienes, por lo general, desde una perspectiva estructuralista, lo rechazan como alternativa viable de desarrollo, y por tanto, es distinta, de cierto modo irreconciliable, con la otra fuente

tipo de cambio flexible. Para el logro de la disciplina fiscal, la medida más importante es la propuesta de Reforma Fiscal enviada al Congreso, que en el aspecto tributario contempla la simplificación de tasas y la eliminación de exenciones, favorece impuestos al consumo y establece estímulos a la inversión y al ahorro de las personas físicas y morales. Una reforma fiscal, se señala en el Plan Nacional de Desarrollo, que sea capaz de despolitizar los ingresos fiscales, incrementando la contribución fiscal como proporción del PIB a niveles cercanos a 15 por ciento.

Focalizando el análisis en la reforma fiscal, lo primero que debe señalarse es que sus objetivos son estrictamente de orden financiero. Más allá del plano declarativo de aumentar la recaudación para apuntalar programas sociales, que de antemano se descarta por la pobreza de las metas de la recaudación (la meta de 15% es la mitad de la carga fiscal promedio de países de la OCDE y casi similar a la carga fiscal de países como Honduras —13%—) en realidad su lógica interna parece ser: a) liberar a Pemex del régimen fiscal especial (sea para lograr su autonomía de gestión o para su ulterior privatización), puesto que el incremento en la recaudación que se establece como meta de la Reforma Fiscal es justamente el monto de la contribución de Pemex (alrededor de 3.5% del PIB); b) el propósito recaudatorio debe realizarse sin menoscabo de sus metas de fomento del ahorro interno privado (meta de 24 o 25% del PIB), por lo que en la reforma se propone disminuir la contribución de fuentes promisorias como el Impuesto sobre la Renta (ISR) mediante la disminución de las tasas superiores de gravación, haciendo descansar la capacidad recaudatoria en los impuestos directos al consumo, en particular al generalizar la aplicación del IVA en bienes de consumo básico (medicinas y alimentos).

En suma, la reforma fiscal no se encamina a fortalecer el gasfisco: es simplemente para lograr el equilibrio en las finanzas públicas; de este modo el 15% como meta en la recaudación fiscal se considera suficiente para un gobierno que no aspira a asumir compromisos para el desarrollo social, tan sólo propiciar un contexto favorable a este proceso. En la estrategia de saneamiento de las finanzas públicas que se define en el RND, es totalmente explícito este perfil de gobierno cuando establece que sus fuentes de financiamiento no serán ni el ahorro interno ni el externo, dado

10 años
de
obediencia
al
mal

te de crítica, que proviene de quienes son partidarios del neoliberalismo, pero que consideran que su implementación en los países subdesarrollados adolece de errores de diseño en los procesos de privatización, y sobre todo, por las características generalizadas en ellos, de ausencia o debilidad en las instituciones tanto del poder judicial como en general de la administración pública. En este escrito se considera que la administración foxista, su concepción e interpretaciones del problema, se inscriben en esta segunda corriente; de ahí entonces que el problema no es modificar el proyecto económico, sino corregir, profundizar, lo que otros (gobiernos) no hicieron o hicieron mal.

En el marco de estas consideraciones, podemos abordar el programa económico de Fox alrededor de tres objetivos básicos que se desprenden de diversos documentos: estabilidad económica, crecimiento económico y oportunidad para todos. Estabilidad económica que permita planear sin sobresaltos, invertir con menor riesgo y tomar decisiones con mayor certidumbre; crecimiento económico y sustentable de la economía que sirva para generar los empleos que demandan los millones de jóvenes que se incorporarán al mercado de trabajo en los próximos seis años; y finalmente, oportunidad para todos, que implica instrumentar una política incluyente para que el crecimiento económico no privilegie a unos cuantos.

El análisis de estos objetivos, así como las estrategias y algunas acciones necesarias, se puede realizar con base en los siguientes capítulos:

1. Política económica que garantice la estabilidad de la economía y asegure la solidez del sistema financiero

La meta inicialmente propuesta en su campaña es un crecimiento del 7%. Para ello, en el RND, se establece que es necesario cumplir con tres requerimientos: estabilidad financiera, disciplina fiscal e incremento del ahorro interno y externo. Respecto a la estabilidad financiera, el compromiso es mantener la autonomía del Banco de México, a fin de que aplique una política monetaria independiente con objetivos antiinflationarios, tal como lo establece su responsabilidad normativa, y también se propone mantener un

que en el primer caso, como antes sucedía, entraría en competencia con sus usuarios legítimos (productores) y daría por resultado la elevación de las tasas de interés; mientras que en el segundo, la utilización del ahorro externo vulneraría la economía nacional. Esta última afirmación parecería inconsistente con sus políticas activas de promoción a la inversión extranjera, aunque aquí nuevamente se diría que la cancelación de esta fuente de ahorro externa es sólo para el sector público.

2. Programa de reformas estructurales para mejorar la competitividad de la economía

Para alcanzar el crecimiento económico (de 7%, la promesa de campaña) no es suficiente incrementar el ahorro, es necesario incrementar la productividad del capital y para ello se requiere realizar algunas reformas sectoriales (sectores financiero, energético, transportes, telecomunicaciones y la reforma hacendaria), ya que son los sectores de mayor posibilidad de atracción de inversión de los sectores privado nacional y extranjero que darían mayor competitividad a la industria local. Se pondrá en marcha una nueva política empresarial que contemple estructurar las cadenas productivas, impulsar las pequeñas y medianas empresas en el mercado internacional, la capacitación en el trabajo, y se estimule el desarrollo de nuevas tecnologías y su utilización por las empresas mexicanas.

Aparentemente, estas definiciones parecieran ser sacadas de un referente renovado de la CEPAL; sin embargo, no es así, puesto que hay una referencia explícita de que justamente la naturaleza estructural de los campos económicos que define proviene precisamente por su alto atractivo para la inversión privada; por tanto, las reformas que se sugieren necesariamente tendrán que dirigirse a abrir, no cerrar, la actividad privada, es decir, hacia un esquema o modalidad de privatización. En el mismo sentido, la reforma hacendaria debe orientarse a estimular, no inhibir, la inversión privada. Como antes hemos mencionado, esto se verifica en la propuesta de reducir las tasas superiores del Impuesto sobre la Renta.

3. Oportunidad para todos

El objetivo es atender las profundas diferencias entre la estructura productiva de las microempresas y el resto del aparato productivo, así como los millones de desempleados que existen en la economía; aquí se propone otorgar servicios financieros, es decir, un sistema de microcréditos que llegue a todas las comunidades y termine con la exclusión de los servicios de ahorro y crédito, así como proporcionar servicios no financieros como insumos, capacitación y asistencia técnica.

Estos programas se han instrumentado en algunas partes del mundo con relativo éxito; sin embargo, sus alcances han sido sólo en ámbitos locales. En México se tienen algunos antecedentes, particularmente en el Pronasol con el programa de tiendas populares y su experiencia indica que además de las limitaciones presupuestales que normalmente acompañan a estos programas, con frecuencia han respondido a promociones e intereses políticos específicos. No obstante, se considera que un manejo serio, responsable y sobre todo democrático de estos programas ofrece un potencial promisorio para el desarrollo social en el que todos saldrían beneficiados y el gobierno se vería legitimado y fortalecido. Sin embargo, no parece ser éste el caso del presente gobierno: no se ha manejado como un programa prioritario, al menos que estos programas no han despegado por problemas presupuestarios. Aquí radica el meollo del problema: estos programas requieren, por lo menos en sus etapas iniciales, una importante derrama de recursos públicos, lo cual es del todo inconsistente y está en franca contradicción con los lineamientos de los primeros dos capítulos antes revisados y que en los hechos, no en las declaraciones, han mostrado ser la verdadera base del proyecto económico. Asimismo, en la escasa información que se ha proporcionado sobre su funcionamiento, se han constatado concepciones distorsionadas en la naturaleza de estos programas, al pretender introducir criterios exageradamente empresariales, como los relativos a criterios agiotistas en las condiciones de los microcréditos.

4. Programa de reformas legales que doten a México de un marco de reglas claras y transparentes para los sectores público y privado

La idea aquí es modernizar el sistema legal con reglas claras, más simples, para que se elimine el burocratismo que tanto afecta y confunde; también es necesario mejorar el funcionamiento del sistema judicial para que vigile que la ley se cumpla. Es importante combatir la corrupción con reglas claras y transparentes en el desempeño de los servidores públicos. El propósito es transparentar los servicios que ofrecen las dependencias gubernamentales y eliminar de raíz los poderes discrecionales de los funcionarios.

Es difícil emitir un juicio crítico en estas orientaciones del gobierno de Fox. Podríamos inclusive estar de acuerdo con la urgente necesidad de llevar estas reformas, independientemente del programa económico que se enarbole. Finalmente se podría esperar que el avance en estas reformas, por mínimo que fuera, sin duda atenuaría los perjuicios sociales del actual proyecto económico, de tal suerte que en un balance se podría tener un saldo positivo en su impacto social, comparativamente con cualquier otro proyecto en el que estas reformas no tuvieran lugar. No obstante, más que una crítica, la evaluación en esta dimensión, se perfila por la escasa viabilidad que estas reformas presentan, como antes se mencionó, por los grandes obstáculos y el tamaño de los intereses que están en juego, y sobre todo, por las dimensiones de estos cambios: son cambios institucionales, no en el sentido de modificaciones en el organigrama o estructura burocrática en sus reglamentaciones, etc., sino de auténticos cambios en el comportamiento social, de reglas y valores introvertidos en el individuo, en los grupos, en la colectividad y en la sociedad. No se trata de un problema de liderazgo, mucho menos de una campaña publicitaria agresiva: se trata de un cambio cultural de amplio alcance cuyo logro requiere una acción social amplia y para ello, nada mejor que un marco auténticamente democrático del cual estemos aún muy distantes.

Todavía es muy pronto para hacer una evaluación de la política económica de este sexenio, pero con las líneas hasta ahora planteadas podemos adelantar que no se vislumbran cambios pro-

fundos en la política económica; este gobierno mantendrá una continuidad respecto a los anteriores, con algunos matices en las formas y en las maneras de actuar, pero esencialmente con un mismo proyecto económico y, por tanto, social y político. La economía es política y la política es economía.

sin duda alguna

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Camín, Héctor (1993), *Subversiones silenciosas*, Aguilar Nuevo Siglo, México.
- Arellano, David (1996), "Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente", en *Gestión y política pública*, vol. V, núm. 2, CIDE.
- (2001), "Organizaciones y nuevo institucionalismo económico. ¿Hacia un nuevo dogma?", en Barba, Antonio y Luis Montaño, *Universidad, organización y sociedad —arreglos y controversias—*, UAM-M. A. Porrúa, México.
- Cobb, R. W. y C. D. Elder (1986), "Participación y política americana", en *La dinámica de la estructuración de la agenda*, Noema Editores, México.
- Crozier, Michel y Erhard Friedberg (1990), *El actor y el sistema*, FCE, México.
- De Brunhoff, Suzanne (1982), "Crisis capitalista y política económica", en varios autores, *Antología de Política Económica*, UAM, 1997.
- Deutsch, Karl W. (1998), "Política y Gobierno", FCE, México.
- Elizondo, Carlos y Luis Maira (2000), *Chile-México: dos transiciones frente a frente*, CIDE-Grijalbo y Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, México.
- Huerta G., Arturo (1985), *Economía mexicana, más allá del milagro*, México.
- Lecuona, Ramón (1996), "La reforma estructural; movimientos de capital y comercio exterior en México", en *Revista de Comercio Exterior*, vol. 46, núm. 2, México.
- Lichtenstein, Samuel (1997), "Enfoques y categorías de la política económica", en varios autores, *Antología de política económica*, UAM, México.
- López Pesa, José Octavio (1998), *Corrupción y cambio*, FCE, México.

Matus, Carlos (1972), "Estrategia y plan", en varios autores, *Antología de política económica*, UAM, 1997.

Meny, Y. y J. C. Thoenig, *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona.

Moreno, Carlos (1998), "Autonomía institucional y regulación en México: el caso de la Comisión Reguladora de Energía", Documento de Trabajo, CIDE-DAI, núm. 72.

Ortiz Wadgymar, Arturo, *Política económica de México 1982-2000 y el fracaso neoliberal*, Nuestro Tiempo, México.

Popper, Karl R. (1982), *La lógica de la investigación científica*, Tecnos, Madrid.

Toledo Patiño, Alejandro (1985), "La doble y no segura transición del Estado mexicano", en *Revista Brecha*, núm. 2, México.

Villareal, René (1997), *Industrialización, deuda y desequilibrio exterior en México: un enfoque neoestructuralista*, FCE, México.



Elaborate and sophisticated
modern design and structure of the
new building and its interior.

and its design and structure
and its design and structure
and its design and structure
and its design and structure