

EL COLEGIO DE MÉXICO

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

TÍTULO: EL DESAFÍO DE LA ELEVACIÓN DE LOS NIVELES DE BIENESTAR EN MÉXICO Y LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA: ALCANCES Y LÍMITES DE LAS ESTRATEGIAS DE GESTIÓN PÚBLICA MEXICANA

TRABAJO DE TESIS

AUTOR: CARLOS EUGENIO PAZ GARCÍA

TESIS QUE PRESENTA EL AUTOR PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN ADMINISTRACION PÚBLICA

MÉXICO, D.F.

1997

INDICE GENERAL

1) Introducción	4
2) Capítulo primero. Libertades y justicia social en el debate de la reforma del estado en México.....	15
3) Capítulo segundo. El debate sobre las propuestas de políticas públicas y de gestión pública en política social y sus aplicaciones para el caso mexicano.....	42
4) Capítulo tercero. La gestión pública en política social en México de 1934 a 1988.....	64
5) Capítulo cuarto. La Innovación en la gestión pública social en México de 1988 a 1994.....	87
6) Capítulo quinto. Las limitaciones de la política social mexicana: crítica a las deficiencias del Pronasol como estrategia de combate a la pobreza y de elevación de los niveles de bienestar de la población.....	113
7) Conclusiones	130
8) Bibliografía	137
9) Apéndice. Definiendo un nuevo enfoque: la reforma del gobierno y la propuesta de bienestar privado vs bienestar público para diseñar los programas de combate a la pobreza.....	144
10) Anexos	158

INTRODUCCION

A. Los medios y los fines en la acción del estado nacional moderno

El objetivo del trabajo que aquí presento es fundamentar la siguiente hipótesis de investigación: La definición de un estado nacional moderno, y entre ellos, el estado mexicano, es producto de un conjunto de "juicios de valor" o fines que determinan su naturaleza y función social. A su vez, el estado cuenta con una serie de medios e instrumentos, o "juicios de hecho" (que se traducen en formas y estilos de gestión pública), que serán los que le permitirán, de forma concreta, cumplir con los fines que lo definen. En estos términos, quiero mostrar la forma en que surge una vinculación causal entre medios-fines o "juicios de hecho" y "juicios de valor" en la que los primeros (los medios) estarán concebidos y estructurados siempre en función de los segundos (los fines); es decir, de acuerdo a los fines que, en cada momento, un determinado estado nacional establece (o interpreta) que son el conjunto de objetivos de su función social, será capaz de definir, concebir, organizar y reorganizar los medios e instrumentos de que dispone para alcanzar los fines señalados. Así, podemos decir que, en función de los fines o valores que el estado nacional pretenda alcanzar, construirá y diseñará los medios e instrumentos adecuados para poder cumplir con los objetivos que se ha propuesto.

A fin de fundamentar la hipótesis anterior, he decidido referirme al caso mexicano, analizando la forma en que el estado de esta nación se ha definido por su naturaleza de compromisos sociales (producto del movimiento armado de 1910) y ha desarrollado, históricamente, diversos medios e instrumentos para cumplir con dicha función social. En este caso, me centraré en el papel que ha jugado el juicio de valor que está definido en la noción de "justicia social" y en la forma en que dos conjuntos de gobiernos posrevolucionarios¹ le han asignado dos grupos distintos de significados a esta noción y han desarrollado, redefinido y reorganizado, los medios e instrumentos (y, por lo tanto, las formas y estilos de gestión pública, incluyendo, sobre todo, el significado de lo *público* en la acción estatal) que han tenido a su disposición, para alcanzar los fines diferenciados que le han otorgado a esta misma noción de justicia social y, en su conjunto, a la naturaleza social del estado mexicano.

¹El primer grupo de gobiernos posrevolucionarios considero que es aquel que agrupa a los gobiernos del período 1934-1982 (del gobierno de Lázaro Cárdenas al gobierno de José López Portillo) y que se pueden identificar como el grupo de gobiernos desarrollistas; el segundo grupo es el que contempla a los gobiernos del período 1982-1997 (del gobierno de Miguel de la Madrid hasta el actual de Ernesto Zedillo) a los que defino como grupo de gobiernos reformistas.

B. La noción de justicia social y el debate sobre la naturaleza social originaria del estado mexicano

De esta forma, y a lo largo del trabajo, mostraré como han surgido dos visiones claramente diferenciadas de la función social del estado mexicano, escudándose en el mismo término de "justicia social". A su vez, mostraré como los dos conjuntos de gobiernos que propongo han existido en México, en el período 1934-1997, y han decidido mantener vigente, de una forma u otra, un estilo o tipo de naturaleza básica de compromiso social del estado mexicano; sin embargo, ambos se han distinguido por haber desarrollado dos visiones sumamente diferenciadas de la forma en que debe interpretarse y desarrollarse esta naturaleza social del estado mexicano. En los términos del debate público, las dos visiones que se enfrentan se distinguen por tener percepciones contrapuestas en lo que respecta a aquello que debe caracterizar la naturaleza social del estado mexicano, así como en la forma en que éste debe actuar para resolver los problemas sociales²; por ende, ambas percepciones no coinciden en los medios e instrumentos que el estado debe desarrollar y utilizar para cumplir con su función social.

Así, puedo señalar que la existencia de estas dos visiones de lo que debe interpretarse por "justicia social" en el ámbito de compromisos sociales del estado en México, han permitido la creación de dos conjuntos de fines y objetivos sociales, que han impulsado la creación de dos grupos contrapuestos de medios e instrumentos para alcanzar dichos fines; es decir, a partir de las dos nociones diferenciadas de "justicia social" que han adoptado los dos grupos de gobiernos revolucionarios a los que hago referencia, se han desarrollado dos formas o estilos de "gestión pública" en política social, las cuáles, se distinguen claramente por el modo de definir lo *público* de la gestión pública; en otras palabras, de acuerdo a las dos visiones de "justicia social" se han contrapuesto la definición de lo *público* del desarrollismo que era sinónimo de estatal, gubernamental y burocrático y la noción de lo *público* de los gobiernos reformistas, que se interpretó como el ámbito en el que confluyen los esfuerzos, acciones, planes, proyectos e iniciativas, producto de las libertades (económicas y políticas) y los derechos y prerrogativas sociales de todos los ciudadanos mexicanos.

²En los términos del debate público, las dos visiones a las que aquí me refiero se les ha caracterizado como estatistas y neoliberales; como aquellas que defienden la fuerte intervención del estado en la economía y en el ámbito de lo social y aquellas que pugnan por un repliegue del estado en estas esferas.

De este modo, los defensores del estatismo mexicano tradicional, se han caracterizado por sostener la visión de un estado que sea capaz de mantener la conducción del desarrollo nacional, mediante el fortalecimiento permanente de un proyecto nacionalista, cuya función sea retener bajo su control la mayor concentración de bienes y recursos estratégicos de la nación y que, además, pueda incrementar constantemente su capacidad de crear bienes públicos y de redistribuirlos entre la población. También, los defensores de este enfoque pugnan por una activa participación del estado en la economía, tanto directa (empresas públicas) como indirectamente (regulaciones); en esta perspectiva, el estado debe constituirse en el agente económico central y relegará a un plano secundario a los agentes económicos privados y sociales (tanto internos, como externos).

Así, esta visión del papel del estado responde a una concepción de la justicia social, y por tanto, de la naturaleza de compromiso social del estado mexicano que es, ante todo, restrictiva de las libertades económicas y políticas de los ciudadanos, expropiatoria, redistributiva, monopolizadora de los activos más importantes de la nación, así como de la asignación de los bienes y servicios públicos que se generaran como producto del desarrollo que el mismo estado conduce, supuestamente respetuosa de los derechos sociales de los ciudadanos y poseedora absoluta de la capacidad única de determinación de los criterios de justicia y equidad social que deben imperar en la sociedad entera. Esta percepción, que fue la que privó durante el período conocido como desarrollismo y estuvo vigente entre 1934 y 1982, es producto del proceso de formación histórica del estado mexicano y de la situación inmediata posterior al movimiento armado de 1910.

En efecto, el constituyente de 1917 facultó a los gobiernos posteriores a la Revolución mexicana para que *recuperaran* para la nación, sus bienes esenciales (la propiedad originaria de la nación de todo el territorio del país, de los recursos naturales del suelo y subsuelo, de los recursos de los litorales, de la generación de energía, así como el derecho a la expropiación de cualquier bien privado por utilidad pública) y para que los distribuyeran entre la población de acuerdo a ciertos criterios de justicia y equidad social, que el mismo estado determinaba. La creación del ejido es el mejor ejemplo de este sentido original de justicia social que tuvo el estado mexicano, en el cual los fines de justicia social eran, ante todo, expropiatorios y distributivos (es decir, recuperando los principales activos del país para la nación, -para el pueblo de México- y distribuyéndolos entre la población) y sus medios eran la creación de un tipo de propiedad que beneficiara a un amplio grupo de comunidades rurales que, en ese entonces, formaban la mayor parte de la población.

El modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, (que fue el modelo de industrialización que utilizó México a partir de la década de los treinta) reforzó el papel del estado mexicano como conductor de la economía y, a su vez, lo impulsó para que se convirtiera en el agente económico central. Este modelo de desarrollo, a su vez, transformó el esquema expropiatorio-distributivo con el que se definió originalmente la naturaleza social del estado mexicano y le dio un carácter básicamente distributivo y regulatorio de los frutos y beneficios producto de la rápida industrialización del país. Así, la noción de justicia social que estuvo vigente durante el largo período del desarrollismo (1934-1982) se caracterizó por el activo papel del estado en su función de conducir el desarrollo del país y distribuir sus beneficios entre la población. Sin embargo, su acción no fue eficaz y su capacidad de asignar los frutos del desarrollo económico entre todos los sectores de la población dejó mucho que desear.

De esta forma, a partir de la crisis económica de 1982, -que puso fin al desarrollismo- empezó a surgir una visión alternativa de la forma de interpretar la naturaleza social del estado mexicano, y por ende, de su concepción de la justicia social, así como de los medios e instrumentos de que disponía para cumplir con sus funciones sociales. Este enfoque, reconocía el evidente fracaso de la concepción de justicia social que prevaleció durante el desarrollismo (expropiatoria y distributiva), y de los medios de que dispuso para llevarla a cabo: fuerte intervención del estado en todas las esferas de la vida pública, criterios de justicia y equidad social definidos por el estado de forma totalmente arbitraria, limitaciones excesivas a los agentes económicos privados y sociales, tanto nacionales como extranjeros, incapacidad de redistribuir, con mínimos de equidad aceptados por amplios sectores sociales, los frutos de la industrialización del país, carencia de una estructura fiscal capaz de cobrar impuestos de forma equitativa y progresiva a toda la población y, sobre todo, la confirmación de una inherente incapacidad de garantizar el principio básico de la justicia social que define la Constitución mexicana: asegurar la igualdad jurídica de todos los mexicanos ante la ley.

En estos términos, comienza a conformarse un segundo enfoque de lo que debe ser la naturaleza social *originaria* del estado mexicano, así como del contenido que debía tener la noción de *justicia social*. De esta manera, emerge una nueva generación de gobernantes que considera que el estado mexicano del desarrollismo, producto de la visión de justicia social expropiatoria y distributiva, está totalmente agotado y es incapaz de cumplir con las funciones *básicas* que debe tener un estado moderno: en primer lugar, ser un estado de derecho, que asegure el pleno cumplimiento de las leyes en todo el territorio del país; en segundo lugar, ser un estado fiscal, que sea capaz de tener una estructura eficaz de cobro de impuestos de forma proporcional y equitativa y que, además, tenga la capacidad de rendir cuentas de la forma en la que asigna los recursos públicos escasos; en tercer lugar, ser un estado justo, es decir, un estado que garantice el cumplimiento de condiciones mínimas de bienestar y equidad de todos sus ciudadanos, empezando por el principio de equidad básico, de garantizar la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley y la asignación de recursos públicos para asegurar condiciones mínimas de bienestar para toda la población. En cuarto lugar, ser un estado que, en función de estos fines, sea capaz de desarrollar medios e instrumentos eficaces (formas y estilos de gestión pública) capaces de hacer un uso racional, eficaz y eficiente de los recursos públicos escasos.

En síntesis, este fue el argumento que utilizó el Presidente Carlos Salinas de Gortari para llevar a cabo su programa de "Reforma del Estado" y se fundó en la idea de que el estado social-revolucionario mexicano había perdido el rumbo y se había desviado de su función original de garantizar las libertades de los mexicanos (económicas y políticas) consagradas en la Constitución, además de que, a pesar de su naturaleza social y de las políticas sociales llevadas a cabo durante más de cincuenta años (1934-1988), el estado mexicano había sido incapaz de hacer frente al desafío que los derechos sociales le imponían y no tenía posibilidades de garantizar un nivel mínimo aceptable de justicia y equidad social para todos los mexicanos.

Esta desviación, se argumenta desde este enfoque, había sido producto de una estrategia de desarrollo equivocada y totalmente agotada (el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones), de un crecimiento desmedido del tamaño del estado y de un olvido de cuáles eran las funciones esenciales que debía cumplir el estado mexicano. En otras palabras, desde este punto de vista, se señala que si, realmente, se deseaba que el estado mexicano y los gobiernos que se formaran en el país, pudieran ser capaces de cumplir los fines sociales (plenamente vigentes y legítimos) de la Revolución mexicana, era necesario que se llevara a cabo una profunda "Reforma del estado", como la llamó Salinas de Gortari, que se fundara en los principios del "Liberalismo social"³ (ideología propuesta por el mismo Salinas de Gortari), que fuera capaz de renovar los *medios e instrumentos* (y, por tanto, las formas y los estilos de gestión pública) de que dispone el estado mexicano, a fin de que se incrementara considerablemente su capacidad de cumplir con las funciones originales surgidas en el movimiento revolucionario de 1910 y definidas concretamente por el constituyente de 1917⁴.

En estos términos, el enfoque en que se fundaba el discurso y las medidas de los gobiernos reformistas era un reconocimiento tácito y claro a un hecho que es, y ha sido, inobjetable desde cualquier análisis de la historia de México y la acción del estado mexicano a lo largo de ella: la distancia, prácticamente insalvable, entre el país legal y el país real; entre lo que dicen las leyes que es la nación mexicana y lo que realmente es y ha sido.

³El término de "liberalismo social" es una propuesta teórica que hizo Jesús Reyes Heróles y que, según él, conciliaba las dos tradiciones fundamentales de la historia de México: la tradición liberal del siglo XIX y la de justicia social del siglo XX.

⁴Según Luis F. Aguilar Villanueva, la tesis de la reforma salinista es la siguiente: "El punto crucial es: las razones de la desincorporación no son un mero problema financiero.... no se trata de razones de eficiencia de las empresas o los empresarios públicos.... La tesis es de política general: que el Estado cumpla sus responsabilidades constitucionales y sus compromisos sociales fundamentales (Salinas de Gortari)"; en Aguilar Villanueva Luis F.; "Las reformas mexicanas: hechos y agenda"; en *El Desafío Neoliberal. El fin del tercermundismo en América Latina*; Bogotá; Grupo Editorial Norma; 1992. pp. 208.

Así, y desde esta perspectiva, la intervención directa del estado mexicano en la economía (a través de empresas públicas) era una desviación de las funciones básicas que debía cumplir el estado mexicano, por lo que, tanto el "redimensionamiento" del estado de De la Madrid, pero, sobre todo, la "Reforma del estado" de Salinas de Gortari, se propusieron reducir la intervención directa del estado en la economía, manteniendo de forma más reducida la intervención indirecta en el proceso económico (vía regulaciones y desregulaciones) a fin de liberar recursos que requería el estado mexicano, para cumplir con su función social básica de garantizar condiciones de justicia y equidad social mínimas a todos los mexicanos. En otras palabras, el objetivo era fortalecer la capacidad del estado mexicano para que éste cumpliera *realmente* con los fines originales que le habían dado su razón de ser⁵; ello, demandaría un cambio en el estilo de *gestión pública* es decir, en la forma en que el estado enfrenta y resuelve los problemas, en el modo en que se organiza y en que administra los recursos escasos con los que cuenta, así como en los medios e instrumentos de que dispone para cumplir con los fines que lo definen.

Aún más, ese cambio en el estilo y formas de la gestión pública reclamaba un cambio en la visión de lo *público*, tratando de dejar atrás la percepción de lo público únicamente como sinónimo de lo gubernamental, estatal y burocrático y fomentando una creciente percepción de lo público como algo más amplio y trascendente, en la que los actores privados (lucrativos o no) y las diversas organizaciones sociales y, sobre todo, no gubernamentales (en pleno ejercicio de sus libertades políticas, económicas y sociales garantizadas plenamente por la Constitución *vigente*) podrían participar activamente en la búsqueda del cumplimiento de los fines y tareas públicas, en cooperación o independientemente del estado, de sus actividades y estrategias, de sus prioridades y objetivos centrales.

Así, surge una nueva interpretación de la naturaleza social originaria del estado mexicano y de su función básica en la sociedad para garantizar *un* tipo de justicia social: la visión de que el estado mexicano, para cumplir con los compromisos de justicia social que le asigna la Constitución, debía convertirse *realmente* en un estado de derecho pleno, en un estado fiscal eficaz y en un estado realmente justo, capaz de garantizar, como mínimo, la igualdad de todos sus ciudadanos ante la ley y la creación de condiciones mínimas de bienestar para todos los mexicanos. Esta nueva visión de la naturaleza social del estado en México permitiría, por primera vez en la historia del país, que el estado operara de forma plenamente congruente con la Constitución que lo define y que le asigna su función social fundamental.

⁵Es decir, garantizar plenamente el respeto al conjunto de libertades económicas y políticas que define la Constitución, así como a los derechos y prerrogativas sociales que también establece para todos los mexicanos.

Partiendo de esta nueva concepción de la justicia social y de la naturaleza social *originaria* del estado mexicano, los gobiernos reformadores del período 1982-1997, argumentaron que, para que el estado mexicano fuera capaz de cumplir con las funciones básicas que le asigna la Constitución, era necesario eliminar su carácter expropiatorio, era pertinente transformar sus mecanismos distributivos y sus fórmulas de asignación de recursos, era indispensable convertirlo en un verdadero estado fiscal y, además, era necesario retirarlo de un sinnúmero de actividades de intervención directa en la economía, para que, con los recursos liberados, fuera capaz de concentrarse en sus funciones básicas de justicia social: garantizar la igualdad de todos los mexicanos ante la ley y asegurar, para la población que lo requería, la provisión (por parte del estado) de niveles mínimos de bienestar. De esta forma, se reinterpretó la naturaleza social del estado mexicano y se le otorgó un nuevo contenido al término de justicia social; de esta manera, a este término se le fue eliminando su connotación totalmente asistencialista y de cultura del derechohabiente y se le fue otorgando una nueva definición compensatoria y subsidiaria, que debía estar dirigida, principalmente, hacia los grupos más desprotegidos de la sociedad.

De este modo, quiero sustentar en la tesis, la forma en que dos grupos de gobiernos posrevolucionarios, los del desarrollismo del período 1934-1982 y los reformistas del período 1982-1997 han dado dos contenidos totalmente distintos a la naturaleza social del estado mexicano y a la concepción que enarbola de justicia social. A su vez, quiero mostrar en este documento la forma en que desarrollaron medios, instrumentos, mecanismos, formas y estilos de gestión pública (los cuáles, durante el desarrollismo, fueron sinónimos de gestión gubernamental) totalmente distintos para cumplir con el conjunto de fines sociales que se propusieron en cada momento. El análisis de los medios e instrumentos que hago en la tesis es para mostrar el cómo, la capacidad del estado para cumplir con las interpretaciones de los fines que se propone tiene limitaciones de carácter técnico de los mecanismos que utiliza, y que el cumplimiento de los fines que se propone puede estar severamente constreñido a la eficacia de los medios e instrumentos que formula, implementa y evalúa para ese fin.

Así, el objetivo de esta tesis es mostrar cómo en función de la forma en que un estado nacional define sus fines en un determinado momento histórico, moldeará y desarrollará el tipo de medios e instrumentos que requiere para cumplir dichos fines. Asimismo, mostraré que, aunque los fines de un estado nacional se definan con un mismo término (en el caso de la tesis, el de "justicia social"), pueden ser concebidos de forma totalmente distinta de un período histórico a otro y, por tanto, su cumplimiento como objetivos para el estado nacional, requerirá de la puesta en marcha de medios e instrumentos totalmente diferenciados como producto de formas diversas de darle contenido al mismo término.

Asimismo, el objetivo complementario de este trabajo sería realizar una reflexión a partir de las concepciones que he expuesto con anterioridad, sobre algunos de los cambios y transformaciones que ha sufrido la gestión pública en materia social y, a su vez, resaltar la vigencia y la importancia de estudiar la capacidad y, por lo tanto, la posibilidad del estado mexicano moderno de hacer frente a los grandes desafíos de elevación de los niveles de bienestar y de reducción de los niveles de pobreza de la población mexicana.

Para cumplir con estos dos objetivos centrales, he decidido estructurar la tesis de la siguiente forma: Capítulo primero, que incluye una reflexión teórica sobre la forma en que se han definido históricamente los fines del estado mexicano y la forma en que se le han dado contenidos diferenciados a los juicios de valor en los que éstos se fundan. Dicha reflexión, se funda en el debate sobre el papel de las libertades (económicas y políticas de los ciudadanos mexicanos) contrapuestos al papel de la equidad y justicia social, fundada en los derechos y garantías sociales que establece la Constitución mexicana. En el capítulo segundo, se incluye una reflexión sobre el papel que juegan los nuevos enfoques de gestión y política pública en la concepción de los medios e instrumentos de que dispone el estado para cumplir sus fines públicos. En este capítulo, haré una revisión de propuestas teóricas de algunos autores de políticas públicas y gestión pública, e incluiré las propuestas de algunos estudiosos de la gestión pública en política social, señalando cuáles son sus principales coincidencias y diferencias con los otros autores que cito, sobre todo con respecto a las nuevas propuestas del "public management".

En el capítulo tercero haré una reflexión y revisión, muy general, de los fines de justicia social expropiatorios y redistributivos que caracterizaron el estilo de gestión pública de los gobiernos desarrollistas del período 1934 a 1982 y, particularmente, del estilo de gestión pública en política social que los caracterizó en el período de 1934 a 1988; así, en este capítulo haré hincapié en las principales características que tuvo el estilo de gestión pública en política social que se distinguió por ser altamente corporativizado, clientelar, patrimonialista, asistencialista, autoritario, vertical y que, en el caso de la política social, se fundaba en una concepción de lo "público" como sinónimo de estatal-gubernamental-burocrático, la cual consideraba a los beneficiarios de la política social únicamente como derechohabientes, sin respetar plenamente sus libertades políticas y económicas como ciudadanos-beneficiarios de la política social.

En contrapartida, en el capítulo cuarto, desarrollaré un análisis descriptivo del cambio que sufre la gestión pública en política social con la llegada del gobierno de Carlos Salinas de Gortari al poder en 1988 y la forma en que se plantea, claramente, una nueva interpretación de la naturaleza social del estado mexicano y del contenido de la noción de "justicia social". Así, mostraré cómo sufre un viraje profundo la concepción tradicional de la política social con respecto al período anterior y cómo, por primera vez, se busca tratar a los beneficiarios de la política social como algo más que derechohabientes del estado y hacerlos corresponsables de la elevación de sus niveles de bienestar, así como de la disminución de los niveles de pobreza en que se encuentran. Por ello, analizaré el cambio que significó la propuesta salinista de Reforma del Estado y la creación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y haré una revisión general de las medidas y alcances del programa, así como de su eficacia como estrategia novedosa de gestión pública en política social y, sobre todo, de su capacidad para cumplir con los fines y objetivos que le dieron origen y justificaban la creciente canalización de recursos hacia el programa.

Para finalizar, y a manera de colofón, en el capítulo quinto, desarrollaré una revisión general de las críticas al Programa Nacional de Solidaridad tomando en cuenta la forma en que fue recibida por la crítica, la nueva concepción de justicia social y la nueva reinterpretación de la naturaleza social del estado mexicano, que propuso el gobierno de Salinas de Gortari; para ello, destacaré los principales cuestionamientos que se le han hecho al programa, de los cuales, resalta la acusación de que fue una acción de gobierno que no cumplió con los fines para los cuáles había sido diseñado (combatir la pobreza extrema) o que, en realidad, fue un programa que estuvo siempre destinado a reconstituir las bases sociales del prisma histórico para recuperar los niveles de votación que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) había tenido hasta antes de 1988 o, aún más, de que fue una acción de gobierno en la que se desviaron sus objetivos originales (combatir la pobreza extrema), en función de objetivos político-electorales, en aquellas localidades y entidades en las que el partido en el gobierno enfrentaba una fuerte competencia por parte de los partidos de oposición.

Por último, y a manera de apéndice de la tesis, presentaré un análisis de la propuesta de reforma del gobierno como consecuencia lógica de la Reforma del Estado planteada por el gobierno de Salinas (y que fue puesta en marcha desde el gobierno de De la Madrid) haciendo hincapié en la necesidad de institucionalizar el nuevo estilo de gestión pública en política social, fortaleciendo las instancias intermedias de gobierno (estados y municipios) y llevando a cabo una amplia reforma de la administración pública federal, a fin de que ésta sea capaz de cumplir mejor con las funciones que tiene asignadas en la política social. A su vez, propondré brevemente en este apéndice, una sugerencia de propuesta teórica para analizar la eficacia de los programas de combate a la pobreza, fundada en una nueva perspectiva con respecto a los niveles de bienestar de los individuos, distinguiendo entre el bienestar "privado" y el bienestar "público" de las personas y concluyendo que las medidas de gobierno que son más eficaces para combatir la pobreza, son aquéllas que están orientadas a incrementar las capacidades de los individuos y, sobre todo, sus capacidades de integración al mercado vía el empleo, el ingreso suficiente y el consumo.

De esta forma, quiero iniciar esta tesis con un recuento de las principales perspectivas teóricas que analizan y vinculan el papel, la función y la interpretación de las libertades modernas con el debate sobre equidad y justicia social en una sociedad abierta y compleja. Libertades y justicia y la vinculación que existe entre estos dos grandes criterios o juicios de valor, así como la combinación factible que de ellas podamos hacer en México son los grandes elementos valorativos con los que debemos empezar un análisis de la política social mexicana y de la validez de la propuesta de una nueva gestión pública en la materia.

CAPITULO PRIMERO

I. Libertades y justicia social en el debate de la reforma del estado en México

A. El debate sobre la vigencia de la naturaleza social del estado mexicano

En el México de fin de siglo sigue presente un debate, que se inició a principios de la década de los ochenta, sobre la vigencia y actualidad del compromiso social del estado revolucionario mexicano. Este debate se caracteriza por discutir en qué medida sigue vivo el compromiso social que caracterizó, tanto formal como históricamente, al estado mexicano durante más de sesenta años (1917-1982) y en qué medida, las reformas impulsadas por las administraciones de Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1995-2000) han renovado o debilitado este compromiso social del estado mexicano que, durante largo tiempo, se ha caracterizado como un estado definido por su función social, con obligaciones precisas, que habrían sido establecidas explícitamente en la Constitución de 1917 y que se habrían consolidado y estructurado en una régimen político-administrativo de control corporativo que, discursivamente al menos, tenía como fin último, el cumplimiento de los compromisos sociales de la Revolución mexicana.

Este conflicto, en realidad, es producto de dos percepciones históricas distintas de la noción de "justicia social" (y, por ende, de la forma de concebir la naturaleza social del estado mexicano): por un lado, la visión de la justicia social que tienen los defensores del estatismo y de la intervención directa del estado en la economía y que es, en el fondo, la visión que se generó durante el desarrollismo del período 1934-1982 y que consistió en la idea que el estado era el promotor fundamental del desarrollo del país y, a su vez, el encargado central de distribuir equitativamente entre la población, los frutos del desarrollo.

Así, desde este enfoque, la naturaleza social y democrática *original* de la Revolución mexicana de 1910 había logrado entrar en el constituyente de 1917 y definir (formalmente) un estado de claro compromiso social. Este compromiso se habría fortalecido durante la presidencia de Lázaro Cárdenas con la creación del ejido, un reparto agrario intenso y con la creación de un sindicalismo fuerte, corporativizado y subordinado al estado mexicano. Asimismo, con la puesta en marcha del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, se manifestó la necesidad de un estado fuertemente interventor en la economía, capaz de crear las condiciones adecuadas para impulsar un rápido desarrollo industrial del país. Así, desde esta perspectiva, se interpretó que, en la medida en que el estado mexicano interviniera masivamente en la economía, sería capaz de conducir el desarrollo del país por la senda que marcaban los fines sociales de la Revolución mexicana.

De esta forma, se concibió al estatismo como un sinónimo de capacidad creciente del estado para garantizar el cumplimiento de los objetivos sociales que marcaba la Constitución. Por ello, desde esta posición, al reducir el papel del estado en la economía se estaba claramente atentando contra su capacidad de conducir y determinar el rumbo del desarrollo del país y, por lo tanto, se estaba coartando seriamente su capacidad de cumplir con los fines de justicia social que le determina el texto constitucional⁶.

⁶Algunos críticos, han señalado que, a partir de 1940 y durante todos los gobiernos subsecuentes, se habría abandonado el camino originalmente revolucionario y cardenista, dando fin, en los hechos, y no en el discurso, a los objetivos fundamentales de la Revolución mexicana de 1910. Aún así, se argumenta desde este enfoque, habrían logrado prevalecer el corporativismo estatal y societal producto del régimen de la Revolución mexicana y se habría mantenido vivo, al menos discursivamente, los fines sociales y revolucionarios del estado mexicano. Esta visión es la que sostiene Adolfo Gilly en su texto La revolución interrumpida; México; Era; 1973.

A su vez, este enfoque considera que las reformas emprendidas desde la administración de Miguel de la Madrid (con el proceso de "redimensionamiento" del estado) y, sobre todo, con la propuesta de "Reforma del Estado" del Presidente Carlos Salinas de Gortari puesta en práctica durante el período 1988-1994, han eliminado considerablemente el compromiso y la naturaleza social del estado mexicano⁷. Este enfoque sostiene que las políticas de las administraciones antes citadas han apartado definitivamente al estado mexicano de los objetivos originales que se plantearon en la Revolución mexicana de 1910 y, sobre todo, en el constituyente de 1917. En otras palabras, para los defensores de esta perspectiva, el abandono del estilo de gestión pública ampliamente estatista y sumamente intervencionista en todas las esferas de la vida pública mexicana, - tanto política, como económica y social -, que existía desde el período de Lázaro Cárdenas (1934-1940), determinó un claro y definitivo rompimiento de los gobiernos priístas posteriores a José López Portillo, con los fines de justicia social de la Revolución mexicana.

Por otra parte, se encuentra la percepción de "justicia social" que surgió durante los años intensamente reformistas de los sexenios de De la Madrid y Carlos Salinas de Gortari (1982-1994) y que cree que la Constitución define un conjunto de valores y principios que contemplan el cumplimiento pleno de las garantías individuales (libertades económicas y políticas de los mexicanos), así como una serie de derechos sociales contenidos en los artículos 3ero, 27 y 123 constitucionales que es obligación del estado mexicano hacer cumplir. De esta forma, en la visión de los creadores e impulsores de las reformas del período 1982-1994, se señalaba que el estado mexicano había sido incapaz (durante el período 1934-1982) de cumplir con las funciones *originales* que le adjudicaba el constituyente de 1917 y que, en México, aún no existían las condiciones para garantizar lo que Juárez llamó "el imperio de la ley", es decir, el pleno cumplimiento de la normatividad vigente en el estado mexicano.

⁷ Algunos autores señalan que, con la llegada al gobierno de Miguel de la Madrid, y sobre todo, de Carlos Salinas de Gortari, el último elemento residual de la Revolución mexicana (el corporativismo, pilar del estatismo mexicano) sería fuertemente atacado y debilitado por las reformas emprendidas durante estas administraciones, poniendo fin, *por segunda vez*, y de forma definitiva, al estado revolucionario y a la herencia ideológica, política y de compromiso social de la Revolución mexicana. De esta forma, se puede decir que el estado mexicano *reformado* de la propuesta salinista significa, para los defensores de este enfoque, una clara ruptura con el pasado y, sobre todo, un abandono total de la propuesta original revolucionaria de 1910 y el triunfo de una visión totalmente distinta a la de los juicios de valor originales de la Revolución y, de paso, a la naturaleza social del estado mexicano. Este enfoque está claramente expuesto en el texto de Lorenzo Meyer, La segunda muerte de la Revolución mexicana": México; Editorial Cal y Arena; 1992.

A su vez, esta incapacidad del estado mexicano de cumplir plenamente con su función básica de garantizar la aplicación plena de la ley en todo el país impedía el cumplimiento del primer principio de "justicia social" que garantiza la Constitución mexicana: la igualdad de todos los mexicanos ante la ley. Al no garantizar el estado mexicano esa situación de equidad *mínima* básica a todos los ciudadanos, en los hechos, se fracasaba en el logro de uno de los objetivos fundamentales de la Revolución mexicana: el trato equitativo de la autoridad a todos los ciudadanos, independientemente de su raza, condición social, origen, lengua, religión, sexo etc. Por último, esta visión reconoció que el estado corporativista y fuertemente estatista que fue el objeto de las reformas del período de 1982-1997, había sido incapaz de cumplir con una de las funciones básicas de un estado moderno: ser un estado fiscal, capaz de cobrar impuestos a toda la población y de rendir cuentas claras del destino que éstos habían tenido, además de no ser capaz de garantizar que el cobro de impuestos se hiciera, como la Constitución señalaba, de una forma "proporcional y equitativa"⁸, lo que llevó a al país a convertirse en una de las naciones con mayores desigualdades que existen en la distribución del ingreso disponible.

Sin embargo, y como lo muestro en esta tesis, en el fondo del debate entre estas dos percepciones enfrentadas sobre la vigencia de la naturaleza social del estado mexicano, se encuentran dos elementos que las definen: el primero es una clara coincidencia en que el estado que se formó como producto de la Revolución mexicana, era un estado de claros compromisos sociales, definidos en términos generales, en la Constitución de 1917. El segundo elemento que destaca en este debate es el profundo desacuerdo que existe entre aquellos que consideran que los fines de justicia social que se propuso alcanzar la Revolución mexicana sólo se podrán lograr, con una amplia, decidida y fuerte intervención del estado en la economía, mientras que los defensores de las reformas salinistas señalan, como fundamento de las medidas de retraimiento del papel del estado mexicano como interventor directo en la economía (que se han realizado en los años 1982-1997) el hecho de que ese *estilo* de intervención estatal estaba totalmente agotado y era claramente incapaz de cumplir con los fines de justicia social que caracterizan a la Constitución mexicana, que es el producto terminado de los fines y anhelos de justicia social que encarnó el movimiento armado de 1910.

⁸El art. 31 Constitucional, fracción IV señala que: "(son obligaciones de los mexicanos), contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa de que dispongan las leyes". en *Leyes y Códigos de México; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; México; Editorial Porrúa; 1993. pp. 37-38.

Al parecer, por la forma en que se plantea este debate sobre la vigencia de la naturaleza social del estado mexicano, se pensaría que existe un acuerdo básico en lo que Max Weber llamó "Juicios de Valor" es decir, los fines que definen, orientan y dan sustento a la acción del estado y existiría un claro desacuerdo en los "Juicios de hecho" es decir, en los *medios e instrumentos* (en los estilos de gestión pública) de que dispone el estado mexicano para alcanzar los fines de justicia social en los que ambas posiciones coinciden en que son el sustento y la definición básica de la naturaleza del estado mexicano. Sin embargo, como lo señalaré en la tesis, esta aparente discordia en el tipo de medios e instrumentos que permitirán alcanzar los fines de justicia social del estado mexicano no es, en realidad, el punto central de la discordia; en el fondo, lo que se oculta es un profundo desacuerdo en la forma de definir, de plantear y de concebir la noción de *justicia social* que, ambas posiciones coinciden, es la noción que define claramente la naturaleza del estado mexicano.

En otras palabras, la discordia que existe entre la visión de los defensores del estatismo y la intervención directa del estado en la economía, con aquellos que pugnan por reducir el papel del estado en la esfera económica y en los diversos ámbitos de la vida pública es, en realidad, una relación conflictiva entre distintas formas de percibir y valorar (distintos juicios de valor) el legado principal de la Revolución mexicana: la noción de justicia social y la forma en que ésta permea y da contenido a la naturaleza del estado mexicano moderno.

Antes de continuar con este debate, quiero exponer un elemento que a mi juicio es central y está ausente de los enfoques antes señalados con respecto a la vigencia de la naturaleza social del estado mexicano. Este elemento está relacionado con el proceso de construcción del estado mexicano que, a mi juicio, es un proceso aún no concluido y que sólo se podrá culminar cuando alcancemos un estado fiscal sólido en el que la recolección de impuestos no sea un problema estructural del estado, cuando tengamos un estado en el que la aplicación adecuada de las leyes sea algo regular y no excepcional, y cuando exista un estado justo en el que la mayor parte de la población tenga acceso a los mínimos de bienestar que les garantiza la Constitución mexicana.

B. El proceso de construcción del estado mexicano

La construcción del estado-nación es y ha sido un largo proceso por el cual han tenido que pasar todos los países que han aspirado (y aspiran) a convertirse en estados nacionales plenos. Este proceso esta constituido, a su vez, por cuatro subprocesos (totalmente asincrónicos) pero profundamente vinculados entre sí que son: 1) la construcción de una identidad estatal identificada con una nación-comunidad plena y claramente diferenciable de otras comunidades nacionales; 2) la creación de una ciudadanía de responsabilidades y derechos plena para los miembros de esa comunidad nacional. Esta ciudadanía estaría garantizada por un estado de derecho, que definiría y cumpliría claramente con las reglas y normas vigentes de la sociedad en que se funda y permitiría la creación de un país de leyes que, efectivamente, normaría la convivencia entre los miembros de la comunidad nacional y la relación de éstos con su respectivo gobierno; 3) la construcción de un estado fiscal pleno, con absoluta legitimidad para cobrar impuestos y otra clase de contribuciones a sus ciudadanos miembros de la comunidad nacional y con responsabilidad clara de rendir cuentas del uso que dé a los impuestos y contribuciones que cobre y 4) la creación de un estado justo, es decir, de un estado que garantice niveles mínimos y plenamente legítimos al interior de su comunidad de condiciones de justicia y equidad social y, sobre todo, que sea capaz de garantizar, antes que nada, la igualdad plena de todos sus ciudadanos ante la ley.

De esta forma, al analizar el caso mexicano, nos encontramos con que el proceso de construcción plena de nuestro estado nacional está aún inconcluso. De hecho, podemos decir, que el ámbito en que más ha avanzado la construcción del estado nacional mexicano es en el de la consolidación de una comunidad nacional que se identifica plenamente con dicho estado y reconoce el derecho del gobierno de éste a normar su vida y su convivencia con los demás y con la autoridad del estado nacional mexicano. En otras palabras, podemos decir que los habitantes que viven en el país que llamamos México se identifican unos con otros como miembros de una comunidad nacional distinta de otras comunidades nacionales (guatemaltecos, chinos, alemanes etc.) y reconocen el derecho de la autoridad mexicana a definir y defender su *ethos* nacional.

Sin embargo, en los otros ámbitos que se requieren para la construcción del estado nacional pleno, el proceso está aún lejos de concluirse y hace falta, necesariamente, la elaboración de criterios para determinar en qué medida el proceso estaría suficientemente avanzado para que el país pudiera considerarse a la altura de las naciones desarrolladas. Para empezar, el estado mexicano *no* es un estado de derecho pleno; es decir, un país en el que el derecho vigente, expresado por el estado, sea capaz de normar plenamente la vida y la convivencia de los individuos entre ellos y su relación con la autoridad. De esta forma, México no es el país del "imperio de la ley" que habría soñado el Presidente Juárez en el siglo XIX o el país de leyes que, en un intento tras otro, se ha tratado de hacer prevalecer en las diversas constituciones que han estado vigentes en las diversas etapas históricas del México independiente.

Aún más, al momento de escribir esto, se debate sobre la conveniencia de revitalizar las viejas instituciones republicanas del país; en otras palabras, se trata de dar vida a la existencia plena de la *República*, como un ordenamiento político en el que el poder no es absoluto y está dividido realmente en tres poderes plenamente equilibrados entre ellos, con pesos y contrapesos que impidan que uno de ellos (históricamente, el Poder Ejecutivo federal) subordine a los otros dos. A su vez, se ha revitalizado el debate sobre la necesidad de fortalecer, renovar o recrear al federalismo mexicano, el cual prácticamente ha estado deshauciado por décadas. A su vez, con la cadena de reformas políticas llevadas a cabo desde 1991, se ha intentado asegurar un nuevo tipo de representación política a la creciente diversidad, heterogeneidad y pluralidad política del país, tratando de garantizar una mejor representación política de los diversos grupos sociales que existen en México.

En otras palabras, en el fin de siglo mexicano, podemos percibir el primer esfuerzo gubernamental, en toda la historia del país, por tratar de que la realidad sea congruente con lo que establece la Constitución; es decir, lograr que México sea realmente una *República, Federal, Democrática y Representativa* en la cual exista un verdadero estado de derecho que cumpla y haga cumplir con las leyes vigentes de la nación. El proceso inconcluso de la construcción de nuestro estado nacional, en este ámbito, es un elemento que no puede pasarse por alto en los análisis que se hagan con respecto a la vigencia o no de la naturaleza social del estado mexicano.

Asimismo, debemos recordar que el proceso de construcción del estado fiscal mexicano está también inconcluso y, de hecho, es sumamente reciente comparado con la historia del país. Podemos señalar que, durante gran parte del siglo XX, el estado mexicano pudo desarrollar al país sin un sistema fiscal propiamente dicho y sin capacidad administrativa para cobrar y recolectar impuestos. Este proceso sólo se inició a principios de la década de los ochenta con la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y se consolidó a partir de 1987 con el incremento constante de la base tributaria y de la capacidad del estado para cobrar impuestos y obtener financiamiento de fuentes sanas y no de endeudamiento. Sin embargo, debemos señalar que este proceso aún no ha concluido y, aún más, no existen mecanismos que permitan la rendición de cuentas efectiva en el uso y destino que se hace de los recursos públicos.

La falta de terminación del proceso de formación de un estado de derecho y de un estado fiscal nos lleva al otro ámbito en que la inconclusión del proceso de construcción del estado nacional es evidente: el estado justo. En este caso, la inconclusión del proceso es, primero que nada, causa de la inconclusión de otro proceso: la incapacidad del estado mexicano de garantizar la plena igualdad de todos sus ciudadanos ante la ley, sin distinción de sexo, raza, lengua, cultura, religión y, sobre todo, condición social. La incapacidad del estado mexicano para garantizar esta mínima equidad social es una de las principales causas de la injusticia social. A ella, debemos agregar la enorme desigualdad que existe en la distribución del ingreso en la sociedad mexicana, así como las desigualdades entre el campo y la ciudad, entre los estratos privilegiados y los desposeídos, entre los que cuentan con los servicios de infraestructura básica y los que no, y los que tienen acceso a todas las oportunidades de educación, salud, vivienda, empleo, ingreso constante, capacitación para el trabajo etc. y la gran masa de mexicanos que viven en condiciones de pobreza moderada y extrema, que no tiene acceso a estas oportunidades. La inconclusión del proceso de formación del estado justo en México, se expresa en la gran desigualdad de oportunidades que existe entre la población mexicana.

De esta forma, una vez señalado que el proceso histórico de formación del estado mexicano es todavía incompleto, debemos apuntar que ello ha provocado una gran cantidad de distorsiones en los debates de la vida pública mexicana, y que no es posible analizar la naturaleza del estado mexicano y la actuación de los diversos gobiernos que se han formado en su seno, sin considerar estos elementos. Así, quiero señalar que uno de los objetivos de mi tesis es mostrar la forma en que la propuesta de "Reforma del estado" del gobierno salinista intenta dar un nuevo impulso a la conclusión del proceso de construcción del estado nacional en estas modalidades que he señalado y, sobre todo, en los ámbitos del estado fiscal y el estado justo.

En efecto, a diferencia de la propuesta que defienden, sobre todo, grupos e intelectuales de izquierda, la propuesta de reformas de los gobiernos de De la Madrid, Salinas y Zedillo han impulsado un esfuerzo congruente por acelerar el proceso de conclusión de formación del estado nacional en todos los ámbitos que anteriormente he señalado. Sin embargo, quiero apuntar que, para los fines de esta tesis, me interesa centrarme en diferenciar la forma en que los gobiernos del país, durante el período 1934-1982 trataron de cumplir con los fines sociales del estado mexicano, sin hacer un esfuerzo destacado por llevar a cabo el fortalecimiento de los procesos de construcción de un estado de derecho y de un estado fiscal y compararlos con los esfuerzos encabezados por los gobiernos posteriores a 1982, y sobre todo, el de Carlos Salinas de Gortari, para sentar las bases de la conclusión del proceso de creación de un estado fiscal, de un estado justo y, últimamente, de un estado de derecho.

Así, he recuperado algunos elementos del debate sobre la vigencia o no de la naturaleza y función social del estado mexicano a fin de introducir al lector al elemento central de mi análisis: la transformación de las estrategias de gestión pública social mexicana como medio para lograr la conclusión del proceso histórico de creación de un estado justo en el país. En efecto, en la tesis quiero mostrar cómo los diversos gobiernos mexicanos, a partir de 1982, realizan una reforma en la estrategia y práctica de la gestión pública (básicamente en política social) como forma de dar un nuevo impulso al cumplimiento real y eficaz de los fines originales que definió el constituyente de 1917 y que fueron producto del movimiento revolucionario de 1910. En otras palabras, es una transformación de los medios e instrumentos (juicios de hecho) de que dispone el estado mexicano que responden a una mutación en la forma de concebir los fines (juicios de valor) que lo definen como un estado social de derecho, en el que la política social es obligatoria y no optativa y en el que, según la ley, todo mexicano debe gozar de un mínimo nivel de justicia y equidad social, así como una condición de igualdad de oportunidades plena.

C. Sobre las funciones esenciales del estado mexicano

Desde el inicio del período de transformaciones que ha vivido el estado mexicano, a principios de la década de los ochenta, se inició un debate, que aún no concluye, sobre la función que debía cumplir el estado mexicano tanto en materia económica, como en la esfera política y en la social. En este debate, librado tanto en la opinión pública como en las altas esferas políticas y económicas en el país, se trató de determinar cuáles debían ser las funciones y el papel del estado mexicano en los años venideros. En el fondo, este debate contemplaba un replanteamiento de la concepción tradicional sobre las tareas de competencia exclusiva del estado mexicano, y lo que podían realizar los particulares.

En el fondo, se trataba de cuestionar una concepción estatista de las funciones públicas que estaba claramente definida por la identidad: estatal igual a público, igual a gubernamental, que había sido característica de la forma de interpretar al estado y las tareas públicas en México, desde el período pos revolucionario. Sin embargo, el verdadero trasfondo era una concepción particular de las libertades de los individuos y la búsqueda de una supuesta justicia o equidad social heredada de un conjunto impreciso de valores surgidos de la revolución mexicana y de los años posteriores a ella. En estos términos, la relación entre libertades y justicia (equidad) social estaba claramente cargada, al menos en términos normativos, hacia el lado de la responsabilidad estatal y de la limitación de las libertades de los individuos, tanto en el ámbito de la política como en lo económico y lo social.

De esta forma, la justicia social era una función eminentemente estatal (pública-gubernamental) en la cual los particulares (individuos, familias, organizaciones civiles etc.) tenían poco o nada que decir o que hacer. Gracias a la revolución mexicana, y al período de consolidación institucional posterior a ella, el estado mexicano quedó definido como un estado social, en el cual, los compromisos o fines sociales del estado eran obligatorios por mandato constitucional y cualquier gobierno que se formara en el país, debía definir una política social congruente con estos principios.

Así, heredamos de ese período un estado social de derecho, orientado con fines claros de justicia y equidad social y con la intención de crear y controlar los medios propios para cumplir con estos fines. De esta forma, pareció quedar claro que en México se establecía un estado con fines de justicia social como fines últimos y con la obligación de cumplir con esos fines con los medios que tuviera a su alcance. Sin embargo, durante mucho tiempo se pensó que estos medios debían ser únicamente gubernamentales o, mejor dicho, propiedad, diseño, gestión y administración del gobierno de la República.

De esta forma, en el estado mexicano se encontraban definidos tanto los fines como los medios de una política social que debía estar encauzada a cumplir con los fines de justicia social que determinaba la Constitución que heredamos del movimiento revolucionario.

Sin embargo, desde el inicio del sexenio de Miguel de la Madrid, y ante el imperativo de hacer frente a la crisis económica, se inició un largo debate sobre la validez de la estrategia gubernamental, y de los medios de que disponía, para cumplir con los fines sociales del estado mexicano. Esto se hizo mucho más patente a la luz de los logros y fracasos de la política social mexicana hasta ese año, así como el incremento en los niveles de desigualdad que existían en el país y, por si fuera poco, en el aumento de los niveles de pobreza en México, después de un largo período en que ésta había disminuido tanto en términos reales como absolutos.⁹

Sin embargo, este debate que sólo se inició en la década de los ochenta con la discusión del papel del estado en materia económica, se extendió al período del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) que propuso al país un proyecto de modernización de México, que incluyó una "Reforma del Estado". La concepción de reforma del estado que propuso Carlos Salinas contemplaba, sobre todo, una redefinición clara de lo público como identidad a lo estatal y, sobre todo, como competencia única del gobierno de la República.

Así, la justificación teórica de la propuesta fue el liberalismo social, tesis que recuperaba enfoques ideológicos del siglo XIX mexicano y, proponía nuevas fórmulas que permitieran generar nuevos equilibrios entre los valores de libertades y justicia en el cumplimiento de los fines públicos. La propuesta partía del reconocimiento de que México debía ser una sociedad abierta en la que las libertades (tanto negativas como positivas) de los individuos deberían ser claramente respetadas en todos los ámbitos, tanto en materia económica, como política y social y, aún más, debían crearse estructuras, prácticas y mecanismos que permitieran su ampliación permanente y en la medida en que sea compatible con un sistema de libertades igualmente amplio para los otros individuos.

⁹ Según Carlos M. Urzúa la pobreza en México (tanto extrema como moderada) evolucionó de la forma siguiente: de 1958 a 1964 representó un 77.5% de la población total; de 1964 a 1970, representó un 72.6% del total; entre 1970 y 1976 disminuyó el porcentaje a un 58.0%; a su vez, entre 1976 y 1982 volvió a disminuir hasta alcanzar un mínimo histórico de 48.5%. Sin embargo, a partir de 1982, con la crisis económica de ese año, empezó a incrementarse subiendo entre 1982 y 1988 a un 58.5% del total y alcanzando entre 1988 y 1994 un 66.% de la población total. (Fuente: Carlos M. Urzúa; tabla 1; "Five decades of Relations between the World Bank and Mexico: A tropical view"; forthcoming in D. Kapur, J. Lewis and R. Webb (eds.) *World Bank History*; Brookings; Washington; 1996.

Sin embargo, el hecho de que se fortaleciera el ejercicio y el reconocimiento de las libertades de los individuos y, por tanto, el derecho de los particulares a participar en el cumplimiento de los fines públicos, así como en una serie de ámbitos que antes les estaba vedado, no significaba, en términos de la visión del liberalismo social, un abandono del papel del estado benefactor mexicano como encargado fundamental del cumplimiento de los fines públicos y, mucho menos, se planteaba que, con la nueva propuesta, el estado reformado del salinismo se desentendía de los fines públicos en materia social que le marcaba la Constitución¹⁰.

Por el contrario, la premisa fundamental del proyecto modernizador salinista era que el gobierno de la República había agotado los medios de que disponía para cumplir con sus fines públicos; que era necesario transformarlos y adaptarlos para que pudieran ser eficaces y eficientes en el cumplimiento de los fines del estado social mexicano¹¹.

De esta forma, se puede argumentar que, a pesar del amplio proceso de privatización de empresas públicas mexicanas, así como de los esfuerzos de liberalización y desregulación de la economía mexicana no se contemplaba el desmantelamiento del "welfare state" mexicano, ni de sus sistemas de seguridad social; según el discurso salinista, sólo se intentó modernizarlo creando nuevos esquemas de cooperación público privado, que les permitiera mejorar su eficiencia.

¹⁰Aguilar Luis, F. "Las reformas mexicanas: hechos y agenda" en Barry B. Levine, El Desafío Neoliberal, México, Grupo Editorial Norma, 1992.

¹¹Idem; pp.210.

D. El enfoque liberal de justicia de bienestar y los fines del estado social mexicano

Sin embargo, el elemento que más deseo rescatar de este aspecto es la visión, en términos de juicios de valor, que permaneció vigente en el texto constitucional y que ha sido respetada como referente para la puesta en práctica de políticas sociales en México. Dicha concepción, en términos del debate filosófico, y según la clasificación de Sterba¹² podemos vincularla a la visión liberal de justicia y bienestar, que se relaciona ampliamente con las tesis de John Rawls¹³ y que se fundan en dos criterios o "principios fundamentales":

Primer principio: Cada persona debe tener un derecho igual al sistema más extenso de libertades básicas iguales, compatible con el mismo sistema de libertades para todos.

Segundo principio: Las inequidades sociales y económicas deberán ser ajustadas para que a) éstas brinden el mayor beneficio posible al menos aventajado y consistente con el principio de ahorro y b) que la posibilidad de acceder a puestos y oficinas esté abierta a todos bajo las mismas condiciones de igualdad de oportunidades.

A estos principios, habremos de sumar una concepción general de la justicia que considera que todos los bienes sociales, libertad y oportunidad, ingreso y bienestar, así como las bases del respeto a uno mismo, serán distribuidas igualmente, a menos que una distribución desigual de uno o todos estos bienes sea la ventaja de los menos favorecidos.¹⁴

En el fondo, la visión de justicia social que existe en México se puede vincular claramente con estos principios de justicia Rawlsianos. En mi opinión, independientemente de la fuerza de este enfoque de la justicia social para argumentar una justificación filosófica de la justicia,¹⁵ quiero mostrar cómo en los juicios de valor que fundamentan al estado social mexicano y su aparato de seguridad y bienestar social pueden interpretarse como un intento de combinar libertades básicas, tanto positivas como negativas, con una visión de que la sociedad mexicana es básicamente desigual y es necesario que existan medidas de asistencia social desiguales (puesto que no buscan favorecer a todos) que apoyen a los menos favorecidos o a grupos específicos de la sociedad.

¹² Sterba P. James, *Justice. Alternative Political Perspectives*; Belmont, Ca.; Wadsworth Publishing Co.; 1992.

¹³ Rawls, John; *Teoría de la Justicia*; México; FCE; 1973.

¹⁴ Sterba P. James; *op.cit.*; pp. 10.

¹⁵ Una crítica sólida a la capacidad del enfoque Rawlsiano para justificar la validez de la legitimidad filosófica de la justicia social puede verse en la obra de Brian Barry; *La Teoría Liberal de la Justicia*; México, FCE; 1993.

De esta forma, se puede coincidir con la visión liberal de la justicia de bienestar en que muchos de los pobres no tienen las suficientes oportunidades y recursos para satisfacer sus necesidades básicas y, por ello, los derechos de bienestar están justificados. En otras palabras, la equidad social no puede estar sólo garantizada con la igualdad ante la ley (visión liberal de la justicia), si no que el estado debe garantizar las condiciones de una mayor equidad económica y social apoyando con medidas que no benefician a todos, pero buscan beneficiar a los que se encuentran con mayores desventajas.

Así, el estado social mexicano se funda en juicios de valor que reconocen el valor de las libertades de los ciudadanos, así como una equidad básica que da la igualdad ante la ley. Sin embargo, también reconoce que existen amplios grupos de mexicanos que no cuentan con una serie de condiciones mínimas de bienestar y, por tanto, es necesario que el estado asegure la provisión de estas condiciones de bienestar mínimo a todos sus ciudadanos como una condición de equidad mínima.

En el fondo, podemos decir que esta búsqueda de una equidad mínima en los juicios de valor que fundan el estado social mexicano es sólo la búsqueda de generar condiciones que garanticen la igualdad de oportunidades de los mexicanos. Es decir, la Constitución permitiría a los mexicanos que ejerzan sus libertades de una forma cada vez más amplia, pero reconocería que para que ello ocurra es necesario que existan las condiciones que garanticen un mínimo de bienestar que permita la igualdad de oportunidades.

Por ello, y según la Constitución, al lado de las libertades que ella garantiza, todo mexicano debe tener derecho al trabajo, al libre ejercicio de su profesión, a la educación, a la vivienda y a la salud. Estos derechos, se encuentran establecidos en los primeros diez artículos de la Constitución mexicana y aún con las modificaciones que han sufrido estos artículos a lo largo del tiempo, siguen conservando su noción original de mantener la obligación del estado de garantizar que los mexicanos tengan acceso a estos bienes y servicios;¹⁶ sin embargo, salvo en los servicios que el estado provea, todas estas actividades pueden ser también provistas por los particulares y las restricciones que habían existido para ello, se han ido reduciendo considerablemente.

¹⁶ Leyes y Códigos de México; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; México; Editorial Porrúa; 1993.

Así, se puede argumentar que, al menos en los términos valorativos o juicios de valor en los que debe guiarse el estado mexicano, ha existido una concepción de justicia social que es ajena a la visión liberal de ésta que proponen filósofos como Frederick Hayek, R.M. Hare o John Stuart Mill que considera que el estado sólo debe garantizar el ejercicio de las libertades de los individuos y no es necesario que se preocupe por la generación de condiciones de igualdad de oportunidades; en otras palabras, la igualdad de oportunidades existiría en la igualdad de los individuos ante la ley.¹⁷

En este último punto es en el que difieren radicalmente la visión liberal de la justicia de la visión liberal de la justicia de bienestar. En otras palabras, la visión liberal sólo reconoce como necesarias para la justicia la existencia y protección de las libertades de los individuos y coincide con el primer principio que señalé más arriba.

Sin embargo, la visión liberal de la justicia de bienestar considera que no es posible que existan condiciones de justicia cuando existen individuos que no pueden ejercer sus libertades en igualdad de condiciones. En otras palabras, no habrá justicia mientras existan individuos menos aventajados que no puedan gozar, realmente, de una situación de igualdad de oportunidades. Por ello, la sociedad debe impulsar medidas desiguales que operen en beneficio de los menos favorecidos.

Los teóricos de la visión liberal de justicia de bienestar se fundan en las premisas del contractualismo kantiano y, sobre todo, en los desarrollos de John Rawls que considera a la visión liberal de la justicia de bienestar como la elección racional de individuos libres que toman sus decisiones de justicia tras un velo de ignorancia. Esta visión señala que, en general los individuos no poseen información suficiente que les permita precisar su ubicación exacta con respecto al resto de la sociedad, de tal forma que no pueden determinar en qué punto exacto se encuentran en una sociedad determinada, ni el valor real de las ventajas que poseen y que se considera que fueron asignadas por el azar de la naturaleza.¹⁸

¹⁷Sterba; *Ibid*; pp. 5-6.

¹⁸Rawls, John; *Ibid*; pp. 156.

De esta forma, se entiende que la visión kantiano-rawlsiana de la justicia parte de la idea de un contrato social en el que se concretiza una visión de justicia que busca igualar las ventajas y condiciones para todos los individuos, dado que, en general, los individuos que definen este contrato no tienen una idea exacta de la posición en que se encuentran dentro de su sociedad y, para evitar encontrarse en desventaja, buscan que las condiciones de justicia favorezcan a todos y, especialmente, que favorezcan a los que puedan estar menos aventajados.

Por ello, esta visión comparte los juicios de valor en los que se funda el estado mexicano para promover la justicia social, en la medida en que propone la puesta en marcha de medidas que buscan sólo favorecer a ciertos sectores de la población, que se considera que están menos favorecidos. Así, la propuesta de "igualdad de oportunidades" requiere, desde esta perspectiva, de medidas desiguales que busquen crear las condiciones reales de igualdad de oportunidades. Esto, se compara favorablemente con los fundamentos constitucionales mexicanos de crear condiciones mínimas de bienestar, garantizando los derechos a la salud, la educación, el trabajo y la vivienda digna.

E. Ejercicio de libertades y derechos en la desigualdad: el debate sobre equidad y justicia social en México

En este punto, debemos aclarar la relación que existe entre varias nociones o conceptos que se consideran en los debates sobre la justicia social. En este aspecto debemos precisar la diferencia entre justicia social, equidad social y desigualdad. A México siempre se le ha caracterizado como un país en el que existen grandes desigualdades: desigualdad en el ingreso, en los niveles de bienestar y la calidad de vida entre los mexicanos, en el acceso a las oportunidades, en la asignación de bienes y servicios públicos, en la relación de los individuos con respecto a la ley y, últimamente, se ha insistido en la desigualdad que existe en todos estos ámbitos y, además, en consideraciones étnicas y lingüísticas entre la mayoría mestiza mexicana y sus comunidades indígenas.

A este respecto, debemos señalar que la desigualdad social es el reflejo de dos desigualdades fundamentales: 1) el trato desigual que reciben los individuos con respecto a la ley y 2) la existencia de condiciones económicas y sociales que impiden que los mexicanos gocen de igualdad de oportunidades en el acceso a los bienes, servicios, empleos y servicios de salud, educación, vivienda etc.

En estos términos, la desigualdad social es producto de la falta de aplicación de los criterios fundamentales de justicia que orientan al estado social mexicano y éstos son: la debilidad del estado de derecho que existe en el país y de su aparato de impartición de justicia que no garantiza el respeto irrestricto a las libertades y los derechos de los mexicanos y por otra parte, la incapacidad de las políticas e instituciones sociales y del desempeño económico de garantizar condiciones de bienestar social mínimo básico a todos los mexicanos.

Así, siguiendo los criterios fundamentales que fundan los juicios de valor que dan su carácter social al estado mexicano, debemos señalar que por equidad social debemos entender aquella situación en la que todos los mexicanos gozan de la igualdad de condiciones ante la ley y de condiciones mínimas de bienestar económico y social que les permita tener las ventajas sociales mínimas que reclama la igualdad de oportunidades.

En cambio, por justicia social debemos entender, para el caso mexicano, la obligación del estado de vigilar que se cumplan con los fines públicos que lo definen y que garantice el respeto irrestricto a las libertades de los individuos, así como el aseguramiento de las condiciones económicas y sociales que le permita a cada mexicano participar, en mejores circunstancias, en la competencia por las oportunidades de desarrollo personal que brinda una sociedad moderna.

Aún así, en la sociedad mexicana del futuro es altamente probable que sigan existiendo desigualdades; es decir, las desigualdades de toda sociedad que privilegia el mérito y el desempeño personal y que lo retribuye en consecuencia. Debemos reconocer que las desigualdades en capacidades individuales, en el desempeño y ambiciones personales, en las elecciones de niveles de bienestar en una sociedad moderna provocarán desigualdades económicas considerables fundadas en este tipo de preferencias, por lo que una visión de reducción de las desigualdades por medio de la homogeneización en los niveles de bienestar o en la fijación de límites a los niveles de bienestar que pueden alcanzar los individuos es poco probable que se lleve a cabo.

Por ello, en el debate sobre los juicios de valor como la justicia y equidad social es necesario distinguir entre desigualdades (ante la ley por la desigualdad de la aplicación ante la misma) y en las condiciones de los mínimos de bienestar que permitan la igualdad de oportunidades. La idea del combate a la pobreza está estrechamente ligada con esta última; es decir, la puesta en práctica de programas que permitan a los individuos superar una línea de pobreza en la que se pueda considerar que gozan de los mínimos de bienestar para poder concursar en mejores circunstancias por los bienes y servicios que la sociedad brinda y que no queden excluidos del acceso a los empleos y puestos de acuerdo al desarrollo de sus capacidades.

Así, la desigualdad de mérito, talentos, esfuerzos y capacidades, habiéndose eliminado las desigualdades reales de los individuos ante la ley y la desigualdad que existe entre los individuos que gozan de las condiciones mínimas de bienestar o condiciones superiores a éstas y los que no las tienen (en el lenguaje de lucha contra la pobreza, aquellos que tienen necesidades básicas insatisfechas o están por debajo de la línea de pobreza) debo señalar que la desigualdad que se impondría sería producto del ejercicio, cada vez menos limitado, de las preferencias de bienestar de los individuos y de la libre elección en los estándares de vida (niveles de bienestar).

Así, es probable que tengamos a grupos de individuos que aprovechen sus ventajas comparativas y las traduzcan en percepciones altas de ingreso que se compararían desfavorablemente con individuos que tengan ideas de bienestar o modos de vida con ingresos reducidos. Así, tendríamos que reconocer que aún un sistema fiscal altamente progresivo no tendría la capacidad de redistribuir los recursos generados en la sociedad, de forma que los niveles de bienestar de los individuos estuvieran caracterizados por rangos de ingreso poco amplios. En otras palabras, que los individuos de los deciles más bajos en la percepción de ingresos reciban una proporción del producto nacional que no sea mucho más reducida que los individuos de los deciles más altos de ingresos.

De esta forma, el ejercicio de las libertades de los individuos en la elección de sus estándares de vida y preferencias de bienestar, considerando sólo aquellos que han superado el nivel mínimo de condiciones de bienestar económico y social, permitirá que permanezca una fuerte desigualdad en la distribución del ingreso por rangos entre la población dado el mayor deseo de ingresos altos de los que ya se encuentran por encima de las condiciones mínimas de bienestar.

Así, podemos decir que las desigualdades sociales y económicas que existen entre la población mexicana se producen por una desigualdad básica de los individuos ante la ley, producto de fallas de los sistemas de impartición y procuración de justicia, así como de protección de las libertades de todos por igual y, en segundo lugar, como producto de que un amplio porcentaje de la población que no reúne las condiciones mínimas de bienestar económico y social que les permita participar en igualdad de circunstancias de las oportunidades que se generan en la sociedad.

Sin embargo, hay que recalcar que, en el caso mexicano, esta situación se agrava en la medida en que los individuos que gozan de un trato más igualitario ante la ley y se encuentran por encima de las condiciones mínimas de bienestar económico y social desean ejercer aún con menos restricciones sus libertades para elegir estándares de bienestar que, regularmente, significan un deseo de mayores ingresos, por lo que tienden a invertir en la creación de ventajas comparativas aún mayores que las que puede otorgar el estado mediante sus sistemas de educación, salud, vivienda y seguridad pública al resto de los individuos en la sociedad.

Aún así, el punto favorable del ejercicio de libertades individuales en las condiciones de desigualdad social que existe en México, sería que la libertad de los individuos para determinar sus niveles de vida, por medio de las preferencias y las ambiciones individuales, se convertiría en uno de los mayores impulsos sociales para fomentar la generación de igualdad de oportunidades, en la medida en que los individuos perciban que es necesario que inviertan en ellos mismos para obtener los niveles de bienestar de que gozan los grupos más favorecidos y que es necesario que ellos asuman un papel activo en la reducción de las desigualdades sociales y no dejarle todo a las medidas que pueda tomar el estado que, como hemos visto, pueden tener un alcance y capacidad sumamente limitadas para resolver las desigualdades sociales que se producen por el ejercicio de las libertades individuales en la elección de preferencias de bienestar.

Por ello, y aún cuando se reconoce en términos de los juicios de valor del estado mexicano, la obligación del estado de garantizar condiciones mínimas de bienestar para todos sus ciudadanos, aún quedan por resolverse los problema de cómo asignar de forma justa y equitativa los recursos públicos en beneficio de los que menos tienen, así como el garantizar que todos gocen por igual de las garantías que otorgan las leyes mexicanas. A ello, debe aunarse esta situación en la que un sector de la sociedad está aprovechando sus ventajas comparativas para aumentar el grado de desigualdad en el acceso a las oportunidades del resto de la sociedad.

F. Sobre lo "público" de la gestión pública

La discusión de los elementos anteriores nos lleva al otro aspecto de la discusión teórica de este capítulo que es el debate sobre los límites de lo público y lo privado y, lo que es más importante, la definición de la participación de los intereses privados en el cumplimiento de los fines públicos.

Así, la primera parte de este capítulo lo destinamos a definir el arreglo que existía en términos de los juicios de valor que fundan al estado mexicano entre las libertades y la justicia social, entendida como la creación de condiciones mínimas de bienestar que permitan la igualdad de oportunidades. En esta segunda parte reconoceremos que, en el debate sobre lo público y lo privado, la justicia social y el cumplimiento de los fines públicos (juicios de valor) que fundan el estado social mexicano es una obligación fundamentalmente pública, entendida como obligación gubernamental. Sin embargo, si respetamos el principio de pleno ejercicio de las libertades de los ciudadanos, vemos que éstos pueden también contribuir a las tareas públicas desde el ámbito de lo privado.

Así, se lleva a cabo durante la década de los ochenta, y sobre todo la de los noventa, una redefinición de lo público, como tarea que compete únicamente a las instituciones del estado o gubernamentales. De hecho, durante este período toman auge los enfoques que señalan que, en realidad, la frontera entre los ámbitos de lo público y lo privado son mucho más tenues de lo que se puede pensar¹⁹. Al parecer no puede haber una división rigurosa entre los ámbitos de lo público y lo privado. En realidad, lo que se puede ver es un conjunto de organizaciones, tanto públicas, como privadas lucrativas y no lucrativas (las llamadas organizaciones no gubernamentales) que pueden cumplir con las tareas públicas.

¹⁹ La literatura con respecto a los límites de lo público y lo privado es sumamente amplia; entre los textos más sobresalientes destacan: Bozeman, Barry; "Exploring the limits of public and private sectors: sector boundaries as Maginot Line"; Public Administration Review; vol. 48, núm. 2; March-April 1988. pp. 672-674; también vale la pena señalar el texto de Moe C. Ronald; "Exploring the Limits of privatization"; Public Administration Review; vol. 47, num. 6, November-December 1987; pp. 453-460. Asimismo, destaca el texto de Jesse Malkin y Aaron Wildavsky; "Why the traditional distinction between public and private goods should be abandoned"; Journal of Theoretical Politics; Vol. 3, num. 4; 1991. pp. 355-378, entre otros.

De esta forma, y según la visión de Christopher Hood²⁰ existe un "zoológico organizacional" en el que se pueden identificar una gran cantidad de organizaciones que tienen sus orígenes en disposiciones gubernamentales o en iniciativas privadas de ciudadanos; que pueden ser lucrativas con orígenes gubernamentales o no lucrativas de origen privado. También, que existen organizaciones no lucrativas que buscan cumplir con las tareas públicas y su financiamiento proviene completamente de fuentes privadas. Sin embargo, podemos señalar, por otra parte, que existen enfoques en los que se señala que todas las organizaciones son "públicas" ya que de una u otra forma están reguladas por disposiciones gubernamentales o algún tipo de legislación gubernamental.

Sin embargo, lo que cabe destacar aquí es el cambio en la visión de lo público que, según la perspectiva de Hood, ya no debe entenderse sólo como sinónimo de estatal o gubernamental, sino como algo más amplio en lo que pueden participar toda clase de organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, privadas o no, lucrativas o no lucrativas y que buscan participar en el cumplimiento de los fines y tareas públicas. Aún así, debemos destacar también, la posición de la normatividad jurídica con respecto a la obligatoriedad de cumplir con los fines públicos.

En otras palabras, para las organizaciones gubernamentales, por ley, es obligatorio cumplir con los fines públicos, mientras que para las organizaciones privadas y no gubernamentales es optativo y pueden elegir el área en la que deseen participar. A su vez, debemos señalar la forma creciente en que se están vinculando toda clase de organismos y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, privadas lucrativas y no lucrativas, para compartir las responsabilidades y las tareas en el cumplimiento de los fines públicos.

Así, tenemos que uno de los cambios fundamentales en la perspectiva del cumplimiento de la función pública es este reconocimiento de que ya no es sólo tarea exclusiva de las organizaciones gubernamentales, sino que puede, y muchas veces es indispensable hacerlo, compartir la carga con otra clase de organizaciones que, en muchos casos, pueden ser más eficaces que los organismos altamente centralizados, jerarquizados y divididos por funciones con los que regularmente se identifica a las agencias gubernamentales.

²⁰ La propuesta del "zoológico organizacional" fue originalmente planteada por Christopher Hood; en "The Hidden Public Sector: The 'Quangocratization' of the World?" en Kaufman, Majone y Ostrom; Guidance, Control and Evaluation in Public Sector; cap. 9; 1986. pp. 183-207.

De esta forma, con un cambio de concepción en la visión del interés público y la nueva percepción de que hay que separar los fines de los medios, es que podemos analizar el surgimiento de una nueva gestión pública gubernamental y, sobre todo, un nuevo "management" gubernamental en la política social. Este nueva gestión pública gubernamental se funda en el reconocimiento y respeto a las libertades de los individuos, así como la consideración de que existe una nueva sociedad deseosa de participar en las tareas públicas y de no quedarse al margen de estas actividades.

El deseo de participar, y el reconocimiento del estado mexicano de garantizar y respetar las libertades ya existentes, así como de ampliar permanentemente esas libertades ha llevado a reconsiderar la eficacia, eficiencia y efectividad de los medios de que disponía para cumplir con esas tareas, así como la definición de estrategias de cooperación gubernamental-privado-social de colaboración que permita el cumplimiento de los fines y tareas públicas.

Debemos recordar, por otra parte, que en México la agenda social es sumamente amplia y desafiante en prácticamente todos los ámbitos: desde el combate a la pobreza, hasta la salud, desde el mejoramiento de la calidad de educación y la garantía de su cobertura, hasta la asignación de vivienda digna a grandes núcleos de la población; desde el cuidado de los menores mientras las madres trabajan, hasta el apoyo a los grupos más débiles de la población como son ancianos, discapacitados, alcohólicos, drogadictos y huérfanos. Además, se debe señalar que en la agenda social mexicana se encuentran todas aquellas obras de infraestructura destinadas a garantizar los mínimos de bienestar que la Constitución otorga a los mexicanos.

Dichas obras de infraestructura debe garantizar el gobierno de que se provean, lo que no significa que sea él mismo, y sólo con sus organizaciones, el que se encargue de proveerlas. Tampoco, se deben olvidar las viejas críticas a las pasadas gestiones públicas gubernamentales, en las que se destacaron la creación de grandes burocracias altamente jerarquizadas, lentas e ineficientes, que más de una voz calificaron como organizaciones depredadoras de recursos y que desdeñaban por completo el involucramiento de agentes no gubernamentales y privados en el cumplimiento de las tareas públicas.

A esta crítica sobre el desempeño de los organismos administrativos gubernamentales, se debe señalar el auge que ha tenido en los últimos años los enfoques que critican la eficiencia de las organizaciones ordenadas por jerarquías y de responsabilidad individual y no compartida. En efecto, durante la década de los setenta, las organizaciones burocráticas gubernamentales de muchos países fueron criticadas como ineficientes e incapaces de adaptarse al cambio o de satisfacer eficazmente las expectativas de los grupos que deseaban beneficiar.

En la palestra estaba la crítica a la efectividad de los organismos burocráticos²¹ y de su capacidad para asignar los recursos públicos de forma eficiente y equitativa, sin permitir que gran parte de ellos se quedaran en manos de estas organizaciones, ya sea como costos administrativos o por corrupción.

Sin embargo, la discusión conceptual sobre los medios de que dispone el gobierno para cumplir con los fines y tareas públicas es un debate que quiero dejar para el siguiente capítulo. Baste decir que esta crisis de las organizaciones administrativas gubernamentales de estilo burocrático habían acumulado un amplio desprestigio durante varias décadas y era necesario, entonces, encontrar nuevas alternativas de gestión pública compartida que permitiera mejorar su eficiencia y su eficacia, así como su efectividad para cumplir con las tareas que se les encomendaban. Sin embargo, el punto central de este cambio de concepción es la rompimiento de la identidad: público igual a estatal, igual a burocrático, igual a gubernamental, que estaba sólidamente establecida hasta mediados de la década de los ochenta y que, ahora, después de grandes transformaciones sociales en México y el mundo²² ha empezado a resquebrajarse rápidamente.

²¹Para Max Weber, el término burocratización no tenía la connotación negativa que hoy le adjudicamos; por el contrario, para él, este término era sinónimo de racionalización administrativa, es decir, de incremento de la eficacia de los medios o instrumentos de que se disponen, a fin de incrementar la capacidad de alcanzar los fines deseados.

²²Las grandes transformaciones sociales que dieron ímpetu a la crítica de los modelos burocráticos fueron provocadas por el surgimiento de las llamadas "sociedades civiles", que empezaron a sustraer del ámbito de la acción del estado, un conjunto de actividades que antes eran una función única de los organismos estatales. Al mismo tiempo que se daba esta transformación, se dio el auge de las llamadas ONG (organizaciones no gubernamentales) que se caracterizarían por ser asociaciones de ciudadanos interesados en participar de formas muy diversas en el cumplimiento de las tareas públicas.

Así, desde esta visión se percibió que el aparato burocrático y administrativo del estado era demasiado grande y pesado y obstruía la iniciativa privada y social, desalentando la participación y el interés en el cumplimiento de las tareas públicas. Además, las estructuras burocrático-administrativas no eran los únicos obstáculos que bloqueaban la participación; también existía (y todavía existe) un enorme aparato normativo engorroso y confuso que obstruye los intentos de las organizaciones privadas y no gubernamentales por desarrollarse en muchos ámbitos. Así, al lado del movimiento de reducción del aparato burocrático-administrativo del gobierno creció un movimiento para reducir las excesivas regulaciones o para volver a regular muchas actividades de interés público y privado.

La desregulación y re-regulación de muchas actividades de interés público y privado, al parecer, ha sido uno de los puntos que más interés han generado en la opinión pública y por el que más han presionado toda clase de organizaciones privadas y sociales. En definitiva, en los últimos años han surgido nuevos movimientos que están encaminados a cuestionar la forma y los medios que tiene el estado para cumplir con sus fines públicos, así como para regular e incentivar las actividades de las organizaciones no gubernamentales, tanto para el cumplimiento de fines privados, como para el desempeño de las tareas eminentemente privadas.

Así, el planteamiento de reforma del estado de la iniciativa salinista proponía la redefinición de los límites de las esferas pública, privada y social, reconociendo la incapacidad del estado para cumplir, por sí solo y de manera eficaz y eficiente con los fines públicos. Esta propuesta reconocía la necesidad de que se desarrollaran nuevos mecanismos y fórmulas de cooperación entre todos los sectores y todas las esferas para el cumplimiento de las tareas públicas.

Además, reconocía el valor de los mercados para asignar de forma eficaz y eficiente la gran mayoría de los bienes y servicios que la sociedad requería; por lo que era necesario que las regulaciones que determinaban el funcionamiento de estos mercados tuvieran una menor intervención gubernamental y se crearan mayores incentivos de participación de los particulares.

La reducción del papel del estado en la economía, tanto de manera directa (gasto de gobierno, generación de empresas públicas de participación estatal mayoritaria, etc.) como indirecta (mediante regulaciones) era uno de los objetivos centrales de la propuesta de reforma del estado. Se reconocía, en esta propuesta, que la intervención estatal excesiva desalentaba la iniciativa privada y social y obstaculizaba su participación en el cumplimiento de las tareas públicas.

Así, esta visión de replegar al estado y de reducir los medios de que disponía para intervenir en la economía fue calificada por sus críticos como la puesta en marcha de un programa "neo-liberal" que se fundaba, sobre todo en el aspecto económico, en la ortodoxia de los enfoques neoclásicos de la economía y su rechazo a toda intervención del gobierno en los mercados.

En la esfera social se consideró, por parte de los críticos de esta propuesta de reforma del estado, que la intención no sólo era adecuar los medios de que disponía el estado para cumplir con sus tareas públicas, sino que también se tenía la intención de eliminar la naturaleza social del estado mexicano, es decir, eliminar la responsabilidad del estado de cumplir con cualquier clase de fines de justicia social.

Sin embargo, y según una corriente de interpretación²³, parecería claro que la propuesta de reforma del estado nunca ha intentado eliminar la naturaleza social del estado mexicano, sino, más bien, readecuar los medios e instrumentos que tenía a su disposición para cumplir con esos fines y, si acaso, redefinir los términos en que se entiende la función social del estado, en otras palabras, reinterpretando, a la luz del debate contemporáneo, lo que se entiende como lo "Social" de la justicia social²⁴. Así, podemos señalar que el principal aparato de seguridad y bienestar social ("el welfare state mexicano") sigue vigente, en términos generales, tanto en sus estructuras como en sus instituciones, aunque se realizó un gran esfuerzo para modernizarlas y adecuarlas a las nuevas condiciones que vivía el país. El debate sobre la adecuación de los medios e instrumentos de que dispone el estado para cumplir con los fines y tareas públicas que éste tiene, será el tema de los siguientes capítulos.

G. Un nuevo juicio de valor: la justicia social entre los desiguales más desaventajados

Para concluir este capítulo, me interesa señalar que, en términos de las concepciones de justicia y equidad social, se ha optado claramente por crear las condiciones de niveles mínimos de bienestar que permitan disminuir, al menos parcialmente, la desigualdad en el acceso a las oportunidades.

²³Aguilar Villanueva Luis F.; "Las reformas mexicanas: hechos y agenda" en Barry B.Levine, El Desafío Neoliberal. México, Grupo Editorial Norma,1992. pp. 208-210.

²⁴Una forma de reinterpretación de la naturaleza de lo social se encuentra en Aguilar Villanueva Luis; "Cuando lo Social es también social", Examen, pp.6-8, Marzo de 1993.

Dicha visión se ha centrado, sobre todo, en las tesis de combate a la pobreza como una fórmula de reducir los niveles de desigualdad que existen entre los individuos que tienen necesidades básicas insatisfechas o se encuentran por debajo de la línea de pobreza. Por ello, se puede señalar que el esfuerzo principal en la generación de nuevos medios e instrumentos de asignación de recursos públicos en materia social (la nueva gestión pública en política social), se ha centrado en la creación de medios e instrumentos que permitan una reducción general en los niveles de pobreza, lo que ha sido interpretado como la inversión en la creación de condiciones mínimas de bienestar económico y social para los que se considere menos favorecidos.

Sin embargo, debemos señalar de que se ha hecho una clara distinción entre los individuos menos favorecidos y se les ha caracterizado como individuos en pobreza extrema y pobreza moderada. Esta distinción genera una desigualdad fundamental entre los desiguales de la sociedad. En otras palabras, que aún entre los que no gozan de igualdad de condiciones ante la ley, en la protección de sus libertades y derechos, así como de insuficiencia en los niveles de bienestar económico y social que les permita la igualdad de oportunidades, existe una situación en la que hay grupos con aún mayores desventajas que otros y que merecen el calificativo de los menos favorecidos entre los desfavorecidos.

Así, y en términos de justicia y equidad social, es necesario reconocer esta desigualdad fundamental entre los desiguales y que, en el cumplimiento de los fines sociales que definen al estado mexicano, es necesario que primero se apoye y estimule a los más desfavorecidos entre los desfavorecidos, al menos para crearles condiciones que les permita gozar de las oportunidades que tienen los menos desfavorecidos a comparación de ellos.

Esta distinción entre los individuos altamente desfavorecidos y menos desfavorecidos, nos obliga a definir un criterio de juicio de valor en los medios de que dispone el estado mexicano para crear las condiciones que permitan la igualdad mínima de oportunidades entre los desaventajados.

El criterio o juicio de valor que debe considerarse en este caso es el de que existen medios capaces de crear condiciones y niveles mínimos de bienestar para los menos desfavorecidos (como lo es el alto crecimiento económico, el grado de urbanidad que los caracterice y que signifique un acceso más viable a la educación, la salud, la vivienda y las oportunidades de empleo y de generación de ingresos, aún sea en la economía informal) y que es necesario que el estado desarrolle otro tipo de medios para reducir las desigualdades de los más desfavorecidos de todos (en otras palabras, los programas de combate a la pobreza extrema, las canastas básicas de nutrición gratuitas, el otorgamiento de ingresos mínimos libres de impuestos, la creación de subsidios a los alimentos de consumo básico etc.) .

Así, se puede claramente establecer un juicio de valor que distingue a los más desfavorecidos entre los desfavorecidos y que reclaman prioridad en la atención estatal a su desigualdad ante la ley y de condiciones mínimas de bienestar económico y social, con respecto a otros grupos en desventaja. Por ello, es fundamental señalar el papel que juegan los medios e instrumentos de la gestión pública gubernamental en la asignación de bienes y servicios de forma atinada y precisa, de tal suerte que, a la hora de querer apoyar a los más desfavorecidos, no se favorezca a los que, entre ellos, gozan de mayores oportunidades.

Así, el señalamiento que hago en el párrafo anterior tiene por objeto destacar la capacidad que tienen los medios de que dispone el estado mexicano para cumplir con unos y otros fines de justicia y equidad social, así como para aumentar o disminuir la desigualdad en las oportunidades que caracteriza a la sociedad mexicana. De esta forma, si queremos que los fines de libertad y justicia y equidad social se cumplan fehacientemente, se hace necesario que analicemos claramente el papel, y el poder, de los medios e instrumentos de que dispone la acción estatal para cumplir de forma precisa, adecuada y clara con los fines que tiene definidos.

En el capítulo siguiente veremos, también, como los medios e instrumentos de que dispone el estado para cumplir con sus fines y tareas públicas han jugado un papel fundamental en el incremento de las desigualdades que existen en la sociedad mexicana, así como han demostrado su incapacidad para garantizar el ejercicio pleno de las libertades de los individuos mediante la igualdad de condiciones ante la ley, así como la insuficiencia que han demostrado para asignar los recursos públicos de forma eficiente, eficaz y equitativa incrementado así, la desigualdad de oportunidades entre los individuos y no cumpliendo con los fines de justicia social que tienen como objetivo último.

CAPITULO SEGUNDO

II. El debate sobre las propuestas de políticas públicas y de gestión pública y sus aplicaciones para el caso mexicano

A. Dos concepciones de la gestión pública mexicana

En el capítulo anterior hice la distinción entre juicios de valor y juicios de hecho, para interpretar la acción estatal y distinguir claramente cuáles son los fines y cuáles son los medios de la acción gubernamental y cómo el cambio y las transformaciones que ha vivido el estado mexicano, han tratado de actualizar los medios de que dispone (sus juicios de hecho) para cumplir con sus fines originales (juicios de valor) que aún, no han sido satisfechos.

En la distinción entre los fines y los medios de la acción estatal, quise hacer énfasis en un aspecto particular de esta acción y es el de sus tareas de justicia y equidad social. Así, en el capítulo anterior vimos cómo se podían interpretar las nociones de justicia y equidad social, de acuerdo a los juicios valorativos en que se funda la Constitución mexicana.

Así, los elementos que se pueden resumir de los juicios de valor en los que se funda (al menos formalmente) el estado mexicano son: a) el aseguramiento de un sistema de libertades en el que el principio de la igualdad de todos los individuos ante la ley se cumpla y sus libertades se amplíen permanentemente y b) la creación de condiciones económicas y sociales que permitan mínimos de bienestar para todos los individuos de tal forma que todos gocen de una situación de igualdad de oportunidades.

Sin embargo, en la óptica vigente del estado mexicano, debemos señalar que los juicios de valor antes mencionados son los que se encuentran vigentes en el país y, ahora, lo importante es discutir el segundo componente de la acción estatal que es el de los medios o instrumentos (juicios de hecho) de que dispone para cumplir con estos fines.

En términos de los medios o instrumentos de que dispone el estado mexicano debemos señalar, por principio, que se han transformado notablemente en los últimos años y que, básicamente, se han consolidado dos concepciones distintas sobre ellos en los últimos años.

La primera concepción está fundada en la visión de que la gestión pública y los instrumentos de que dispone, - sus organizaciones burocráticas, sus empresas públicas, sus fideicomisos, sus organizaciones asistenciales, su aparato administrativo, sus instancias federales, estatales y municipales etc.- son los instrumentos idóneos (o únicos) de que dispone para cumplir con las tareas públicas. Sin embargo, y más importante que esto, es la visión de que el cumplimiento de los fines públicos que definen a la gestión pública es una tarea que le compete de forma única y exclusiva al estado y que no es posible que otros agentes y organizaciones de la sociedad participaran en ella.

Así, el enfoque que previó durante varias décadas en la gestión pública estatal era que la acción pública (el cumplimiento de los fines públicos) sólo podía entenderse como sinónimo de acción estatal, gubernamental o burocrática con un estilo altamente centralizado en el gobierno federal, sin contrapesos institucionales en los niveles del gobierno local, los estados y los municipios y sin los contrapesos de la competencia democrática y, aún más, sin la cooperación con otro tipo de organizaciones ciudadanas, ya sea privadas o no gubernamentales, de las cuales su actividad era considerada, (por el estado) como innecesaria o, en todo caso, irrelevante.

Así, este enfoque claramente estatista-burocrático de la gestión gubernamental prevaleció durante casi cincuenta años en la esfera económica (de mediados de la década de los treinta hasta principios de la década de los ochenta) y entró en crisis a fines de la década de los setenta, no sólo en México sino en todos los países desarrollados. Asimismo, en el área de la política social, este enfoque prevaleció aún durante más tiempo, hasta fines de la década de los ochenta. A la crisis de dimensiones del estado benefactor, se le definió como una crisis fiscal del estado que se expresaba como una crisis de consenso político y, por tanto, de legitimidad de la eficacia gubernamental.

En este aspecto, podemos señalar que la literatura sobre la crisis fiscal del estado y su expresión en crisis de legitimidad es amplia y no me concentraré en ella²⁵. Baste decir que esta percepción de la crisis del estado benefactor desató cuestionamientos muy severos a la capacidad del estado para cumplir con los fines que se había propuesto y, sobre todo, recalcó que era imposible que el estado pudiera hacer frente a las crecientes demandas sociales que enfrentaba (que, en las sociedades desarrolladas, eran producto del proceso democrático), puesto que éstas crecían mucho más de prisa que los recursos que el estado podía reunir para hacerles frente.

Por ello, surgió durante la década de los setenta, y tomó auge durante los gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en Inglaterra, una corriente que propugnaba por una reducción drástica del aparato gubernamental y un repliegue considerable del estado en la realización de las actividades que antes desempeñaba. Buena parte de la crítica se basó, por una parte, en la gran aversión que manifestaron amplios sectores sociales en los países desarrollados al aumento de impuestos y, por otro, en la visión de que las organizaciones burocráticas que había creado el estado para cumplir con sus tareas, habían fracasado como mecanismos eficaces de administrar los recursos públicos.

Sin embargo, también surgió un enfoque, que tomó muchas de sus tesis y propuestas de derivaciones de los enfoques neoclásicos de la economía, que abogaba por un salida total del estado de toda clase de actividades económicas, (salvo unas cuantas que constituían monopolios naturales) o de toda clase de intervención directa o indirecta en el funcionamiento de los mercados, (salvo en los casos en que existieran imperfecciones en ellos, o asimetrías de información) señalando que la intervención del estado en la economía sólo provocaba distorsiones en los mercados y disminuía la eficacia de éstos para asignar los recursos públicos.

²⁵ Entre los principales exponentes de estas tesis se encuentran James O'Connor, Jürgen Habermas y Claus Offe, quienes han señalado que la crisis del estado benefactor se expresa, básicamente, como una crisis fiscal que produce una crisis de legitimidad del estado.

Además, esta propuesta (calificada como neoliberal por sus opositores) resultó sólidamente respaldada por las grandes instituciones financieras internacionales, así como por un creciente *establishment* nacional e internacional de economistas formados en estas tesis, que ocupan puestos de alto nivel en los sectores públicos, privados y no gubernamentales de una gran cantidad de países y de consultorías financieras internacionales de fuerte influencia en los comportamientos de los mercados mundiales y de muchos gobiernos alrededor del mundo.

Así, estos enfoques, que tuvieron su auge en la década de los ochenta en los países desarrollados y en los noventa en todo el resto del mundo, incluso en las naciones ex socialistas y en las economías capitalistas emergentes, impulsaron un largo y drástico proceso de reformas orientadas a reducir la acción del estado en una amplia gama de actividades y, sobre todo, sirvió de sustento para criticar los instrumentos, medios organizacionales y administrativos, así como los mecanismos de intervención directa e indirecta de que disponía el estado para cumplir con las tareas públicas.

Así, surgió la propuesta del redimensionamiento del estado, de su "adelgazamiento", que, según algunos de sus más sólidos defensores, ha sido "la búsqueda por reencontrar y acotar lo que deben y pueden hacer bien los poderes del estado: determinar cuáles son los fines públicos a cumplir que son posibles de ser realizados y a través de cuáles instrumentos y opciones de acción"²⁶. Sin embargo, debemos recalcar que la cuestión de fondo fue señalar que el estado había alcanzado sus límites de expansión y que era necesario retraerlo y sobre todo, que era indispensable volver a definir con nuevos criterios, el ámbito de lo gubernamentalmente factible y constructivo.

No es mi intención en este trabajo analizar la eficacia de las medidas de reforma impulsadas por el gobierno mexicano y los éxitos y fracasos de la propuesta de reforma o redimensionamiento del estado; tampoco, deseo analizar de forma alguna la eficacia de los procesos de privatización de empresas públicas y de reducción de la intervención del estado en la economía; me basta con señalar que estos procesos influyeron en el surgimiento y la consolidación de una visión mucho más amplia del papel de los agentes privados y no gubernamentales en el cumplimiento de los fines y tareas públicas.

²⁶ Aguilar Villanueva, Luis F. El Estudio de las Políticas Públicas; Primera Antología; México, Miguel Angel Porrúa; 1992. pp.19.

Asimismo, también sirvió para darle impulso al reconocimiento de una nueva y activa "sociedad civil" autónoma y capaz de autoorganizarse sin la intervención de los poderes públicos. Por ello, esta propuesta estimuló un amplio debate (que aún no termina) sobre la necesidad de renovar los mecanismos de gestión pública (y de gestión pública en política social) de que dispone el estado para cumplir con sus fines, de tal forma que permitiera una mayor participación de agentes externos a su ámbito y esferas de acción tradicionales.

B. Las propuestas de los estudios de políticas públicas

De hecho, es con respecto a este cambio de visión de los medios e instrumentos de la acción estatal que quiero orientar este capítulo, señalando la gran influencia que han tenido en esta percepción los enfoques de los estudios de políticas públicas (incluyendo las ciencias de políticas o policy sciences) y gestión pública (principalmente de origen y autoría norteamericana) que permearon notablemente entre los círculos académicos y gubernamentales mexicanos y se sintonizaron (poco tiempo después) con la propuesta que adoptó el gobierno demócrata de Estados Unidos (basado en una idea original de David Osborne y Ted Gaebler²⁷) y que proponía "reinventar el gobierno", mediante el uso intensivo de esquemas de cooperación público-privados y de creación de "gobiernos empresariales" o de iniciativa privada-empresarial.

Así, los enfoques de análisis de políticas son particularmente útiles para explicar este cambio de orientación del gobierno. Podemos decir, como bien señala Luis Aguilar que "en el terreno de la elección de políticas públicas, el uso correcto posible de la ciencia es el de la crítica técnica y el de la valoración técnica, del enjuiciamiento lógico de la política- a la Weber- o la tecnología social cuyos resultados pueden ser sometidos a prueba con una ingeniería social gradual, tal como lo definía Karl Popper"²⁸. Así, el análisis de políticas se funda en el criterio científico de la búsqueda del conocimiento empíricamente comprobable, que esté abierta a la crítica proveniente de cualquier explicación más satisfactoria.

²⁷ Osborne David y Ted Gaebler, Un nuevo modelos de gobierno; México; Gernika; 1994.

²⁸ Aguilar Villanueva, Luis F. ; op.cit ; pp. 38-39.

De esta forma, podemos decir que en la relación medios-fines (juicios de hecho-juicios de valor), los primeros (juicios de hecho) pueden ser sometidos al enjuiciamiento científico, es decir, a la corrección científica entre verdadero y falso, eficaz e ineficaz, eficiente o ineficiente. Mientras que los segundos no tienen mecanismo de corrección válido y se refieren a los juicios que se emiten en favor de éticas, religiones, visiones del mundo y manifestaciones políticas entre las cuales no puede precisarse, de forma científica y comprobable, entre verdadero o falso. Por ello, se puede señalar que las ciencias de políticas son los instrumentos de las sociedades abiertas y democráticas en las que, por estructura y funcionamiento, son cuestionables y corregibles, propensas al error y capaces de aprendizaje.

Así, las "ciencias de políticas" como las definió Harold Lasswell en un uno de sus primeros textos, buscan articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democrática) de gobierno, mediante un programa de investigación del conocimiento *del* proceso de la política y *en* el proceso de la política. Así, la propuesta de Lasswell versa sobre la cuestión concreta de la relación entre el conocimiento natural y social que una sociedad posee en su comunidad intelectual y las decisiones que los gobernantes y legisladores democráticos afrontan.

Así, podemos señalar que las ciencias de políticas tienen dos marcos de referencia separables pero entrelazados: el conocimiento *del* proceso de la política y el conocimiento *en* el proceso de la política. El conocimiento *del* proceso alude a la búsqueda del saber cómo y porqué determinados problemas son calificados de públicos y otros se les niega tal calidad. Así, también busca precisar cómo y porqué el gobierno incluye ciertos problemas en su agenda y excluye otros; cómo y porqué ciertos gobiernos tienden a elegir ciertos cursos de acción, a privilegiar ciertos instrumentos o a acentuar ciertos aspectos de la acción pública y descartar otros cursos, operadores y aspectos.

Así, el conocimiento *en* el proceso significa la tarea de incorporar los datos y los términos de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión de la política, con el propósito de corregir y mejorar la deliberación y la decisión pública. Concretamente busca ofrecer, con base en los resultados de las ciencias sociales, de las ciencias naturales (en los casos que correspondan a ello) y de las ciencias de decisión y gestión, métodos analíticos, información pertinente y conocimiento con el propósito de incrementar la racionalidad de la construcción, examen, selección y desarrollo de la opción de política. Así, podemos hablar de las ciencias de políticas como una teoría normativa de carácter tecnológico.²⁹

Así, las ciencias de políticas se enfocarían sistemáticamente al policy decision-making (proceso decisorio de hechura de políticas) como su objeto de conocimiento e intervención, centrándose en el proceso decisorio como un hecho concreto, determinado y relativo a problemas públicos precisos; en otras palabras, los especialistas del análisis de políticas hacen suyas las actividades intelectuales relacionadas con el esclarecimiento de metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas de las distintas políticas a analizar.

De esta forma, las policy sciences tienen un compromiso valorativo fundamental con el ideal liberal-libertario de la política y la democracia, (es decir, de las sociedades abiertas, que reconocen en el instrumental científico-técnico-jurídico el mejor instrumental para cumplir con los fines que se proponen) aunque en el desarrollo de sus análisis buscan el esclarecimiento de las metas y de los propósitos valorativos que subyacen a una política.

La literatura de políticas públicas y de gestión pública es muy amplia y sólo haré énfasis en algunas de las propuestas teóricas de autores como Harold Lasswell, Yehezkel Dror, A. Lowi, Aaron Wildavsky, Richard Rose, Charles Lindblom, Guy Peters entre otros y su visión de la forma como se definen, formulan, implementan (ponen en marcha) y evalúan las políticas públicas o las medidas de acción gubernamental. También, señalaré algunas de las propuestas más interesantes y útiles para analizar el caso mexicano de los estudios de "public management" o gestión pública³⁰ que son especialmente útiles para el caso de la política social.

²⁹ *Idem*; pp. 38-39.

³⁰ De estas propuestas resalta el enfoque planteado por David Osborne y Ted Gaebler de "reinventar el gobierno", en el cual se hace hincapié en que al analizar las funciones del estado (o del gobierno) importa más el "cómo" deben realizarse estas funciones, en lugar de el "que" funciones se realizan.

Así, quiero empezar con las propuestas teóricas de las tesis de políticas públicas que fundan su análisis en la forma, patrón y estilo de elaborar las políticas, así como en las búsquedas para entender, definir y explicar el proceso de las políticas y como percibir mejores acercamientos a su formulación y desarrollo. Además, resaltaré la caracterización de la acción estatal que distingue claramente etapas en ellas, y que se pueden definir, como lo señalé anteriormente, como los procesos de definición, formulación implementación y evaluación de las políticas públicas. De esta forma, podemos decir que el análisis que presento busca recuperar una disciplina que pretende contribuir a la elaboración de decisiones públicas más eficaces.³¹

En estos términos, señalaré que la mayoría de los enfoques de estudio sobre políticas públicas se fundan en tres criterios fundamentales: primero, que el proceso de elaboración de políticas públicas, en los países desarrollados, se lleva a cabo en una sociedad abierta, democrática, en la que se respetan las libertades privadas y públicas de sus ciudadanos y, por tanto, en las que existe un amplio interés de actores externos y distintos a las agencias gubernamentales, de participar en la elaboración de las políticas, en vigilar su implementación y en evaluar, al lado de las agencias gubernamentales, la eficacia de dichas medidas.

Segundo, que distinguen entre dos esferas de acción en la sociedad, una propiamente pública, en la que se rebasa la restricción individual, privativa y concierne a lo que es accesible y disponible sin excepción para todos los individuos de la asociación política y que puede ser argumentado como algo que es de interés y utilidad para todos los individuos de la asociación política³².

Así, lo público es diverso a los individuos pero no adverso a ellos, no busca modificar sus libertades o beneficios, sino que se constituye para su garantía, respaldo y extensión general. Más aún, y como dice Aguilar Villanueva: "el ámbito de lo público es el campo de interacciones e interpelaciones en las que los ciudadanos individuales, por sí mismos o en sus organizaciones, hacen política y hacen las políticas, definen las normas generales, dan forma a sus problemas y esquemas de solución, verifican y eligen a los líderes del estado".³³

³¹ Aguilar Villanueva, Luis F. ; *op.cit* ; pp. 15-16.

³² Aguilar Villanueva Luis F.; *op.cit*; pp. 28-29.

³³ *Idem*; pp. 28.

El otro ámbito es el de lo privado, que está más bien relacionado con el respeto al ejercicio de las libertades públicas y privadas de los individuos, a su organización autónoma, diversa e independiente en organismos, instituciones y organizaciones que están fuera de la tutela y el presupuesto gubernamental y que, además, responden a intereses particulares que no son generalmente compartidos, pero no por eso son menos legítimos. Así, el reconocimiento de los ámbitos de lo público y lo privado como punto de partida en los análisis de las políticas y, sobre todo, la distinción de que lo gubernamental es público, pero que lo público trasciende lo gubernamental y burocrático.

El tercer criterio que contemplan los estudios de políticas públicas, como señala Yehezkel Dror,³⁴ es la diferencia que existe entre policy analysis y policy sciences; es decir, los enfoques que se interesan en el contenido de las políticas y los que se interesan en el proceso de las políticas. Así, el lugar manifiesto de su discrepancia será la manera de concebir el proceso decisorio de las políticas. Sin embargo, en términos generales, se puede afirmar que el policy analysis es la actividad normativa de construir y evaluar la(s) mejor(es) opciones de política, relativas a determinados problemas públicos. En cambio, las policy sciences se utilizan para denotar simplemente cualquier estudio relativo a las causas, efectos, procesos, contenido, restricciones, modalidades de la hechura de la política, así como de hecho sucede.

También Dror buscará la construcción del arquetipo de la política pública, la regla general de análisis y decisión que permitirá describir y explicar cada una de las políticas particulares así como de hecho suceden, y a la vez ayudará a prescribir la decisión apropiada según el tipo de problema y circunstancia.

³⁴ Yehezkel Dror es uno de los principales pioneros, junto con Harold Laswell, de los estudios de las ciencias de las políticas.

Hoy en día, diversos autores³⁵ han demostrado que los límites o fronteras entre los ámbitos de lo público y lo privado son borrosos y poco nítidos, por lo que es necesario precisar, más bien, el grado de "publicidad", es decir, de carácter público de las tareas que se realizan en lugar de analizar los orígenes primarios de las organizaciones e individuos que participan en ella. Así, se considera que puede haber organizaciones privadas y no gubernamentales que cumplen con tareas públicas, así como organizaciones gubernamentales que están cumpliendo con fines que son más de interés privado que público.

Como dice Luis F. Aguilar³⁶: "El nuevo patrón de policy making (hechura de políticas) modifica reglas (escritas o no), procedimientos (formales o no), expectativas (legales o no), concepciones (meduradas o desmeduradas) de la relación entre sociedad y gobierno. En esencia, se redefinen los linderos del ámbito político (público) y del ámbito privado". Así, con una propuesta de nueva gestión pública, entendida como un cambio en el patrón de hechura de políticas, se convierte en una nueva forma de cumplir con los fines y tareas públicas, en la cual se desea respetar las libertades de los individuos y estimular la cooperación social en tareas y ámbitos en los que antes su participación estaba vedada.

También, en el análisis de las políticas es necesario señalar la falsa distinción entre política y administración, es decir, que en las organizaciones públicas existen elementos de su estructura que cumplen funciones más bien políticas y elementos que cumplen sólo funciones administrativas alejadas de la política. Esta distinción propuesta por Woodrow Wilson en el siglo pasado³⁷ se ha revelado falsa y ha propiciado una serie de enconados debates académicos entre aquellos que quieren despolitizar la acción de las burocracias y aquellos que consideran que es imposible hacerlo, y que su naturaleza política existe por definición.

³⁵ Bozeman, Barry; "Exploring the limits of public and private sectors: sector boundaries as Maginot Line"; Public Administration review; vol. 48, núm. 2; March-April 1988. pp. 672-674.

³⁶ Aguilar Villanueva, Luis F.; op.cit; pp.19.

³⁷ Wilson, Woodrow; "el estudio de la administración pública"; en Revista de Administración Pública; Antología 1-54; México; INAP; febrero de 1983, pp. 369-381.

Este enfoque nos lleva a otro elemento del análisis de políticas públicas que es el del papel o la función que juegan las organizaciones burocráticas y la forma como, a través de un énfasis de búsqueda de eficacia en la autoridad jerárquica, ha sido severamente criticada en su forma de operar por los teóricos de las organizaciones que consideran a las organizaciones burocráticas, ordenadas por jerarquías, divididas por funciones, que incentivan la responsabilidad individual en lugar de la colectiva, que están definidas por reglamentos y que se organizan por pirámides jerárquicas de autoridad, como organizaciones anacrónicas, incapaces de adaptarse rápidamente al cambio, que desincentivan la creatividad individual y sofocan la iniciativa de sus miembros.

En los estudios del papel y las funciones que cumplen las organizaciones burocráticas, (así como la forma en que intervienen en los distintas etapas de la políticas públicas) es importante el estudio de Guy Peters³⁸ que rechaza la dicotomía de política y administración y demuestra el alto grado de politización que tienen las organizaciones burocráticas y su forma de recibir toda clase de presiones de grupos de interés, asociaciones civiles, organismos privados y sindicales y por otras agencias gubernamentales de otros niveles, áreas o instancias federativas. Así, demuestra que los organismos administrativos gubernamentales están altamente politizados y tienen intereses y asignaciones presupuestales que desean defender contra otras agencias.

Junto a este enfoque de la politización de las burocracias debemos mencionar los análisis alternativos de teoría de organizaciones que se pueden clasificar en tres vertientes: primero, los enfoques que consideran que debe buscarse la eficiencia de la organización por medio de la autoridad. En este enfoque, el más tradicional, se puede ubicar la visión vigente que justifica la existencia y forma de operar de las burocracias y que se busca incrementar su eficacia por medio de una mayor racionalidad de sus medios para cumplir con los fines que tiene asignados³⁹.

³⁸Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy*, New York; Longman; 1989.

³⁹ En esta corriente podemos ubicar los estudios clásicos de la organización gubernamental, incluyendo el enfoque de acción racional con respecto a fines (burocrático) de Max Weber, así como el enfoque de división del trabajo por funciones y etapas de Frederick W. Taylor, y el de los proverbios de la administración de Gullick y Urwick en *Papers on the Science of Administration*; New York, Institute of Public Administration, 1939.

El segundo enfoque hace énfasis en la búsqueda de la eficiencia por medio de la cooperación. Estos enfoques, que han tenido un gran auge en las grandes corporaciones del sector privado, privilegian el trabajo en equipo y la responsabilidad compartida en la realización de las tareas. Además, trata de evitar la división funcional del trabajo y buscar reasignarlo con otros criterios que impidan la segmentación en elementos inconexos de las tareas a realizar⁴⁰. También estos enfoques se han fundado en las tesis de "racionalidad limitada", desarrolladas originalmente por Herbert Simon⁴¹ que puntualizaban los límites de la racionalidad en las tomas de decisiones, así como la insuficiencia e imperfección de la información, como criterio central para argumentar la imposibilidad de las decisiones racionales perfectas.

Por último, existen los enfoques "ecologistas" de la teoría de organizaciones que hacen hincapié en el peso de los "ambientes" en la definición y moldeo de las organizaciones y que señalan que su estructuración y funciones están mucho más influidas por elementos externos a las organizaciones, mucho más que por decisiones y criterios internos en ellas.

También, debemos mencionar un enfoque muy reciente desarrollado por Douglas North⁴² en el que define a las instituciones como estructuras de incentivos. Así las instituciones se definirán por las estructuras de incentivos que tengan y, dependiendo de los tipos de incentivos y la combinación de éstos, se logrará que sean eficaces y que puedan cumplir adecuadamente con las tareas que se han propuesto.

En la perspectiva de North, todas las organizaciones son algún tipo de institución y, por lo tanto, de estructura de incentivos que estimulan o desalientan la eficiencia y la eficacia. Las normas, reglas, prácticas, tareas, funciones, jerarquías, arreglos organizacionales o divisiones del trabajo que caractericen a las organizaciones, en el fondo, son sólo arreglos de incentivos, coherentes o no, que, en unos casos, mejoran el desempeño de la organización y, en otros, lo perjudican.

⁴⁰ Una de las propuestas más interesantes para transformar la división funcional del trabajo en la administración pública es la de R.T. Golembiewski: "Toward democracy within and through Administration: A primer to inspire and guide Organization Development applications"; en *Public Administration*; Uveges, Joseph (ed.); M. Dekker; 1982.

⁴¹ Simon Herbert, *Administrative Behavior*; Free Press; New York, 1947.

⁴² Douglas North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico México*; FCE; 1995.

Otro enfoque que podemos rescatar para el estudio de las políticas públicas, y que es notablemente contrapuesto a las visiones racionalistas medios fines más aceptadas, es el que propone Charles Lindblom y que identifica como "incrementalismo"⁴³. En esta propuesta, Lindblom señala que el trabajo y las acciones que realizan las organizaciones públicas y privadas obedecen a una lógica incremental, que es producto de "ajustes mutuos" entre diversos actores y, por lo tanto, no es posible precisar una clara metodología racionalizadora del tipo "medios-fines", puesto que éstos no se pueden cumplir, ya que el verdadero resultado de una política pública será el producto de la interacción entre actores.

En estos términos, las interacciones entre los individuos, las agencias de gobierno, las organizaciones privadas y sindicales entre otros, son los que moldean la política pública, independientemente de alguna visión racionalista que unos u otros definan o traten de llevar a la práctica. De esta forma, la política pública resultante será producto de una infinidad de negociaciones, arreglos e interacciones entre los diversos agentes que participen en ella, y los cambios que podrán realizarse estarán encuadrados en una lógica de cambios marginales reducidos, es decir, incrementales.

También Charles Lindblom, junto con Aaron Wildavsky, insistieron en que eran muchos más los problemas públicos que los ciudadanos resolvían a través de sus ajustes mutuos e interacciones sociales, sin necesidad de la coordinación gubernamental, que los que eran capaces de resolver los gobiernos a través del análisis racional o la especulación intelectual especializada.

Así, se puede señalar que existe una visión que define límites a la capacidad de transformación que puedan tener las acciones de gobierno, o políticas públicas, y que éstas sólo podrán transformar la realidad a través de cambios marginales mínimos que, con el paso del tiempo, podrán convertirse en transformaciones mayores. En otras palabras, este enfoque descarta la imposibilidad de realización de cambios muy profundos o de gran envergadura en períodos cortos de tiempo e independientemente del "poder" de los instrumentos de acción pública que se tengan disponibles.

⁴³ Lindblom, Charles; The Science of Muddling through; 1959.

También, en este enfoque se señala que el alcance de los medios e instrumentos gubernamentales es más bien limitado y sólo puede influir marginalmente en los cambios. Además, debe considerarse que, rara vez, las medidas de gobierno pueden funcionar sin la intervención, participación, observación o influencia de las posiciones, opiniones y recursos de agentes externos al gobierno que pueden ser distinguidos de acuerdo a la áreas de interés en las que participen (más adelante señalaré los enfoques de áreas o arenas de política y de la forma en que agentes diversos participan en ella).

Así, se puede decir que el enfoque incrementalista considera que las "grandes transformaciones" no son producto de instrumentos de política poderosos o de grandes y ambiciosos programas de acción gubernamental, o de grandes movilizaciones de amplios sectores sociales para cumplir con determinados fines. Más bien, señala que el cambio de gran envergadura es producto de pequeños cambios marginales que modifican el curso de la evolución natural de los acontecimientos, y que se producirán en períodos de tiempo largos y después de un sinfín de interacciones y arreglos individuales (mutual adjustments) entre una gran cantidad de actores.

De esta forma, en los estudios de las ciencias de las políticas, tanto del proceso decisorio de las políticas como en el proceso decisorio de las mismas, han tenido cabida los enfoques racionalistas y los de racionalidad limitada; los que pugnan por un mayor esfuerzo de racionalización por medio de la acción instrumental tradicional (mejorar reglas de las burocracias, vigilar que éstas cumplan mejor sus funciones, dividir de una forma más funcional el trabajo etc.) y los que consideran que sólo transformando las reglas de interacción de los individuos y las organizaciones y la forma como éstos realizan sus ajustes mutuos, se podrá transformar (marginalmente) el potencial de cambio de las políticas públicas.

C. La propuesta de los "public management" studies

Sin embargo, al lado de estos enfoques ha tomado fuerza una nueva perspectiva de los estudios de la acción pública. Estas propuestas teóricas, conocidas como "public management studies" o estudios de gestión pública hacen énfasis en la velocidad del cambio de las sociedades y en la incapacidad de los gobiernos y de sus organizaciones para hacer frente de forma adecuada a las transformaciones que vive la sociedad moderna, por lo cual sus organizaciones burocráticas tradicionales se ven rebasadas y superadas en el manejo y administración eficiente de los recursos de que disponen, para cumplir con los fines que persiguen.

Así, los enfoques de public management, en el que varios de sus principales exponentes aceptan que tomaron muchas de sus premisas de los enfoques del management privado o de las ideas de estudiosos del management privado como Peter Drucker⁴⁴, resaltan el papel del "management" o gestión de las organizaciones públicas y la necesidad de que éstas adopten algunas de las propuestas del management privado para incrementar su eficacia y, sobre todo, que adopten la visión de la adaptación al cambio, como criterio fundamental de su operación cotidiana.

De esta forma, las propuestas de public management reconocen el valor que pudieran tener las técnicas contables y administrativas de las organizaciones privadas (con sus salvedades, reconociendo que las organizaciones privadas están orientadas a la búsqueda de la utilidad, mientras que las públicas se orientan al cumplimiento eficaz de las funciones específicas para las que fueron diseñadas), así como los criterios y fórmulas organizacionales flexibles, cooperativas, poco jerárquicas, intensivas en tecnología de información y que tienen la capacidad de adaptarse rápidamente a las demandas de los ambientes y de las condiciones en que operan.

⁴⁴ Así lo reconocen Ted Gaebler y David Osborne en su texto sobre la reinención del gobierno. En el prólogo señalan la influencia que tuvo en sus puntos de vista las tesis que presentó Peter Drucker en su texto de "The age of discontinuity" (1968) y que ha seguido sosteniendo en otros muchas de sus obras.

Capacidad de adaptación, flexibilidad ante el cambio, dinamismo, estructuras eficientes de incentivos que fomenten la cooperación, el trabajo en equipo, la responsabilidad compartida, los premios a la productividad, el cumplimiento de las tareas de acuerdo a criterios de "administración de la calidad total", la elaboración de criterios de evaluación y eficacia que permitan la valoración de los avances en el cumplimiento de una tarea etc. son muchas de las propuestas del management privado, que han sido adoptadas por los estudios de gestión pública para mejorar la acción de los gobiernos e impulsar su capacidad para cumplir con sus tareas.

A su vez, los estudios de gestión pública se han destacado por hacer un fuerte énfasis en el creciente grado de complejización de las sociedades modernas, en la rapidez del cambio tecnológico que las caracteriza, en la revolución de las comunicaciones que han acortado distancias e incrementado drásticamente la movilidad de los individuos y sus organizaciones. También, han hecho hincapié en la velocidad del cambio en las ideas, preferencias, valores, gustos, demandas, satisfactores y necesidades de los individuos, así como en las grandes innovaciones que existen en los campos más diversos desde la biotecnología, pasando por la cibernética y la electrónica, hasta la aviación civil y la tecnología nuclear.

En una palabra, la globalización y regionalización económica, la creciente competencia mundial por la prestación de bienes y servicios de alta calidad en todas las sociedades del orbe; la creciente y vertiginosa complejización de las sociedades con su alto componente de pluralidad y diversidad social y, como uno de los elementos centrales del cambio que sufren estas sociedades, es el surgimiento del "conocimiento" como factor fundamental de la producción, desplazando al capital, al trabajo y a la tierra y centrando en la inversión en capital humano la ventaja comparativa económica fundamental. Como dice Peter Drucker, es el surgimiento de la sociedad postcapitalista, o posindustrial como la definen Robert Reich y Alvin Toffler⁴⁵, y se orientan, de alguna forma, en la idea de la sociedad "posmoderna" de los autores de la escuela de Frankfurt⁴⁶. En esta nueva sociedad, la información será el elemento central que las definirá y caracterizará, a diferencia de cualquier otra sociedad del pasado.

Sin embargo, en países como México, Brasil, China o la India, la creciente y altamente conflictiva coexistencia entre grupos modernos y tradicionales, divididos por estratos de ingreso, de acceso diferenciado al mercado, por promedios diversos de niveles educativos, de salubridad, de niveles de bienestar, de expectativas de vida, de posibilidades altamente diferenciadas de acceso a las oportunidades, de condiciones de pobreza o de niveles suficientes de bienestar (o, como dice Alvin Toffler, la diferenciación entre sociedades rápidas y sociedades lentas, es decir, de alta capacidad de adaptación al cambio y de baja capacidad de adaptación a él)⁴⁷ y, sobre todo, con propuestas claramente contrapuestas con respecto a las prioridades que deben caracterizar a los gobiernos, amenaza con dividir profundamente a estas sociedades y a generar fuertes movimientos enfrentados en su interior.

⁴⁵ La literatura sobre la revolución tecno-industrial y sobre el surgimiento del conocimiento como factor central de la producción es muy amplia y variada, pero entre los textos más importantes podemos citar el de Peter Drucker; Postcapitalist Society; Oxford; Butterworth-Heinemann; 1995 y la serie de textos de Alvin Toffler como El shock del futuro, (1971) La Tercera Ola, (1981) y El Cambio del Poder; (1989) Colección de Sociología; Plaza & Janes entre otros.

⁴⁶ La visión del tipo de sociedad democrática occidental de finales de siglo veinte como una sociedad posmoderna fue una propuesta teórica de filósofos como Jürgen Habermas y Claus Offe de la escuela de Frankfurt o de Lyotard, Derrida y Michel Foucault de la escuela de pensamiento francesa.

⁴⁷ Toffler Alvin; El Cambio del Poder; Barcelona; Plaza and Janes; 1992. PP. 457-485.

Así, la propuesta de gestión pública, de public management, con su carga valorativa fuertemente orientada a la necesidad de adaptarse al cambio, a la flexibilidad organizacional, a la cooperación con otros actores privados lucrativos y no lucrativos, a la eficiencia y a la eficacia, a "hacer más con menos", a compartir la responsabilidad del cumplimiento de las tareas y los fines públicos; "a tomar el timón en lugar de los remos", a la transformación de las organizaciones burocráticas, a la inclusión de "gobiernos empresariales" que fomenten y estimulen la iniciativa personal e individual de los responsables de las agencias gubernamentales, es una de las respuestas que existen para hacer de la función pública una tarea altamente interdisciplinaria, interorganizacional y corresponsable entre actores diversos gubernamentales, privados y no gubernamentales.

Así, las propuestas de gestión pública que han criticado duramente a los sistemas organizacionales públicos y que han pugnado fuertemente por "rehacer" o "reinventar" a los gobiernos para hacerlos eficientes, han abogado, también, por darles un empuje empresarial a las organizaciones burocráticas, de tal forma que se estimule el uso de los recursos públicos de forma novedosa, a fin de aumentar al máximo su productividad y su eficiencia y, sobretodo, que desarrollen esquemas de cooperación adecuada con el sector privado y estrategias que promuevan acciones comunes con la(s) comunidad(es) a las que tienen que servir.

De esta forma, los gobiernos empresariales, como los definen los teóricos del public management, han empezado a instaurar sistemas que separan las decisiones políticas (timonear) de la prestación de los servicios (remar). Así, los niveles altos de la administración de los gobiernos se concentran en la toma de decisiones y en la dirección. Por ello, los gobiernos empresariales que van al timón tienden a recurrir al mercado y ofrecer soluciones más generales, que ataquen las raíces del problema, porque pueden definir el problema en su totalidad, para luego utilizar a muchas organizaciones distintas para que lo resuelvan⁴⁸.

⁴⁸ Osborne David y Ted Gaebler; *op.cit.* pp.67-69.

Para los gobiernos empresariales, o de gestión pública fuertemente orientada a estimular la iniciativa empresarial de sus miembros, la libertad de recorrer el mercado en busca de los proveedores de servicios más eficientes y eficaces, ayuda a los administradores públicos a lograr una mayor productividad de cada unidad monetaria invertida. Sin embargo, también reconocen los autores de estos enfoques en que existen cosas que hacen bien las empresas, pero existen tareas que hacen mejor los gobiernos, con sus métodos tradicionales. Para ellos, la distinción importante no consiste en la oposición entre el sector público y el sector privado, sino en la oposición entre monopolio y competencia⁴⁹ y, sobre todo, en la competencia entre organizaciones y no entre individuos.

Así, para los defensores de este enfoque, la competencia obliga a los monopolios públicos o privados a responder a las necesidades de sus clientes, de tal forma que mantienen bajos sus costos, responden con celeridad a las demandas cambiantes de sus clientes y los estimula a innovar.

Además, según los enfoques de public management, los gobiernos empresariales tienden a centrarse más en los resultados de las tareas que realizan que en los insumos que reciben para llevarlas a cabo (regularmente insumos presupuestales y reglamentarios) y buscan la creación de incentivos que premien resultados con altos rendimientos.

Así, las propuestas de gobiernos empresariales o de gestión pública altamente cooperativa con los sectores privado y no gubernamentales, favorecen la creación de sistemas presupuestarios que contengan una combinación de incentivos individuales y grupales, que se preocupen por financiar los logros y no los insumos, que favorezca a las instituciones descentralizadas mucho más que a las centralizadas y que fomenten administraciones participativas en la toma de decisiones.

⁴⁹ *Idem*; pp. 114-126.

Estas, y muchas otras, han sido las propuestas surgidas en los nuevos enfoques de gestión pública o "public management" que reconocen la necesidad de que, en las sociedades modernas de alta velocidad, profundamente revolucionadas por el cambio tecnológico y la alta competencia que existe en la prestación de bienes y servicios en mercados cada vez más amplios y sofisticados, se hace necesario que la gestión del gobierno en el cumplimiento de los fines y las tareas públicas, en otras palabras, la gestión pública, busque la creación de nuevos mecanismos de cooperación con los sectores privado y no gubernamental (social), a la vez que estimula el involucramiento de las comunidades incentivando la participación de las mismas en el cumplimiento de sus fines.

D. Las propuestas de gestión pública en política social

Quiero destacar que las propuestas del public management studies han permeado considerablemente en los círculos académicos y gubernamentales mexicanos (a pesar de que existen ciertas áreas y grupos del sector social que son reticentes a aceptar las propuestas de colaboración público-privado en la resolución de los problemas sociales) e impulsaron, sobre todo a partir del final de la década de los ochenta y principios de los noventa, una nueva concepción en la forma en la que se debía conducir la gestión pública en México. En este caso, me interesa resaltar los cambios que han ocurrido, a la luz de estos cambios en la teoría de la acción gubernamental, tanto en los estudios de políticas públicas, como de gestión pública, en la gestión pública en política social mexicana.

Sobretudo, me interesa resaltar la forma en que ha evolucionado la percepción de la acción estatal en la esfera social y cómo ha cambiado a partir de un enfoque sólidamente estatista-burocrático-paternalista-clientelar con una idea del beneficiario social como derechohabiente, sin necesidad o posibilidad de que participara en forma alguna de los beneficios sociales que le correspondían, a una visión cooperativa y corresponsable de la política social entre el sector gubernamental, la iniciativa privada, las organizaciones no gubernamentales y el resto de la comunidad.

También, esta nueva visión de la gestión pública mexicana considera a la participación social como un elemento central del éxito de toda política pública en materia social y ha permitido, de forma cada vez más amplia, que las medidas de política social estén cada vez más abiertas al escrutinio y la crítica pública y que de ellas, y de sus propias experiencias, tomen sus reglas de corrección y ajuste en la búsqueda de una eficacia creciente y de mejores resultados en los hechos.

De esta forma, podemos decir que, con los cambios que se han percibido en la gestión pública mexicana en los últimos años, ésta tiende a volverse cada vez más "pública" en su sentido de la publicidad original: los eventos y acontecimientos que vive una sociedad que, por su complejidad, gravedad, alcance o dimensión, rebasan las esferas de lo individual o familiar y hacen necesaria la intervención de comunidades mayores y de las autoridades para su resolución. Así, lo público es lo que es de interés de todos y en lo que los miembros de una comunidad, individualmente o en su conjunto, -sin olvidar al gobierno- tienen interés en participar o colaborar, interesarse o involucrarse y en la que los resultados de la acción beneficia o perjudica a todos.

Sin embargo, también quiero señalar que las propuestas de los estudios de gestión pública (public management) han tenido, al menos en un aspecto, un impacto menor a lo esperado en el ámbito de la política social. Este aspecto es el de la dificultad y la complejidad para evaluar clara y objetivamente los resultados de las políticas sociales; es decir, existen políticas sociales en las que los resultados no son cuantificables de forma convincente o que los efectos de una determinada política social pueden no tener impacto alguno, si no se complementan con otras medidas u otras políticas sociales. A su vez, existen variables de la política social que son difíciles de controlar y que no es posible realizar experimentos con ellas. Aún así, podemos decir que existe un impacto positivo en la percepción que se tenía de la gestión pública en política social y este cambio positivo es el producto de aceptar el papel de los ciudadanos-derechohabientes-beneficiarios en la elaboración de las políticas sociales y en la contribución que pueden hacer para resolver sus diversas carencias.

Por ello, en los siguientes capítulos analizaré la evolución de la gestión pública en política social que ha vivido la acción gubernamental mexicana y la forma en que ha sido capaz o no de cumplir con los fines y objetivos que se habían propuesto. También señalaré la forma en que los mecanismos tradicionales de ejercer la política social entraron en crisis a principios de la década de los ochenta y como surgió la nueva forma de comprender la política social en nuestro país, así como la forma en que se percibió la necesidad de renovar los mecanismos de gestión pública de la política social en México, para poder hacer frente a grandes desafíos y a la perspectiva que planteaba el crecimiento de la inequidad y desigualdad social en nuestro país y lo que esto podía representar para el régimen político mexicano.

Por ello, señalaré que el temor de una represalia electoral y del crecimiento de la oposición de izquierda, al principio, estimuló la necesidad de desmovilizar a la sociedad y a los grupos marginados para someterlos al ritmo político del gobierno en el tratamiento de la política social; sin embargo, la escasez de recursos fue lo que realmente se convirtió en uno de los principales elementos que impulsó la innovación en gestión pública. En otras palabras, la necesidad de concebir a la gestión pública gubernamental de otra forma, se hizo imperativa para poder hacer frente a los graves problemas de igualdad de oportunidades que existían (y existen) en el país.

CAPITULO TERCERO

III. La Gestión Pública en Política Social en México de 1934 a 1988.

A. La política social en México de 1934 a 1988

El estudio de la política social que imperó en México en el período que transcurre de 1934 a 1988 requiere ciertos elementos a considerar. Primero, analizar cuáles eran los fines que perseguía el estado mexicano en materia de política social; segundo, y para algunos, uno de los factores más importantes a considerar, es el desempeño económico del país durante ese período.

Tercero, un estudio de los instrumentos, medidas de gobierno, instancias e instituciones de seguridad social que se desarrollaron durante esos años y que pueden considerarse como la expresión de la gestión pública gubernamental durante ese período en materia social, así como el análisis de los que se puede considerar como los criterios que orientaron la acción del gobierno en el cumplimiento de los fines revolucionarios. Por último, en cuarto lugar, deseo resaltar un elemento que me parece sumamente importante considerar y que son los resultados de la política social y sus efectos en algunos grupos sociales.

Así, deseo mostrar cómo la gestión pública en política social durante este período permitió el surgimiento de una sociedad altamente desigual en su composición, con un fuerte sector de clases medias que empezaron a demandar una permanente ampliación de sus niveles de bienestar, independientemente de la situación en que se encontraban otros grupos sociales. También, quiero resaltar la consolidación de amplios grupos y sectores sociales que, a pesar de ser beneficiarios de los procesos de urbanización y de desarrollo en general, tenían niveles de bienestar reducidos que nos les había permitido una existencia en condiciones mínimas de dignidad y decoro; a estos sectores hoy los clasificamos como grupos que viven en condiciones de pobreza moderada y son los mejores candidatos a integrarse a los sectores medios vía el empleo y la educación, en caso de contar con apoyos adecuados por parte del estado.

De esta manera, en este análisis que planteo deseo resaltar el desarrollo de capacidades diferenciadas de integración al mercado de los diversos grupos sociales; este desarrollo de capacidades diferenciadas de integración se refleja en la desigualdad de oportunidades que existe en la sociedad mexicana y en la consolidación de grupos y sectores sociales que, vía la educación de mayor calidad, el aprovechamiento de los mejores servicios de salud del país, en el consumo de bienes y servicios (sobre todo de producción privada nacional y extranjera), en las posibilidades de incrementar sus niveles de ingreso por encima de los niveles de ingreso promedio del país y por el acceso a los empleos en los sectores más modernos de la economía, son capaces de desarrollar una gran variedad de ventajas comparativas con respecto a los otros grupos sociales, que prácticamente les hace imposible a los grupos y sectores en desventaja competir en igualdad de oportunidades, con estos sectores privilegiados.

Por ello, quiero señalar en este capítulo que en la concepción de la gestión pública en política social se consideró que el cumplimiento de los fines públicos (juicios de valor de la política social) sólo le correspondía realizarlos al estado y a los diversos gobiernos, mediante los instrumentos, mecanismos y medios que el mismo estado pudiera desarrollar, financiar y controlar para ello. Así, mostraré cómo privó en México durante ese período (1934-1988) una concepción eminentemente estatista-burocrático de lo *público* en política social y como lo *público* sólo podía entenderse como sinónimo de lo estatal-burocrático y gubernamental.

Así, la diferencia en la forma de concebir lo *público* en la gestión pública en política social y de señalar que abarcaba, pero trascendía, lo estatal-burocrático-gubernamental es el mayor cambio en la gestión pública en política social entre el período 1934-1988 y el período que corre desde ese año hasta nuestros días. Por ello, quiero empezar por señalar cómo el estado y sus gobiernos posrevolucionarios crearon la identidad público-gubernamental-estatal-burocrático como una unidad indisoluble y cómo los diversos gobiernos posrevolucionarios se adjudicaron de forma exclusiva el cumplimiento de los fines sociales que definían al estado surgido de la revolución y descalificaron cualquier otro intento de organizaciones (privadas y no gubernamentales) de cumplir con esos fines y tareas que, en opinión de los gobiernos posrevolucionarios sólo competían al estado y sus organizaciones cumplir.

A. Los orígenes de la gestión pública social mexicana: la década de los treinta

Como es bien sabido, el origen del estado mexicano moderno es el movimiento armado iniciado en 1910 que, después de años de guerra civil y muchos más de larga pacificación del país, definió, en la Constitución de 1917, las bases o los juicios de valor del estado mexicano posrevolucionario.

Así, el constituyente de 1917 definió al estado mexicano como un estado con carácter dual: por un lado, era un estado liberal, que garantizaba la protección de las libertades de los individuos en materia política, económica y social, garantizando las libertades positivas y negativas básicas de todo ciudadano moderno (libertad de expresión, de prensa, de tránsito, de residencia, etc.); por otro lado, era un estado social, que garantizaba a los ciudadanos mexicanos una serie de derechos y prerrogativas sociales irrenunciables, tanto por el estado, como por los individuos. A esta naturaleza del estado mexicano se le ha definido como un estado socio-liberal por algunos especialistas.⁵⁰

El cumplimiento de estos derechos sociales (que incluían el derecho al trabajo, a una vivienda digna, a la seguridad social, a la salud, la educación, a un salario justo, a una mejora constante en la calidad de vida etc.), así como garantizar que todos los mexicanos tuvieran acceso a ellos, se convirtieron en los fines sociales del estado mexicano moderno. Además, este estado social, definido así por los derechos y prerrogativas sociales antes mencionados en el texto constitucional, determinó que todo gobierno que se formara en México debía tener una política social en la que se diera cumplimiento permanente a los fines antes descritos.

⁵⁰ Sayeg, Helú, Jorge; El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional en México (1808-1988); México; FCE; 1991.

Así, el carácter social del estado mexicano determinó que la política social fuera obligatoria y no optativa para los gobiernos que se formaran en México. En otras palabras, no podía haber gobierno en el país que renunciara al desarrollo de los medios que permitieran el cumplimiento de los fines sociales que determinaba la Constitución, por lo que la gestión pública en política social era una tarea irrenunciable para los organismos gubernamentales del estado mexicano. Sin embargo, el hecho de que el gobierno mexicano fuera el encargado de cumplir con los fines sociales no significaba, en forma alguna, que lo fuera de forma *exclusiva* y que impidiera la participación de otros actores (privados y no gubernamentales) en el cumplimiento de los fines sociales del estado mexicano.

De esta forma, el reconocimiento de las libertades y los derechos individuales -de los privados- tanto en sus organizaciones sociales lucrativas y no lucrativas, de participar en el cumplimiento de los fines públicos en materia social, al margen de las organizaciones burocráticas estatales en todas sus instancias, aunque no al margen de las leyes que el estado define, es uno de los cambios fundamentales en la visión de la gestión pública que ocurrió a fines de 1988 y en la que se consideró, por primera vez, que lo público abarca lo gubernamental-estatal-burocrático pero, a su vez, lo trasciende. Por ello, el cambio en la concepción de lo público en la gestión pública es el elemento fundamental para distinguir la forma en que ha evolucionado la política social en México.

De esta manera, por la forma en que se desarrolló el régimen político mexicano de partido dominante, que corporativizó a casi todos los sectores y grupos sociales existentes y logró su subordinación (que se hizo de forma progresiva a través de la evolución de su partido político PNR-PRM-PRI) al gobierno, desalentó que todos los grupos que quedaban fuera del esquema (sobre todo la iglesia católica, las incipientes clases medias y otras organizaciones políticas y sociales que no aceptaron la condición de subordinación e integración al partido oficial), tuvieran legitimidad y posibilidad alguna para participar en el cumplimiento de las tareas públicas, ya que no tenían la posibilidad de ser interlocutores válidos y reconocidos ante la autoridad⁵¹.

⁵¹ No es mi intención hacer un análisis del desarrollo del sistema político mexicano. Basta con señalar que tomé la tesis más aceptada generalmente de la forma en que éste se conformó y que está claramente descrita en el estudio de Luis Javier Garrido, *El Partido de la Revolución Institucionalizada*; México; Siglo XXI editores; 1987.

Así, y por la forma en que se conformó el sistema político mexicano en el período 1917-1940, se fue consolidando la visión de que la gestión pública en política social, es decir, el cumplimiento de los fines sociales del estado mexicano, era una tarea obligatoria de los gobiernos mexicanos y, también, exclusiva y limitada a ellos, y a los recursos, iniciativas, mecanismos, instancias, instituciones, normas, reglamentos, directrices y alternativas que lograran desarrollar dentro de sus organizaciones burocráticas. De esta forma, se percibió como algo natural la consolidación de esta forma de relaciones entre el estado y la sociedad en la que existía un gran control por parte del estado y un ámbito muy reducido de libertades políticas y económicas de los ciudadanos.

Como lo he venido exponiendo en esta tesis, los fundamentos del *welfare state* mexicano eran un estado social de derecho (en el que se combinaban respeto y garantía de las libertades de los individuos, con derechos y prerrogativas sociales irrenunciables) que, a su vez, era revolucionario, social y asistencial y una visión de lo público, como sinónimo de estatal-gubernamental-burocrático, en el que los medios o instrumentos que podían desarrollarse para el cumplimiento de los fines sociales eran competencia única y exclusiva del gobierno y sus instancias y se caracterizaron por tener un patrón de corte autoritario, homologador y vertical en la realización de las funciones públicas.

A su vez, este patrón de gestión pública eliminaba la posibilidad de participación de cualquier otro individuo, organización privada o no gubernamental en el cumplimiento de estos fines y tareas sociales y, por su puesto, eliminaba la posibilidad de desarrollar medios o iniciativas alternativas a las que elaboraran las agencias gubernamentales. Así, en esta visión tradicional de la política y la administración, la ciudadanía, con su actividad pública de agregación y ajuste de intereses, ha sido pasiva y ausente, objeto de conducción y administración, pero apenas sujeto; sus iniciativas han sido poco influyentes en la configuración de los asuntos públicos, en la elaboración de las políticas y en su puesta en práctica.

Así, como dice Luis F. Aguilar, "en el tiempo de un gobierno autosuficiente, capaz de organizar desde sí mismo la cooperación y el entendimiento social, determinando los malos y los buenos, los bienes y los males, era muy difícil que tuvieran un lugar en el sistema las organizaciones autónomas, ciudadanas y tuvieran además la capacidad de lanzar iniciativas públicas significativas y exitosas".⁵² De esta forma, En México, como en otros países, al haber monopolizado el estado la función de la asistencia y la seguridad social, se desplazaron y desvalorizaron las actividades de apoyo y promoción que, por razones morales o religiosas, desarrollaban numerosas instituciones sociales.

Por ello, el estilo de política social desarrollado por los gobiernos posrevolucionarios encontró sus límites no sólo por causa de la crisis o de su incapacidad creciente de cumplir de forma eficaz con los fines públicos que persigue, sino, también, por el abatimiento de las redes comunitarias de autoayuda que, inadvertidamente, la intervención gubernamental rompió. Estas nuevas organizaciones buscan hacer el tejido del entendimiento y la cooperación social, crear instituciones intermedias de solidaridad con el individuo y el estado.

Por ello, en términos generales, podemos decir que éstos son los fines del estado mexicano, es decir, sus juicios de valor. En los juicios de valor, es decir, en el texto constitucional, se precisa que el cumplimiento de los fines sociales es una tarea obligatoria e irrenunciable del estado mexicano (lo que le da su definición como estado social), pero en ningún lado señala que es una tarea exclusiva de éste. Por lo tanto, podemos decir que la limitación de las libertades de los individuos, de los ciudadanos mexicanos, para participar en el cumplimiento de los fines públicos-sociales que define la Constitución es más una limitación generada por el sistema político mexicano y el estilo de gestión pública estatista-asistencial-burocrático, que por una norma que así lo señale en el texto constitucional.

⁵²Aguilar Luis F., "La Silenciosa, Heterodoxa Reforma de la Administración Pública," en el Suplemento Zona Abierta de El Financiero, octubre de 1992. pp.6-7.

Sin embargo, debo señalar que, hasta aquí, sólo me han interesado los fines del estado mexicano como juicios de valor, así como el grado de obligatoriedad que, en determinado momento, han podido imponer a los diversos gobiernos mexicanos. Estoy consciente que México es un país en el que existe una distancia entre lo que señala la norma (la ley) y su cumplimiento (la realidad). Esta distancia, que ha sido señalada atinadamente por varios autores⁵³, es una prueba de la debilidad del estado de derecho mexicano y cómo éste no ha podido consolidarse plenamente, a pesar de que la Constitución vigente está a punto de cumplir ochenta años.

Aún así, no es el objeto de este capítulo señalar las insuficiencias de nuestro estado de derecho y la escasa o nula aplicación de muchas de sus leyes. Baste decir que, en términos generales, los juicios de valor que definen al estado social mexicano han servido de guías o criterios generales para el desarrollo de medios, instrumentos, políticas, instituciones y mecanismos de seguridad social, que crearon un creciente (aunque insuficiente comparado a los welfare states de los países desarrollados) estado benefactor en México, con una fuerte carga estatista, un gran aparato burocrático de administración, una naturaleza fuertemente clientelar en la asignación de los bienes y servicios públicos a las organizaciones que se vincularon al aparato de control del estado. Así, este estado benefactor fue el que entró en crisis a principios de la década de los ochenta.

Por ello, podemos decir que la gestión pública en política social en México, durante el período que va de 1934 (fecha en que sube al poder Lázaro Cárdenas e inicia la creación de las primeras instituciones de seguridad social en el país, así como el cumplimiento de muchos de los compromisos revolucionarios plasmados en la Constitución de 1917) a 1988, se caracterizó por ser una gestión pública en la que lo *público* era únicamente sinónimo de lo estatal-gubernamental-burocrático y en la que el estado se encargó de crear una serie de instituciones e instancias de seguridad social, así como de la provisión de los servicios básicos de educación, salud, vivienda, infraestructura urbana y mejoría en la calidad de vida de los ciudadanos.

⁵³ Entre ellos, Pablo González Casanova, Daniel Cosío Villegas y Jorge Carpizo han señalado, en diversas obras, como las leyes que definen en la Constitución no se cumplen o su cumplimiento es insatisfactorio y lo explican como fallas que son producto del sistema político mexicano.

B. El carácter corporativo y limitado de la acción gubernamental en política social: 1934-1976

Esta visión de la gestión pública en política social, aún cuando era altamente estatista y burocrática, con programas en el que se tenían acciones de gobierno (mucho más que políticas *públicas* en los términos en los que lo he definido, como un concepto que abarca pero trasciende lo estatal-gubernamental y burocrático) se empezó a caracterizar por estar dividida en "arenas de política" sobre todo de carácter distributivo y redistributivo, mucho más que regulatorio en los términos de Theodore Lowi⁵⁴.

Este autor introduce el concepto de "arenas de política" como esquema interpretativo para los estudios de caso. Así, en política (politics) las expectativas están determinadas por los productos gubernamentales o políticas (policies). Para Lowi, las áreas de política o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su propio proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo.

Así, define las políticas (policies) en términos de su impacto en la sociedad y desarrolla tres categorías funcionales para definir las: distributivas, regulatorias y redistributivas. De esta forma, las políticas distributivas operan a corto plazo y en ese período se toman ciertas clases de decisiones gubernamentales sin considerar la limitación de recursos; también, este tipo de políticas se caracterizaron por la facilidad con la que pueden desagregarse los recursos y repartirse en pequeñas unidades independientes las unas de las otras, y son libres de toda regla general.

Así, en la arena distributiva las personas y las empresas son los principales activistas y desarrollan relaciones políticas en las que no parece existir "interferencia mutua"; en esta relación, parece correcto que cada uno busque beneficios particulares que no afectan los intereses de otros grupos. Así, un particular o una empresa pueden buscar beneficios (por ejemplo aranceles favorables), pero sería incorrecto que se opusiera a que otros busquen esos mismos aranceles favorables. Así, la política distributiva abarca asuntos de muy diverso orden, que muchas veces no tienen relación entre ellos⁵⁵.

⁵⁴Theodore J. Lowi; "Arenas de Política"; en Aguilar Villanueva Luis F.; La Hechura de las Políticas: Segunda Antología; México; Miguel Angel Porrúa; 1992. pp. 88-116.

⁵⁵ Idem; pp. 105-106.

En cambio, las políticas regulatorias causan impactos específicos e individuales, pero no pueden desagregarse casi al infinito como las políticas distributivas. Así, las políticas regulatorias se distinguen de las distributivas porque la decisión regulatoria involucra una acción directa sobre quien se verá afectado y quien beneficiado en el corto plazo. De esta forma, las políticas regulatorias sólo pueden desagregarse por sectores.

En la arena regulatoria existe una multiplicidad de grupos organizados alrededor de relaciones tangenciales o actitudes compartidas. Así, las decisiones regulatorias individuales implican enfrentamientos directos entre los que saldrán favorecidos y los que saldrán perjudicados. Por ello, en este tipo de política se forman coaliciones de poder alrededor de intereses compartidos y las coaliciones se van modificando en la medida en que cambian los intereses o emergen conflictos de interés.

En cambio, la tercera categoría de las políticas públicas, las redistributivas, son las que contemplan a los programas de beneficio social; así este tipo de políticas se distinguen por su claro impacto en las clases sociales y son las que cambian el conjunto de relaciones que existen entre los propietarios y los desposeídos, los que tienen y los que no tienen.

Sin embargo, debo señalar que este concepto de "arenas de política" fue desarrollado básicamente para describir la forma en que se diseñaban, formulaban, implementaban y evaluaban las políticas públicas en las sociedades capitalistas desarrolladas, principalmente la norteamericana; en ellas, existe una gran cantidad de actores gubernamentales y no gubernamentales (privados y sociales) que participan de forma diversa en el cumplimiento de los fines y tareas públicas.

Además, se debe considerar que este escenario se caracteriza por tener un poder altamente descentralizado, fluido y situacional según Lowi⁵⁶ en el que se pueden encontrar arenas de política descentralizadas y multicentradas en las que las relaciones entre los participantes siguen el principio de no interferencia mutua, para el caso de asuntos no compartidos e intereses no comunes.

⁵⁶ *Idem*; pp. 88-92.

Sin embargo, quiero hacer hincapié que, la gestión pública en el período que va de 1934 a 1988 en el caso mexicano, no se caracterizó por tener este escenario de poder altamente descentralizado y de existencia de una gran cantidad de actores no gubernamentales que participaban en el proceso de elaboración de políticas públicas o acciones de gobierno. Aún así, puedo decir que durante este período si existieron arenas de políticas como las define Lowi, aunque los actores eran pocos (grandes centrales obreras, campesinas, cámaras empresariales, asociaciones de profesionistas, etc. que estaban altamente corporativizadas y representaban sobre todo intereses de gremio o de "sector") y su capacidad de influir en la elaboración de las políticas dependía de su posibilidad de presionar al gobierno federal y de hacer que éste privilegiara sus intereses sobre las demandas de otros grupos y sectores.

De esta forma, las arenas de política en México se definieron según el tipo de políticas que el gobierno desarrollaba y se empezaron a distinguir grupos y sectores que mostraron intereses mayores en ciertas áreas de política (como el sindicato de maestros en la educación, las grandes centrales obreras en la industria paraestatal, las centrales campesinas en el reparto agrario y el impulso a la agricultura, las cámaras empresariales en la política económica y la política industrial etc.) y, aún cuando los actores eran pocos y estaban altamente corporativizados, sus intereses en determinados sectores de la política empezaron a mostrar preferencias e intereses especiales cada vez más marcados.

Aún así, este estilo de gestión pública pudo desarrollarse durante un largo tiempo, gracias a que tuvo un elemento importante a su favor: tres décadas de alto crecimiento económico con estabilidad de precios. Después de los fuertes efectos de la gran depresión económica de 1929, a la que México no se pudo sustraer, se crean en el país los instrumentos de política fiscal y monetaria que permitieron a la economía mexicana una sólida etapa de expansión que culminó hasta 1981. Así, de 1934 a 1981 el Producto Interno Bruto creció a tasas superiores al 6 por ciento anual, aún cuando la población creció a tasas un poco mayores al 3 por ciento anual.

De esta forma, el crecimiento del PIB superó ampliamente al crecimiento de la población y el producto per cápita creció considerablemente también durante casi cincuenta años, creando un entorno económico altamente ventajoso y hasta ahora, inigualado en los años posteriores a 1982. Según algunos autores⁵⁷, se pueden identificar cuatro grandes etapas en términos de desarrollo económico durante este período: 1) 1930-1940, período de grandes transformaciones estructurales y de una incesante creación institucional; 2) 1940-1956, período en que se creció aceleradamente, con inflación considerable y alta inestabilidad cambiaria; 3) 1956-1972 etapa en que se conoce como desarrollo estabilizador, en la cual la economía mexicana logra estabilidad macroeconómica y crecimiento y 4) 1972-1981, período de un gran crecimiento de la economía mexicana, con avances desiguales en materia de distribución del ingreso, inestabilidad en el crecimiento y amplios desequilibrios económicos.

Así, en este largo período de crecimiento económico, el país se industrializó de forma acelerada, la correlación de población urbano-rural cambió radicalmente, pasando de una población mayoritariamente rural a mediados de la década de los treinta a ser un país mayoritariamente urbano al final de este período. Estas transformaciones permitieron, también, el surgimiento de una nueva clase media, que surgió de las capas inferiores (mayoritariamente) y superiores de la sociedad, hasta conformar un sector de la población de alrededor del 30% a principios de la década de los setenta, comparada con un 10-15% que era a mediados de la década de los cuarenta⁵⁸.

⁵⁷ Entre ellos, Leopoldo Solís y Enrique González Tiburcio en sus textos sobre el desempeño de la economía mexicana durante el período que va de 1930-1980; veáanse Leopoldo Solís; La Realidad Económica Mexicana: Retrovisión y Perspectivas; México; Siglo XXI; 1987 y Enrique González Tiburcio y Aurelio De Alba; Ajuste Económico y Política Social en México; México; El Nacional; 1992.

⁵⁸ Esta proporción de las clases medias en México provienen de dos estudios: uno, realizado por Iturriaga para 1940, en el año de 1951 y el otro realizado por Wilkie y Wilkins a principios de la década de los setenta; ambos estudios fueron citados por María Luisa Tarrés en su artículo "Participación Social y Política de las Clases Medias", en el texto México en el umbral del milenio; México; El Colegio de México (CES); 1987.

La creación de un mercado interno, la integración de amplios sectores (aunque no mayoritarios) de la población al empleo, a la urbanización, a los sectores modernos de la economía; al ingreso con poder adquisitivo sólido y, por tanto, al consumo y a la aspiración de elevación permanente de sus niveles de bienestar (el surgimiento de las clases medias mexicanas), permitió, durante este período, el cumplimiento de los fines de la política social en este sector de la población beneficiado y pareció demostrar, al menos hasta fines de la década de los setenta y principios de los ochenta, que el estado mexicano era capaz, con los instrumentos, instituciones y políticas sociales de que disponía, de garantizar la integración de todos los mexicanos al mercado interno (a volverlos consumidores), a eliminar la pobreza y garantizar la elevación permanente de los niveles de bienestar de la población.

Sin embargo, y a pesar del éxito alcanzado, la orientación del gasto para atender el crecimiento urbano-industrial no incorporó a amplios grupos de la población nacional, quienes quedaron excluidos de los beneficios del desarrollo. En efecto, al permanecer un marcado patrón de desigualdad social, se fue requiriendo de un nivel cada vez mayor de gasto gubernamental en bienestar, el cual, sin embargo, quedaba entrampado en la atención de los sectores organizados de las ciudades, sin llegar a tocar a los estratos más pobres y menos organizados de la población⁵⁹.

De esta forma, los medios e instrumentos de la gestión pública en política social del estado mexicano, que se desarrollaron en los diversos gobiernos posrevolucionarios a partir del gobierno de Lázaro Cárdenas hasta el gobierno de Miguel de la Madrid, se caracterizaron por ser medidas altamente estatistas (creación de instituciones de seguridad social altamente burocratizadas), que consideraron a sus beneficiarios como derechohabientes y generaron un conjunto de organizaciones burocráticas caóticas, complejas y difíciles de administrar que demandaban recursos de forma creciente y se volvían cada vez más ineficientes en la prestación de los servicios que debían brindar.

⁵⁹Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad; El Programa Nacional de Solidaridad; Una visión de la modernización de México: México; FCE; 1994.pp. 16-17.

Aún así, podemos decir que muchas de las medidas que tomaron los gobiernos posrevolucionarios para cumplir con los fines de política social del estado mexicano, se caracterizaron por un intenso reparto agrario mediante la creación de la propiedad ejidal (comunal), la incipiente aplicación de la legislación obrera y las ventajas que obtenía el movimiento obrero organizado del país, al negociar de forma privilegiada con el gobierno mexicano; así, estas ventajas logradas por el sector obrero, permitieron que en el inicio del proceso de desarrollo industrial mexicano, los obreros gozaran de forma creciente de muchos beneficios que les otorgaba la ley.

Asimismo, la expansión de la educación pública gratuita y obligatoria, la creación de un sistema de salud y seguridad social en 1943, la creación de instituciones que otorgaban vivienda de interés social a los trabajadores (el Instituto Nacional para la Vivienda, hoy, Infonavit), el aumento constante y sostenido del gasto social destinado a la construcción de infraestructura pública y, junto a ellas, la creación de todo un conjunto de instituciones sociales que atendían las demandas de la población, permitieron que un amplio sector de la sociedad mexicana elevara constantemente sus niveles de bienestar y otro sector aspirara a mejorarlos para alcanzar a los sectores más beneficiados, aún cuando un importante sector de la población ligado al agro quedó rezagado e incrementó considerablemente sus desigualdades comparativas con respecto a los otros sectores de la población.

Debo señalar que la amplitud de estas políticas sociales y la eficacia que alcanzaron durante un cierto período en elevar los niveles de bienestar de la población, estaban fundadas en un incremento sostenido de los niveles de producción y empleo, los cuales permitieron la generación de un proceso diferenciado de aumentos continuos de los niveles de bienestar de la población.

Así, el acceso creciente de sectores cada vez mayores de la población mexicana a la educación, la salud, a una mejor alimentación, a la vivienda, así como las demás prestaciones vinculadas al salario social (préstamos, tiendas sindicales etc.) se generaron alrededor del empleo formal y estable en el sector de mayor dinamismo: el industrial. Así, durante ese período, buena parte de la política social mexicana se estructuró teniendo en cuenta la estrategia industrializadora del país.

De esta forma, la relación que se estableció entre el Estado y el movimiento obrero permitió el avance de muchos derechos gremiales, que en ciertos casos, se convirtieron en derechos de toda la población. Sin embargo, y como dice Enrique González Tiburcio, "estas condiciones específicas determinaron una política de bienestar social que, con el despliegue del modelo de industrialización, se fue convirtiendo en fuente de privilegios. Así, la política de bienestar social se estructuró con una población objetivo (delimitada) lo que con el tiempo fue provocando una gran concentración de recursos e instituciones en beneficio de los grupos organizados del país"⁶⁰.

De esta forma, el cumplimiento de los fines sociales del estado mexicano, se fundó en un estilo de gestión pública en política social en la que los gobiernos posrevolucionarios eran proveedores de bienes sociales (clínicas, hospitales, tiendas sindicales, escuelas públicas gratuitas, viviendas de interés social, etc.) de forma clientelar, y exigían apoyos políticos por parte de los grupos beneficiados; además, consideraban a sus beneficiarios como derechohabientes y desalentaban su participación en la dotación de los bienes y servicios destinados a beneficiarlos. A su vez, el estado mexicano era, también, garante de condiciones macroeconómicas estables que permitían el incremento sostenido e ininterrumpido de la producción, el empleo y el poder adquisitivo del salario mediante la estabilidad de precios.

Así, este estilo de gestión pública en política social, se fundaba en la percepción de una ciudadanía a la cual sólo se le reconocían (realmente) los derechos formalmente aceptados de tipo social (derechos constitucionales sobre salud, educación, empleo, vivienda, etc.), subordinando también, en los hechos y por el tipo de sistema político existente en el país⁶¹, los otros derechos ciudadanos en el ámbito político-electoral y civil. Así, en este patrón de gestión pública en política social, se desalentaba la participación de los grupos demandantes en el cumplimiento de sus demandas, pero se procuraba mantener la permanente aspiración de éstos, de obtener estos beneficios, como parte de las tareas de asignación y redistribución de recursos públicos por parte del estado, mediante los tradicionales controles corporativos.

⁶⁰ Enrique González Tiburcio; Ajuste Económico y Política Social en México; México; El Nacional; 1992. pp. 26-27.

⁶¹ Sobre la caracterización del sistema político mexicano como corporativista y clientelar se han escrito muchos textos, empezando por el de Luis Javier Garrido, El Partido de la Revolución Institucionalizada; y las propuestas de autores tales como Lorenzo Meyer, Daniel Cosío Villegas y otros, que demuestran esta naturaleza del sistema político mexicano.

Sin embargo, este estilo de gestión pública en política social, que permitió la disminución de los niveles de pobreza de la población de más de un 85% a mediados de la década de los treinta, a un 48.5% de la población considerada como pobre a principios de la década de los ochenta⁶², tuvo como deficiencias que generó un aparato administrativo gigantesco (sumado a un amplio sector público paraestatal) que era cada vez más difícil de manejar, más ineficiente en la dotación de los servicios públicos que debía prestar, que consumía grandes cantidades de recursos públicos, que sobregulaba y creaba normatividad excesiva en todas las esferas de la vida pública; además, su demanda y consumo de recursos, crecía a la par que la insatisfacción de sus beneficiarios y derechohabientes y, sobre todo, no había logrado beneficiar a la población que se encontraba en condiciones de pobreza extrema.

Así, esta forma de gestión pública en política social terminó por no apoyar a un amplio sector de grupos sociales mexicanos (sobre todo, ligados a la producción agrícola) que se encontraban en pobreza extrema y que, desde un principio, tenían mayores desventajas comparativas con respecto a otros grupos sociales que, aún con el mismo nivel de ingresos, podían gozar de los beneficios de encontrarse en zonas urbanas y de tener un mejor acceso a la infraestructura sanitaria de esta zona, así como a mejores servicios educativos, de salud y otras prestaciones sociales.

Por otra parte, el alto déficit público que generaba este enorme aparato burocrático-administrativo de la política social empezó a afectar seriamente el desempeño de las finanzas públicas y tendió a convertirse en una carga cada vez más pesada para poder ser financiada y administrada con eficacia, además de amenazar la salud del desempeño económico de largo plazo del país. Esta salud del desempeño económico se percibió que era cada vez más precaria, a partir de la década de los setenta, que es un período en que coinciden un alto endeudamiento externo del sector público y fuertes desequilibrios en las cuentas externas del país; todo ello sucedía, a pesar del boom petrolero que surgió en la última parte de la década de los setenta, que fue creado por el descubrimiento de grandes yacimientos petrolíferos en el subsuelo del país y de haber alcanzado las tasas de crecimiento más altas en la historia del país (del orden del 8%).

⁶² La relación de los niveles de pobreza en cada uno de los gobiernos posrevolucionarios, se pueden ver en los cuadros estadísticos que presentó Carlos Urzúa en el seminario: *Mexico: Assessing Neoliberal Reform*. Londres 30 de noviembre-1 de diciembre 1995.

Sin embargo, aún cuando en la década de los setenta se percibía que habría recursos más que suficientes para profundizar el modelo de desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones (que ya para entonces era muy claro que estaba agotado), los diversos sectores económicos empezaron a dudar de las posibilidades del gobierno de sostener los niveles de crecimiento económico que hasta entonces se habían tenido. Además, la década de los setenta también encendió luces rojas sobre la creciente desigualdad que se generaba en la distribución del ingreso en el país.

De esta forma, la práctica de la política social, con instituciones creadas para un trato (corporativo) y para una situación económica (de alto crecimiento económico, muy por encima de las tasas de crecimiento que registraba la población) se vio cada vez más presionada para generar más y mejores resultados, ante las demandas sociales y, sobre todo, ante la creciente necesidad de apoyar a los grupos más marginados del país.

Aún así, el fenómeno más importante que se percibió en esos años, fue la existencia de amplios sectores de la población (sobre todo localizada en las zonas rurales) que, a pesar de las altas tasas de crecimiento económico que se habían tenido, no era capaz de integrarse a los sectores en desarrollo y con elevación creciente de sus niveles de bienestar. Esta situación, demostró que el crecimiento económico y las instituciones de bienestar social que se habían desarrollado, por sí mismas, no eran suficientes para asegurar la plena integración de todos los grupos y sectores sociales existentes en el país, al mercado, al ingreso, a altos niveles de productividad laboral, a la protección de las instituciones de bienestar o, incluso, a los empleos remunerados regularmente.

C. El surgimiento de programas focalizados en la política social (1976-1988)

Así, en el sexenio del Presidente José López Portillo, se inicia un cambio importante en la gestión pública de la política social, cuando se crean los primeros programas (focalizados) destinados a subsidiar y apoyar a grupos marginados y de pobreza extrema que existían en el país. De esta forma, como dice Enrique González Tiburcio, "la presencia de los recursos externos y los ingresos provenientes del petróleo permitieron, para la segunda mitad de los setenta, mantener una política de bienestar social de creciente cobertura. Incluso se crearon programas sociales de amplio alcance (PIDER, SAM, COPLAMAR - programas de combate a la pobreza de los grupos marginados-). Sin embargo, la base de financiamiento de esta política y su desenvolvimiento institucional no lograron sostenerse en el tiempo.⁶³"

Así, el cambio más importante que ocurrió en esos años, y que afectaría en el largo plazo la forma en que se concebía la gestión pública en política social, así como el mismo *welfare state* mexicano, fue el surgimiento de amplios grupos y sectores sociales (incluidos los sectores medios, que fueron los precursores) que generaron un creciente movimiento que demandaba participación en la toma de decisiones públicas, así como en la elaboración del diseño de las políticas.

Estos grupos, cansados de sólo ser considerados como derechohabientes y de que no se les tomase en cuenta en el diseño, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas sociales que supuestamente estaban destinadas a beneficiarlos, se mostraban altamente insatisfechos con la dotación de bienes y servicios públicos que brindaba el estado, tanto en su cantidad y calidad, como en la eficiencia, eficacia y equidad que existía en su asignación.

⁶³ Enrique González Tiburcio; op.cit.; pp. 32-33.

De esta forma, la insatisfacción de los ciudadanos iba desde la seguridad pública, hasta la calidad de los servicios de salud y educativos (tanto en contenido, como en impartición); desde la forma en que se asignaban las concesiones de obras públicas, hasta la misma capacidad de las autoridades de dar respuesta a la solicitud de dotación de los servicios de infraestructura básica (agua potable, alumbrado, drenaje, pavimentación etc.); su insatisfacción crecía, paradójicamente, a la par del crecimiento, en términos monetarios y financieros, de los recursos públicos destinados al gasto social, que demostraban, de forma cada vez más fehaciente que, por sí solos, eran cada vez más incapaces de hacer frente de forma eficiente (optimizando los recursos públicos) y equitativa (beneficiando a los grupos más vulnerables de la sociedad) de resolver efectivamente las crecientemente diversas demandas de la sociedad.

Esta serie de demandas de dotación de bienes y servicios públicos (sobre todo de infraestructura básica), aunque al principio desarticuladas y aisladas, se expresaban de forma creciente en diversos grupos sociales y, sobre todo, en un grupo social que estaba al margen de los controles sociales tradicionales del estado: las agrupaciones de colonos, tanto de clase media, como las nuevas organizaciones de colonias populares. Así, esta demanda de participación social, de racionalidad en la asignación de recursos públicos, de cumplimiento eficaz, eficiente y expedito de los compromisos gubernamentales y de reducir la alta incongruencia y duplicación de funciones que existían en los aparatos administrativos gubernamentales del estado en todos sus niveles, dio origen a las reformas administrativas de los sexenios de Luis Echeverría A. (1970-1976) y sobre todo de José López Portillo (1976-1982), quien impulsó una amplia reforma administrativa con el fin de hacer al estado mexicano más funcional al desarrollo del país y de racionalizar su acción con criterios técnicos y administrativos de eficiencia y eficacia⁶⁴.

La reforma administrativa del gobierno de López Portillo finalizó con las reformas al art. 28 de la Constitución en las que se crearon el Sistema Nacional de Planeación y la obligación de los gobiernos de la República de elaborar un Plan Nacional de Desarrollo para todo el período de su gobierno, que sería obligatorio su seguimiento para las dependencias del gobierno federal e indicativo para el sector privado.

⁶⁴ Una exposición muy precisa y bien documentada de las medidas y reformas administrativas que realizaron las administraciones echeverristas y lopez portillistas en el período 1970-1982, se pueden encontrar en el texto de la Profesora María del Carmen Pardo; La modernización administrativa en México; México; Colmex-INAP; 1992. y en su artículo "La reforma administrativa para el desarrollo social en México"; en Foro Internacional; México; El Colegio de México; Vol. XXV; Oct-Dic-1984. núm. 2;

Dicho Sistema Nacional de Planeación se fundaba en la idea de planificación "democrática", en la que se deseaba estimular la participación de los diversos sectores sociales en la elaboración del Plan y, en los hechos, era la respuesta de un estado corporativo, altamente centralizado, clientelar y autoritario, de enfrentar las crecientes demandas sociales y los anhelos de participación de los diversos grupos y sectores de la sociedad mexicana.

No es mi intención hacer en este capítulo una relación amplia de las instituciones, mecanismos y fórmulas que desarrolló el Sistema Nacional de Planeación o de la eficacia de los tres Planes Nacionales de Desarrollo que hasta ahora se han elaborado (PND 1982-1988, PND 1988-1994, PND 1994-2000); de la eficacia de la reforma administrativa en México ya se han elaborado estudios⁶⁵ y en cuanto a una evaluación objetiva de la eficacia de los dos primeros Planes Nacionales de Desarrollo (que abarcan de 1982 a 1994) podemos decir que, en términos generales, ninguno alcanzó sus objetivos en términos de las tasas de crecimiento económico que proponían como promedio para los respectivos períodos.

Así, la tasa de crecimiento promedio del PND 1982-1988 era de 4% y la alcanzada fue de sólo 0.2% promedio en ese período (básicamente, debido a la crisis económico-política de 1982 y la crisis petrolera de 1986), mientras que en el PND 1988-1994 se proponía una tasa de crecimiento promedio del 6% y sólo se alcanzó un promedio de menos de 3% anual para ese período. En cuanto a las otras relaciones que existen entre los objetivos de los Planes Nacionales de Desarrollo (claramente especificados en cada uno de ellos para los ámbitos económico, político y social) y los logros reales, todavía esperan un análisis detallado de los objetivos que se cumplieron de acuerdo con el Plan y los que nunca se llevaron a la práctica.

⁶⁵ El estudio de la Profesora Pardo sobre la reforma administrativa en México es un análisis adecuado de las reformas administrativas de este período y su eficacia en el cumplimiento de las tareas públicas, así como la función de renovación legitimadora que el régimen político mexicano buscaba en ellas. Véase Pardo, María del Carmen; La modernización administrativa en México; México; Colmex-INAP; 1992.

Aún así, en el año de 1982 ocurre un quiebre en el estilo y fórmulas tradicionales de realizar la gestión pública en política social en México. En el fondo este quiebre es más de forma que de fondo, es decir, es un quiebre porque llegan a su fin las condiciones macroeconómicas altamente favorables que se tuvieron en el período 1934-1982, tanto en términos de crecimiento económico, como de estabilidad de precios y recursos financieros disponibles por parte del gobierno de la República.

De esta forma, la crisis de la deuda de 1982, la primera gran crisis económica y política del país desde la década de los treinta, termina con el esquema de constante y creciente asignación de recursos públicos a las tareas sociales; así, la crisis de 1982 impone una reducción drástica en los recursos destinados al gasto social y se inicia, a su vez, un largo período de deterioro de los niveles de bienestar de la población, tanto en el poder adquisitivo de los salarios (por las altas tasas de inflación de la década), como en una reducción drástica en los niveles de empleo, que empiezan a aumentar con el quiebre de empresas privadas y públicas, como producto de la crisis financiera de principios de la década de los ochenta.

La crisis de la deuda de 1982, y sus efectos en el nivel de vida de la población, han sido ampliamente analizadas⁶⁶; por ello, sólo deseo resaltar que esta crisis tiene un duro efecto en la forma tradicional de conducir la política social. Sin embargo, el cambio es sólo en la forma, puesto que es producido por una creciente escasez de recursos y no por la convicción de que la forma de gestión pública que hasta ese momento se había realizado estuviera agotada.

Aún así, la drástica reducción de los recursos públicos disponibles durante el sexenio 1982-1988, aunado con un creciente interés de diversos sectores sociales de participar en las tareas públicas, así como de empezar a ejercer sus derechos político-electorales y cívicos (y no sólo sus derechos sociales) impondrá, a fines de este período, un profundo viraje en la forma de concebir la gestión pública, en la que se le otorgará otro valor a lo *público*, que se empezará a percibir como algo que trasciende lo gubernamental-burocrático-estatal, para ser un fin en el que pueden participar, también, el creciente número de organizaciones no gubernamentales (privadas y sociales), de una gran cantidad de formas y maneras, antes desalentadas o desconocidas.

⁶⁶ Entre los análisis más completos de la crisis de 1982 y sus efectos se encuentran la serie de textos que compilaron Soledad Loaeza, Nisso Bucay, Nora Lustig y Carlos Bazdresch con el título de México, Auge, Crisis y Ajuste; México; FCE; 1992. Vols. I y II.

Sin embargo, podemos señalar que como resultado de las grandes deficiencias observadas en la asignación de recursos públicos durante el sexenio echeverrista y lopezportillista, así como de las quejas crecientes de diversos sectores sociales que criticaban el derroche de recursos públicos en proyectos gubernamentales que rara vez alcanzaban sus objetivos y que se dilapidaban inútilmente en proyectos en los que las posibilidades de recuperación eran casi nulas, el gobierno de Miguel de La Madrid decidió hacer de la evaluación de las políticas de gobierno una de las prioridades de su administración; básicamente, se intentó darle una mayor racionalidad a la acción pública y se inició, tímidamente, un proceso de reducción del aparato gubernamental, el cual, ante los efectos de la crisis de 1982, trataba de reducir un enorme déficit público, imposible de financiar y que amenazaba con crear una espiral inflacionaria imposible de controlar.

Así, la evaluación de las políticas de gobierno se convirtió en la prioridad de la administración del Presidente De la Madrid, tal como lo señala María del Carmen Pardo⁶⁷; sin embargo, lo que debemos destacar en este análisis es la percepción de que la acción gubernamental empieza a percibirse como una política pública, es decir, que no es sólo una acción de gobierno que sólo se negocia con pocos actores y grupos de interés altamente corporativizados, sino como acciones encabezadas por las organizaciones gubernamentales en las que están involucrados una gran cantidad de actores e intereses diversos; en la que es necesario, cada vez en mayor grado, tomar en cuenta a una opinión pública crecientemente combativa, que tiene interés en las políticas, su eficiencia y eficacia y en el uso que se les da a los recursos públicos.

Así, es durante este período que las acciones de gobierno se perciben como políticas *públicas* (con el nuevo y más amplio sentido de lo público), y se empieza a distinguir claramente entre las etapas de formulación, diseño, implementación y evaluación de las políticas, así como un análisis de los diversos actores gubernamentales y no gubernamentales (tanto privados como sociales) que participan en ellas. Así, se percibe durante este período la necesidad de incrementar el peso de la evaluación en el proceso de desarrollo de la política pública y se empiezan a diseñar mecanismos y fórmulas más eficaces para medir sus desempeños y rendimientos.

⁶⁷ María del Carmen Pardo; "La evaluación gubernamental: prioridad política de 1982-1988"; en Foro Internacional; México; El Colegio de México; Vol. XXX, núm. 4; abril-junio de 1990. Núm. 120.

Este cambio, tanto en la forma como en el fondo de la gestión pública en general, y en la arena de la política social en lo particular, es, en realidad, producto de un cambio en la sociedad mexicana que, a partir de la década de los sesenta, inicia un largo y constante período de transformación, en la que se tiende a convertir en una sociedad cada vez más plural, diferenciada y diversa; es decir, en una sociedad compleja que desea volverse una sociedad "abierta", como la define Karl Popper⁶⁸, en la que se respeten sus libertades y derechos todos, desde los político-electorales y cívicos hasta los sociales.

Sin embargo, este cambio se da, en México, de una forma claramente desigual. Así, podemos decir que en el país se ha mantenido un esquema de sociedad "dual", en la que existe un sector moderno, altamente productivo, integrado plenamente al mercado y al desarrollo, al consumo y al empleo productivo, regularmente el gran beneficiario del proceso de desarrollo industrializador del país y el que desea, más fervientemente que cualquiera, participar en los asuntos públicos del país y, sobre todo, el que ha pugnado más sólidamente por darle un nuevo sentido de *publicidad* a la acción gubernamental, haciéndola menos estatista y burocrática.

Aún así, existe el otro lado de la moneda; es decir, un sector atrasado, que se caracteriza por tener niveles de pobreza moderada y extrema que, en muchos casos, apenas inicia su proceso de integración plena al mercado y al desarrollo; que se ha quedado al margen, generalmente, de cualquier participación en el desarrollo de las acciones de gobierno, aún cuando son las que le interesan, competen, benefician o perjudican de manera directa. Este sector de la población, desafortunadamente, es el mayoritario y representa, según algunos cálculos del Banco Mundial, alrededor de un 60% de la población del país, es decir, entre cincuenta y sesenta millones de mexicanos.

⁶⁸Popper Karl; *The Open society and its enemies*; London; Routledge; 1995. pp. 169.

Los efectos de esta dualidad social que vive el país serán el tema de lo que resta de la tesis. En principio, en el siguiente capítulo, analizaré el cambio que significó en la gestión pública en política social, la llegada al poder del Presidente Carlos Salinas de Gortari y de su propuesta de Reforma del Estado, que incluyó el programa de combate a la pobreza más exitoso y amplio de la historia de la política social mexicana: El Programa Nacional de Solidaridad. Así, en el próximo capítulo señalaré cual es el quiebre que existe en la política social con respecto al período que corre de 1934 a 1988 y la innovación que significó en la gestión pública en política social, el cambio de la visión de lo "público" en esta área de política.

CAPITULO CUARTO

IV. La Innovación de la Gestión Pública Social en México: 1988-1994

A. Crisis de un estilo de gestión pública en política social: 1982-1988

En el capítulo anterior quise mostrar la forma en que surge el estado mexicano como un estado social de derecho (con sus salvedades), y el modo en que se desarrolla un estilo de gestión pública en política social, altamente vertical, paternalista, asistencialista, autoritario, clientelar, corporativista y burocrático, con una definición de lo público como sinónimo de estatal-gubernamental que reconocía los derechos sociales de los mexicanos (tratándolos sólo como derechohabientes) y les reducía el ámbito de sus libertades políticas y económicas. Era un estado sumamente amplio, con una sociedad muy limitada y estrecha en su margen de maniobra con respecto al cumplimiento de las tareas públicas.

Ese estilo de gestión pública en política social, orientado a favorecer a los sectores y grupos organizados, corporativizados y subordinados al estado a través del partido oficial, sobre todo en las ciudades, permitió el surgimiento de una amplia clase media, que fue producto de muchos buenos años de crecimiento económico sostenido con estabilidad de precios, así como de los grandes privilegios que estos sectores y grupos sociales tuvieron con respecto al resto de la sociedad mexicana.

Sin embargo, y a pesar del éxito alcanzado, la reorientación del gasto para atender el crecimiento urbano-industrial no incorporó a amplios grupos de la población nacional, quienes quedaron excluidos de los beneficios del desarrollo. En efecto, si bien los promedios estadísticos mostraban resultados importantes, al permanecer un marcado patrón de desigualdad social, se fue requiriendo de un nivel cada vez mayor de gasto gubernamental en bienestar, el cual, sin embargo, quedaba entrampado en la atención de los sectores organizados de las ciudades, sin llegar a tocar los estratos más pobres y menos organizados de la población⁶⁹.

⁶⁹Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad; El Programa Nacional de Solidaridad: Una visión de la modernización de México; México; FCE; 1994. pp. 16-17.

A su vez, la forma de intervención del estado, que hacía finales del período debía multiplicarse para suplir la cada vez más dependiente inversión privada, fue derivando en una situación de endeudamiento externo que, a la postre, resultó insostenible. En este contexto, y de forma creciente, los rezagos sociales se acumularon y disminuyó la calidad de la atención a los sectores de la población beneficiaria.

Así, y desde la década de los setenta, comenzaron a evidenciarse las insuficiencias de este estilo de crecimiento y de las formas de intervención del estado propietario. Sólo la disponibilidad de crecientes volúmenes de recursos externos y la elevación de los precios internacionales de nuestras principales materias primas de exportación, permitieron sostener ampliamente este estilo de intervención hasta principios de la década de los ochenta.

Por ello, la prolongada y aguda caída de los precios de nuestras principales materias primas de exportación, (especialmente del petróleo) a partir de 1982, la escasez de recursos financieros externos e internos y la elevación de las tasas de interés internacionales que regían los contratos de deuda externa, mostraron claramente la imposibilidad de continuar con el mismo estilo de gestión pública. En este momento, se hizo evidente que el estado mexicano - que en el pasado tuvo que hacerse más responsable de un creciente aparato público y productivo - era cada vez menos capaz de sostener el ritmo de crecimiento económico y el desarrollo social que demandaban amplios grupos de la población.

De esta forma, con la crisis de la deuda, llegan a su fin los modelos económicos, políticos y de gestión pública en política social vigentes por largas décadas en el país. Los problemas económicos (producto del rápido crecimiento del endeudamiento con el exterior y de las reticencias del sector privado nacional a invertir al final de la década de los setenta), los crecientes déficits de balanza de pagos, de la cuenta corriente y fiscales (ante la negativa de establecer una política de tipo de cambio flexible o de una reforma fiscal amplia y progresiva) y los primeros ajustes salariales mostraron, cada vez más claramente, las divergencias entre este estilo tradicional de gestión pública en política social y su financiamiento, los intereses de los trabajadores y los incentivos de los empresarios.

Así, la crisis de la deuda externa provocó una modificación definitiva del esquema tradicional del financiamiento al desarrollo, sobre todo en el manejo de las finanzas públicas que, con una de las cargas tributarias más bajas, había logrado incrementar permanentemente los gastos sociales, con uno de los niveles inflacionarios más bajos de América Latina⁷⁰. De esta forma, la crisis de 1982 genera una tendencia de deterioro paulatino en el estilo de gestión pública tradicional del estado mexicano. Este deterioro se expresa en el ámbito económico en una dinámica de menor generación de empleos, en un gasto social más reducido y en una acentuada pérdida del poder adquisitivo del salario.

A consecuencia de ello, el patrón de elevación de los niveles de bienestar de la población, basado en el esquema corporativo, mostró claros signos de agotamiento. Así, en la medida en que transcurrió la década de los ochenta y que se hizo cada vez más claro que iba a tomar mucho tiempo y reformas profundas remontar la crisis de la deuda, se percibió que el patrón tradicional de políticas sociales, sólo sería posible mantenerlo en un ámbito de crecimiento económico sostenido y de mantenimiento de los controles corporativos. Esta situación se hizo cada vez más difícil de sostener, en la medida en que no se recuperaron los niveles de crecimiento económico durante la década de los ochenta y, a su vez, en la medida en que la sociedad mexicana se transformó rápidamente y se volvió cada vez más diversa, plural, heterogénea y altamente desigual y que exigió, de forma creciente, participar en los asuntos públicos, así como demandó cambios en los límites tradicionales que el estado le había impuesto a sus libertades políticas y económicas.

De este modo, el objeto de este capítulo es demostrar la forma en que se produce un quiebre, un rompimiento en el estilo tradicional de gestión pública que había caracterizado al estado social mexicano y señalar la forma en que irrumpe un nuevo estilo de gestión pública, sobre todo, en la política social. A su vez, quiero mostrar la forma en que los fines de justicia social del estado mexicano se mantienen firmes, a pesar de los cambios tan profundos que sufre el estilo, la estrategia y la táctica de la gestión pública mexicana.

⁷⁰González Tiburcio, Enrique; Ajuste económico y política social en México; México; El Nacional; 1992. pp.32-33.

En efecto, en los capítulos anteriores he tratado de mostrar la forma en que el estado mexicano ha practicado un amplio intervencionismo en materia social por razones históricas, de legitimación política y, sobre todo, como producto de los fines de justicia social (juicios de valor) que lo definen constitucionalmente como un estado social de derecho y no como un estado con políticas sociales.

Así, si nos remitimos al debate conceptual, podemos decir que hay estados sociales y hay políticas sociales. Hay estados que son sociales en su misma constitución y estructura política y hay estados que tienen políticas sociales o cuyos gobiernos impulsan políticas sociales. La diferencia entre estado social y estado con gobierno social marca la magnitud del compromiso y la responsabilidad social del estado. En el primer caso, la función social (combate a la pobreza, asistencia social, desarrollo social, seguridad social etc.) es esencialmente función del estado, función estrictamente pública, razón por la cual, la política social no es opcional sino constitutiva del estado mismo y, por tanto, obligatoria para cualquier gobierno en turno, independientemente de su bandera política. En resumen, el marco institucional es más decisivo que el marco político-administrativo para determinar el grado mayor o menor de involucramiento social del Estado.

Así, el estado mexicano es un estado social y no uno de gobierno con políticas sociales. La nación mexicana está organizada en un estado social (que no es necesariamente sinónimo de estado benefactor, providente o asistencial) en el que se reconocen y garantizan derechos precisos de promoción y seguridad social a sus ciudadanos (educación, salud, vivienda digna, trabajo digno y socialmente útil, en los artículos 3ero, 4to y 123). Más aún, constitucionalmente es función del estado la rectoría -no la exclusividad- del "desarrollo nacional" (arts. 25, 26,27) en cuya tarea y logro confluyen con diversidad y necesarios aporte los sectores público, privado y social. Por ello, en el estado mexicano es innegable la obligación estatal de cumplir funciones sociales⁷¹.

⁷¹ Aguilar Villanueva Luis F.; "El piso político de los social"; *Excélsior*; 13 de septiembre de 1993.

Sin embargo, el estilo de gobierno y de gestión pública en política social (corporativo, vertical, asistencialista, paternalista y autoritario) de las últimas décadas ocasionó un desbordamiento de los aparatos públicos, sociales y políticos, cuya presencia era a veces innecesaria y en ocasiones distorsionante de la gestión pública⁷². Ese estilo alcanzó un límite cuando la legitimidad y eficacia de las decisiones gubernamentales se apoyaron más en las decisiones administrativas que en las libertades y capacidad de participación de los individuos en la sociedad. Así, a principios de la década de los ochenta, en México se vivió la paradoja extrema del estado social, en la que el gasto en bienestar dejó de ser eficaz para garantizar la satisfacción de las demandas sociales, la gobernabilidad de una sociedad cada vez más diferenciada y heterogénea y fue cada vez menos capaz de impulsar la productividad general de la economía.

Así, en 1982 entró en crisis un estilo de gestión pública en política social en el que "los recursos, aparentemente infinitos, o la creencia en la abundancia nacional, eran (...) las bases del análisis para el diseño de las políticas sociales (y) en el que (las políticas sociales) se convirtieron en una forma de acoplamiento entre la demanda social y la oferta gubernamental que contribuyó a la crisis de las finanzas gubernamentales"⁷³. De este modo, el estilo de hacer política de los gobiernos posrevolucionarios, enfrentados a crecientes necesidades sociales, condujo a la presencia permanente de un enorme gasto, y de un abultado y casi siempre creciente aparato público, lo cual propiciaba un descuido en la dimensión de los costos de la gestión pública. La crisis del estado mexicano fue sólo un desenlace de este estilo de intervención pública.

De esta forma, la crisis de la deuda de 1982 también marcó el final de todo un modelo de desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones, el cual requería de una economía cerrada, fuertemente protegida de la competencia exterior. Aquel modelo basado en la industrialización sustitutiva de importaciones suponía una necesaria lógica proteccionista frente al comercio internacional, de tal suerte que la intervención del estado fuera capaz de establecer una integración de cadenas productivas totalmente independientes del exterior, que permitieran la autosuficiencia del desarrollo nacional.

⁷² Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad; *Op.cit.*, pp.18-19.

⁷³ *Idem*; pp.18-19.

Asimismo, desde la década de los setenta, inició un ya largo período de transformaciones productivas de escala mundial. En otras palabras, el inicio de la *globalización* que se caracteriza por la rapidez con la que se desarrolla un gigantesco mercado mundial y, con él, el desarrollo vertiginoso de las innovaciones tecnológicas, financieras y gerenciales ante las cuales, el modelo predominante en México, mostraba escasa capacidad de reacción y adaptación; por el contrario, nuestro modelo empezaba a mostrar sus deficiencias con una serie de crisis muy agudas, que se transformaron en pérdidas reales de bienestar para la población.

Aquellos retos que enfrentamos, se convirtieron en desafíos inalcanzables con los efectos de la crisis de 1982. No obstante, y aún cuando la moratoria unilateral que declaró México, que precipitó a América Latina y buena parte del mundo en desarrollo en una crisis mundial de deuda y en una década "perdida" de estancamiento económico, se lograron sortear las peripecias del ajuste con mayor éxito que otros países latinoamericanos, sometidos por igual a la dureza de la crisis de la deuda externa.

Así, después de un drástico período inicial (1982-1987), la economía mexicana logró un mayor control sobre la macroeconomía (inflación, finanzas públicas y las cuentas externas) y, por tanto, fue posible lograr una gradual recuperación del crecimiento, de los empleos y del gasto social (aunque sin alcanzar ni remotamente los niveles de antes de la crisis). Pero también, estos difíciles años enseñaron, por un lado, que la sociedad tiene sus propias iniciativas y capacidades y, por otro, que el estado tiene también límites tanto en sus recursos (económicos, financieros, administrativos, normativos y humanos) como en sus capacidades de consenso.

Por ello, ante la escasez de recursos de la década pasada, era necesario construir mecanismos alternos de financiamiento y gasto que permitieran canalizar mayores recursos a las necesidades más elementales de la población. Así, se diseñó una vía alternativa para darle un manejo distinto, pero más eficaz y directo, al gasto social. Por ello, se promovió la apertura a la participación social (individual y organizada), para darle un mayor sentido de equidad, eficacia y transparencia a este tipo de gasto. Sin embargo, esto no era suficiente; los cambios profundos que estaba experimentando la sociedad mexicana, aunado a la profundidad de la crisis de la deuda, exigía un abordaje más ambicioso a la cuestión social, así como un cambio profundo en las relaciones del estado con la sociedad.

La profundidad de la crisis y la magnitud de los desafíos que enfrentaba el país demandaban la puesta en marcha, de manera simultánea, de un riguroso saneamiento de la economía de cara a los cambios mundiales y, por tanto, de un ajuste profundo de la relación del estado con los particulares en materia económica, todo ello, sin abandonar la política social, puesto que el estado mexicano está definido por su función y naturaleza social. Sin embargo, la obligación de cumplir con sus fines (juicios de valor) sociales no implicaba, para el estado mexicano, la simple continuidad de los esquemas de políticas de bienestar puestos en marcha hasta entonces, sino abrir un lapso de transformación en las propias concepciones y prácticas del bienestar colectivo con el fin de:

- a) Conciliar el gasto social con las políticas de ajuste.
- b) Aumentar la eficacia y la cobertura de las políticas sociales sujetas a controles centralizados, burocráticos y a la apropiación clientelar, promoviendo nuevos esquemas de alta participación social y de selectividad en el gasto, para orientarlo directamente a la atención de necesidades más apremiantes y específicas de las comunidades.
- c) Transitar hacia un modelo de desarrollo que contemple una política de desarrollo social integrado, que sea prestigiada, eficiente y de una rentabilidad socioeconómica que pueda orientar el conjunto de la nación hacia mayor justicia social.

De esta forma, lo que en un principio, y a lo largo de la década pasada, se interpretó como parte de un simple ajuste fiscal, impuesto por las circunstancias económicas, con el tiempo se transformó en un primer cambio en las relaciones entre el gobierno y la sociedad. Así, la crisis económica y los ajustes que la política económica impusieron en el gasto público programable, específicamente en el gasto social, condujeron a modificaciones en los estilos de decisión y en el tipo de gestión pública que tradicionalmente se llevaba a cabo entre el estado y las organizaciones sociales, sobre todo con las que se vinculaba directamente con la forma de representación corporativa⁷⁴.

Sin embargo, las respuestas a estos desafíos no llegaron durante la administración de Miguel de la Madrid. Tuvieron que esperar a que su antiguo Secretario de Programación y Presupuesto alcanzara la presidencia (después de un proceso electoral sumamente cuestionado) y les diera nombre y apellido: la "Reforma del Estado" y el Programa Nacional de Solidaridad enmarcado en ella .

⁷⁴González Tiburcio, Enrique; *Op.cit*; pp. 49-50.

B. La reforma del estado y el proyecto salinista del liberalismo social

Dice José Luis Méndez: " desde una perspectiva histórica, el modelo "liberal-social" de los ochentas representa el cuarto intento de México por alcanzar lo que ha sido su meta principal por siglos: la "modernidad" (o, en otras palabras, una nación efectivamente integrada en lo económico, lo político y lo social)"⁷⁵. En efecto, de 1988 a 1994, Carlos Salinas de Gortari culminó una "Reforma del Estado" (iniciada por Miguel de la Madrid, como proceso de "redimensionamiento" del estado) e impuso un nuevo modelo de desarrollo al país, al que bautizó como modelo "liberal-social".

La razones que impulsaron y dieron fundamento a la "reforma del estado" y al proyecto del liberalismo social, se remontan a la crítica del viejo modelo desarrollista, que estuvo vigente en México por más de medio siglo. En efecto, durante largas décadas, la activa estrategia de desarrollo requirió de un estado amplio, propietario y gestor directo de prácticamente todas las demandas que provenían de la sociedad. Así, el estado social introdujo el gasto de bienestar como un mecanismo básico de us legitimidad, pero los nuevos intereses de la burocracia, de los intermediarios sociales y beneficiarios lo fueron transformando y debilitando dentro del propio cuerpo del estado social.

Por ello, la presencia de ese tejido de intereses, que permeó, lo mismo instituciones y organizaciones sociales, programas del estado y programas de organizaciones populares, acciones gubernamentales y acciones de masas, generaron un anquilosamiento del estado abierto al reconocimiento y a la gestión de las demandas sociales. Este desequilibrio impactó en un espacio estratégico de la operación del estado social: el control de la oferta gubernamental de bienes públicos y el manejo de la demanda social.

⁷⁵Méndez, José Luis; "La reforma del estado en México: alcances y límites"; Gestión y Política Pública; México; CIDE; julio de 1994.

Sin embargo, los años de la crisis impusieron modificaciones en las relaciones políticas y administrativas tradicionales. La astringencia de recursos obligó a redefinir los contornos de los ámbitos públicos y privados y, en consecuencia, las responsabilidades del gobierno, de los individuos y de los grupos sociales⁷⁶. Así, 1982 fue el principio del fin. La insolvencia fiscal del estado mexicano, que detonó la recesión económica del país, producto de aquel gobierno que llegó a imaginarse sin límites de poder y sin límites de recursos. En respuesta, emergió la insurgencia social que reclamó controles democráticos y asignación eficiente de los recursos públicos: libertades políticas (democracia) y libertades económicas (redimensionamiento del estado).

En el balance final, quedaba claro que el estado social mexicano sufría de un déficit crónico y creciente incapacidad de generalización de las condiciones de igualdad de oportunidades e incluso, en la disminución de las desigualdades sociales. Por ello, y según la perspectiva de algunos autores, el estado social mexicano le debía más a las políticas que impulsan y fomentan la disminución de las desigualdades sociales (sobre todo políticas distributivas y redistributivas en los términos de Lowi) y a la creación de condiciones crecientes de igualdad de oportunidades, que a la masificación y ampliación permanente de las libertades de los ciudadanos (aunque, en este ámbito, el estado mexicano tenía, a su vez, un grave adeudo con los mexicanos en materia de respeto y ampliación de libertades políticas y económicas).

Esta revisión crítica de la herencia del estado social (tanto de sus juicios de valor -fines públicos-, como de sus juicios de hecho -instrumentos y medios para alcanzar los fines deseados-) buscó reconocer la validez y plena vigencia de los fines de justicia social del estado revolucionario mexicano, reconociendo, a su vez, el peso, el valor y el déficit que se tenía en el ámbito de la protección, respeto y salvaguarda de las libertades y derechos económicos, políticos e, incluso, sociales de los mexicanos. Así, el proyecto salinista decidió mantener la vigencia de los fines públicos que perseguía el viejo estado revolucionario mexicano, pero reconoció la necesidad de reformarlo, a fin de permitir la ampliación de las libertades de los privados (individuales y colectivos, lucrativos y no lucrativos), redefiniendo, con ello, los ámbitos que ocupaban respectivamente la esfera de lo público y lo privado, y, por tanto, la esfera del estado y la de la sociedad.

⁷⁶González Tiburcio, Enrique; *Op.cit*; pp.52-53.

Así, según Luis F. Aguilar lo que en de la Madrid (1982-1988) fue el proceso de "adelgazamiento-redimensionamiento" del Estado y en el Salinas de los primeros meses fue "modernización del Estado", se convirtió, al cabo del primer año de su mandato en la empresa de la "Reforma del Estado". Según este autor, las autoridades expusieron una tesis muy clara con respecto a este proyecto de reforma: "el punto crucial es: las razones de la desincorporación no son un mero problema financiero.... no se trata de razones de eficiencia de las empresas o los empresarios públicos.....La tesis es de política general: que el Estado cumpla sus responsabilidades constitucionales y sus compromisos sociales fundamentales (Salinas de Gortari)"⁷⁷.

Según este autor, al concebirse de esta manera, la reforma del Estado salinista no es de ningún modo una ruptura de la tradición institucional e ideológica, ni tampoco una simple reforma administrativa o de gestión pública. Más que ello, es "volver al estado que se planteó originalmente la Revolución Mexicana" o "volver al espíritu original de la Constitución de 1917", es decir, a sus funciones sociales y nacionalistas. Así, lo realmente esencial de la reforma son las funciones y no las dimensiones del estado (su tamaño); en otras palabras, los fines y no los medios. Así, para el gobierno de Salinas de Gortari, la Revolución y la Constitución definieron propósitos y no instrumentos rígidos.

Así, en el planteamiento salinista, se percibió como muy sana la continuidad de la tradición nacional en materia de justicia social y su convergencia con el mantenimiento y ampliación de las libertades de los mexicanos, dando forma al proyecto "liberal-social" de "reforma del Estado"; Las transformaciones que sufrió el estado mexicano en materia económica ya han sido ampliamente estudiadas y analizadas⁷⁸; así, la reforma significó básicamente tres cosas: 1) el desmantelamiento del intervencionismo estatal en la economía; 2) la sustitución del "Estado propietario", por el "Estado promotor" y 3) el surgimiento del "Estado solidario".

⁷⁷Aguilar Villanueva Luis F.; "Las reformas mexicanas: hechos y agenda" en Barry B.Levine, El Desafío Neoliberal. México, Grupo Editorial Norma,1992. pp. 208-209.

⁷⁸Aguilar Villanueva Luis F.; "Las reformas mexicanas: hechos y agenda" en Barry B.Levine, El Desafío Neoliberal. México, Grupo Editorial Norma,1992. y también pueden verse el artículo de José Luis Méndez; "La reforma del estado en México: alcances y límites"; Gestión y Política Pública; México; CIDE; julio de 1994.

En otros términos, la reforma del estado incluiría, también, tres dimensiones o niveles: a) la reforma del proceso de gobierno o de la gestión pública, que se manifestó en las nuevas formas de realizar las funciones estatales, particularmente la función económica y social; b) la reforma del régimen político, que se manifestó en cambios en el proceso electoral, en nuevas formas de composición de los poderes del Estado y en nuevas modalidades de división de los poderes y de articulación entre los niveles de gobierno y c) la reforma de la misma Constitución política del Estado, que consiste en rediseñar normativamente el ámbito privado y público; el ámbito y ejercicio de las libertades económicas y políticas de los ciudadanos y el ámbito del ejercicio de los poderes estatales⁷⁹.

En el caso del desmantelamiento del intervencionismo estatal, según Salinas de Gortari, la privatización no contradecía, sino que posibilitaba la conducción del desarrollo mediante la rectoría estatal. Por consiguiente, la desincorporación de empresas públicas no estratégicas respondía a un principio de fidelidad con el carácter social y nacionalista del Estado. Así, la privatización no era el fin del estado rector o la abdicación de sus funciones históricas, sino la necesaria estrategia práctica para devolver al Estado sus funciones nacionales y sociales básicas.

Sin embargo, la privatización no fue argumentada con premisas o conclusiones valorativas sobre el carácter fundamental de las libertades económicas y políticas de los individuos, ni desde una idea regulatoria o promocional de las libertades por parte del estado. Más bien, fue argumentada con referencia a lo social y a lo nacional, los valores básicos de la cultura política con la que ha sido educado el país y en la que el gobierno ha basado tradicionalmente su legitimidad. Por ello, la sustancia del argumento se mantuvo en la asociación entre Estado y justicia social, señalando que se transitaba de una concepción en la que más Estado significaba más justicia social, a una en la que menos Estado significa más justicia social⁸⁰.

⁷⁹Aguilar Villanueva Luis F.; "Las reformas mexicanas: hechos y agenda" pp.194-195.

⁸⁰*Idem*; pp. 210-211.

En síntesis, la reforma del estado en el ámbito económico (desmantelamiento del intervencionismo estatal) significó lo siguiente: 1) privatización de la gran mayoría de las empresas públicas de propiedad estatal (incluidas la de telefonía, bancos, las aerolíneas, el canal estatal de televisión etc.) que permitió la reducción del número de empresas públicas de 1155 a 217 entre diciembre de 1982 y diciembre de 1992, lo que permitió que la inversión pública pasara del 8% del PIB en 1982 a 3.6% en 1992.⁸¹ 2) Un amplio proceso de desregulación que incluyó la reforma al artículo 27 Constitucional (venta, renta y compra de tierra ejidal), limitación de controles de precios, eliminación de restricciones al transporte de carga nacional, reducción a las restricciones a la inversión extranjera y del mercado financiero, una ley de estándares y otra de eliminación de monopolios. 3) Apertura de la economía al exterior y negociación y puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio, lo que significó la entrada de lleno de México a los procesos de globalización, y sobre todo, de regionalización económica, conformando un bloque regional con Estados Unidos y Canadá (la nueva Norteamérica) y convirtiéndose, de hecho, en fuerte competidor de otros bloques económicos regionales en formación (la Unión Europea, la Comunidad Asia-Pacífico, la región del Mediterráneo Meridional, Mercosur etc.). 4) En el aspecto de la reforma del Estado salinista que impulsó el paso de un "Estado propietario" a un "Estado promotor" significó, básicamente, apoyar a pequeñas y medianas empresas, reformando instituciones ya existentes (NAFINSA), otorgando créditos a pequeños y medianos agricultores y ejidatarios (Procampo). Asimismo, se creó el sistema Nacional de Ahorro para el Retiro (SAR) como forma de impulsar el ahorro en el mediano y largo plazo; también se estableció un Acuerdo Nacional de Productividad y Calidad y otro para la modernización de la educación, así como un Servicio Nacional de Empleo.

⁸¹José Luis Méndez; "La reforma del estado en México: alcances y límites"; Gestión y Política Pública; México; CIDE; julio de 1994.

En general, las reformas económicas permitieron a la administración salinista lograr que, durante seis años, el país experimentara un crecimiento moderado promedio de 3.1% en el período 1989-1994 (en ese período el PIB creció anualmente en 3.4%, 4.4%, 3.6%, 2.6%, 0.4% y 3.1% respectivamente). Asimismo, redujo la inflación de 51.7% en 1988, a 19.7% en 1989, 29.95 en 1990, 18.8%, en 1991, 11.9% en 1992, 8.0% en 1993 y 7.3% en 1994, con lo que se alcanzó la anhelada inflación de "un dígito" que no se había podido obtener en más de doce años (el promedio anual fue de 15.9%). A su vez, las reformas salinistas permitieron la reducción de la deuda externa que disminuyó de un 68.3% a un 21.0% del PIB entre 1988 y 1993; aún más, se amplió la base tributaria, lo que contribuyó a un aumento de la recaudación fiscal que creció en 32% en términos reales. Así, de 1988 a 1994, los salarios generales en la mayoría de los sectores se estabilizaron o crecieron en términos reales y se redujo considerablemente el desempleo⁸². A su vez, las reservas internacionales aumentaron constantemente hasta alcanzar un máximo histórico de 29,000 millones de dólares en febrero de 1994.

Sin embargo, las reformas económicas también tuvieron un enorme talón de: el desequilibrio de las cuentas nacionales, que se reflejaba claramente en un creciente déficit de cuenta corriente (desde fines de 1991), y que se mostró completamente insostenible, cuando alcanzó niveles del 6.5% del PIB en 1993 y un alarmante 7.7% en 1994 (alrededor de 29,000 millones de dólares) y que, a la larga, provocó la crisis económica de diciembre de 1994 ("los errores de diciembre"), ante un escenario de salida masiva de capitales, reducción en más del 80% de las reservas internacionales del país en sólo 10 meses (de marzo a diciembre de 1994) y en la emisión de más de 29,000 millones de dólares en deuda en instrumentos cotizados en dólares llamados "Tesobonos" que, al estallar la crisis, fueron imposibles de liquidar sin la ayuda financiera masiva internacional. Asimismo, los niveles de ahorro público se derrumbaron entre 1988-1994 de un 22.0% a un 16.0 % del PIB⁸³.

⁸²Idem; pp. 6-7.

⁸³ Urzúa, Carlos M.; "Monetary Policy and the Exchange Rate"; ponencia presentada en la conferencia Mexico: Assessing Neoliberal Reform; Institute of Latin American Studies; November 30th-December 1st, 1995. pp.2-3.

Al final, la crisis económica de 1994, 1995 y 1996 terminaría por eliminar prácticamente todos los logros de las reformas económicas salinistas, en cuanto a estabilización macroeconómica se refiere. Aún así, podemos considerar que el período de gobierno de Carlos Salinas de Gortari se caracterizó por ser un lapso de crecimiento económico (moderado), con relativa estabilidad de precios (sobre todo al final del período). Asimismo, se distinguió por revertir la tendencia decreciente del gasto social que se incrementó en salud, educación, desarrollo urbano, Solidaridad y abasto social en términos reales de un 6.3% del PIB en 1988 a un 10.6% del PIB en 1994 (las cifras son: 1988: 6.3%, 1989: 6.6%, 1990: 6.8%, 1991: 7.7%, 1992: 8.6%, 1993: 9.7% y 1994 10.6%) y permitir que aumentara en términos reales en un 78% comparado con 1988.⁸⁴ Sin embargo, los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso permanecieron inalterados: el 10% de los mexicanos más ricos acaparaban el 40% del ingreso total, mientras que el 40% de la población más pobre apenas alcanzaba el 13% de los ingresos⁸⁵.

Por ello, y por motivos de los fines de esta tesis, el aspecto más importante que deseo destacar de las reformas salinistas es, precisamente, el del surgimiento de un "Estado solidario", que significó un profundo viraje en el estilo, medios, instrumentos, políticas y percepción de lo *público* en la gestión pública en política social, así como un intento de reducir los niveles de pobreza que existen en el país, aunque sin afectar los graves niveles de desigualdad e inequidad que existen en la distribución del ingreso y en el acceso equitativo a las oportunidades de desarrollo individual y familiar.

⁸⁴Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad; *Ibid*; pp.39.

⁸⁵"A survey on Mexico"; *The Economist*; Volume 337; number 7938; October, 28th, 1995. pp. 8.

En este punto, quiero hacer un paréntesis a fin de destacar la forma en que el diagnóstico salinista con respecto al tipo de reformas que debía incluir su "Reforma del Estado", "Liberal-social" obedecía a la percepción de que la sociedad mexicana es una sociedad "dual", en la que coexisten sectores modernos y sectores rezagados, (sociedades rápidas y lentas como dice Alvin Toffler o las sociedades superpuestas de Johan Galtung⁸⁶) con demandas diversas, y hasta contrapuestas, en lo económico, político y social. Este reconocimiento lo hace muy claramente Luis F. Aguilar: "La función social y nacionalista del estado mexicano se lleva a cabo con otras políticas y otros patrones de gobierno, con otros instrumentos (...) hacia la sociedad educada y propietaria, se procede con políticas de liberalización económica, con políticas regulatorias y promocionales, sin subsidios e intromisiones innecesarias."

Este sector de la sociedad, según el autor, demanda que en áreas cada vez mayores de su vida económica y social el mercado se vuelva el principio de comunicación e intercambio que, por consiguiente, no politiza sus problemas privados y, en cambio, exige al Estado legalidad estricta, seguridad y bienes públicos de calidad. Al contrario, con respecto al sector rezagado dice: "hacia la sociedad pobre, llena de necesidades apremiantes e incapaz de resolver satisfactoriamente sus problemas privados en las relaciones con el mercado, el estado diseña políticas sociales de asistencia y desarrollo bajo el principio innovador de la cooperación, la corresponsabilidad, el involucramiento y el aporte de los individuos y las comunidades. (Así), el programa de Solidaridad sigue siendo una política distributiva, pero mediante una estrategia no unilateralmente estatista"⁸⁷.

Así, en el ámbito de la gestión pública en política social, el proyecto de reforma se orientó hacia la atención de tres retos fundamentales que, en opinión de sus defensores, justificaban el proyecto de reformas:

- 1) Ampliación de la cobertura de la política social hacia una reapropiación de los espacios públicos y gubernamentales por parte de la sociedad.
- 2) Aumentar la eficacia de las acciones de gobierno, mediante el rediseño de las instituciones gubernamentales a fin de que se modifiquen prácticas burocráticas anquilosantes y se abran espacios a la participación social.

⁸⁶Galtung, Johan; *Members of two worlds*; New York; Columbia University Press; 1971.

⁸⁷*Ibid*; pp. 211-212.

3) En el largo plazo, la tendencia de la política social debe ser compatible con esquemas de finanzas públicas sanas y de promoción abierta de la economía, fundada en una mayor intervención de las organizaciones privadas y sociales y en una reorientación estratégica del estado.

La respuesta de la administración salinista a estos desafíos fue el Programa Nacional de Solidaridad el cual, mediante una gran variedad de programas orientados a apoyar la construcción de obras públicas en las zonas marginadas, intentó fundar una "nueva política social". Las características de este programa, su controvertida clasificación de "política pública" y su eficacia como medida de gobierno en el combate y reducción de la pobreza extrema es el tema de la siguiente parte de este capítulo.

C. El Programa Nacional de Solidaridad

El 1 de diciembre de 1988, fecha en que asume el poder, el presidente Carlos Salinas de Gortari definió como una de las prioridades de su gobierno el combate a la pobreza, sobre todo de aquella que es extrema. Desde sus inicios esta estrategia fue definida por su principal promotor (el entonces Presidente de la República) como "el instrumento creado por el gobierno de la República para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados en los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales"⁸⁸.

Así, con la puesta en marcha de Solidaridad, como les gustaba llamarlo a sus promotores, se intentaba avanzar en la construcción de un nuevo esquema de política social sustentado, según ellos, "en el respeto y la recuperación del amplio y variado mosaico de tradiciones, valores culturales y formas de organización que existen en nuestros pueblos, barrios y comunidades. En ellos, la solidaridad es un valor profundamente enraizado; son innumerables los episodios en los que la ayuda y la cooperación comunitaria han estado presentes en la vida de nuestra gente en situaciones diferentes y de las maneras más diversas"⁸⁹.

⁸⁸Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad; *Ibid.*; pp. 7-8.

⁸⁹ *Idem.*; pp. 8.

De esta forma, para los defensores del PRONASOL, el programa no inventaba la solidaridad ni tampoco se apropiaba de ella o la suplantaba. En sus perspectiva, sólo la retomaba, reconociendo en ella a un valor profundamente arraigado en las tradiciones culturales y sociales mexicanas. Asimismo, se intentaba fundar sobre esta tradición una "nueva manera de hacer las cosas", es decir, una nueva forma de abordar el problema social, de asignar los recursos públicos y de reconocer el valor que tiene la participación de los beneficiarios de las políticas sociales, en la puesta en marcha y evaluación de las medidas de gobierno orientadas a mitigar las carencias de los grupos desaventajados.

Así, y desde el comienzo, el PRONASOL se fundó en cuatro principios generales que, según sus defensores, caracterizaron sus acciones: el primero es el respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y las comunidades, es decir, "procesar las iniciativas y demandas en lugar de imponer soluciones"; segundo, plena y efectiva "participación democrática" de los grupos y comunidades involucrados en la lucha contra la pobreza, en otras palabras, se deseaba promover la participación popular eficaz en el diseño, formulación, implementación y evaluación de los proyectos; tercero, corresponsabilidad en la definición, ejecución y aportaciones para la realización de obras y proyectos; lo que se deseaba era que los fondos públicos siempre fueran complementados por alguna clase de contribución de las localidades beneficiarias y cuarto, "transparencia, honradez y eficiencia en el manejo de los recursos comprometidos", que se impulsaría mediante el involucramiento de las comunidades en la supervisión de la realización de los proyectos⁹⁰.

Así, Solidaridad se convirtió, precisamente, en un nuevo enfoque y abordaje de la cuestión social, que no curaba taumatúrgicamente los males de la pobreza, pero que trazaba un esquema de cooperación entre gobierno, comunidades, organizaciones voluntarias y grupos de autoayuda, con el fin de atacar progresivamente los efectos y las causas de la pobreza⁹¹.

⁹⁰Bernal, Marco Antonio; "Solidaridad: hacia una nueva cultura"; Examen; México; Año 5, núm. 52; septiembre de 1993; pp. 9-10.

⁹¹Aguilar, Luis F.; "Las semillas de solidaridad"; Excélsior; México; 6 de septiembre de 1993. pp. 28.

Por ello, el método de trabajo que promovió el PRONASOL se originó en la convicción de que el proceso de integración y modernización del país debía estar sustentado en un consenso nacional respecto a que lo moderno es la aceptación de la participación plural, del reconocimiento a la diversidad social, como una forma de enriquecimiento del potencial de desarrollo integral del país.

De este modo, Solidaridad comenzó a desarrollar una nueva forma de gestión pública de la cuestión social, desde la premisa correcta de que los recursos públicos son escasos y que el gobierno no puede ser el único actor en el combate a la pobreza o en la solución de los problemas sociales. Así, el nuevo esquema de gobierno social partió del principio de corresponsabilidad de los grupos y las comunidades con el gobierno en el tratamiento de sus necesidades y tuvo presente la exigencia de racionalidad gubernamental en la asignación de los recursos. Por consiguiente, tiende a atender los problemas sociales despertando la iniciativa de los individuos, familiares y comunidades locales, induciéndolos a definir sus problemas, a priorizarlos, calendarizarlos y a determinar la forma de abordarlos y el grado de compromiso y cooperación, con el fin de programar y hacer eficiente el gasto público⁹².

Así, desde la perspectiva de sus principales defensores se argumentaba que, una de las contribuciones culturales más importantes del Programa Nacional de Solidaridad había sido, justamente, haber comenzado a pensar y actuar la política social, desde la libertad y la responsabilidad de los ciudadanos demandantes, lo que representaba un "buen entrenamiento" a la cultura de las libertades y responsabilidades sociales⁹³. De esta forma, y según Luis F. Aguilar, para acabar con la pobreza, se requieren grandes decisiones públicas que movilicen todos los recursos de una sociedad y, sobre todo, acciones constantes, pacientes, tenaces, que resistan la tentación de la "fracasomanía" por el hecho de que los éxitos en el combate a la pobreza no llegan con la velocidad y profundidad deseada.

⁹²Idem; pp. 28.

⁹³Idem; pp.28.

Asimismo, se requerían también silenciosas decisiones personales que asumieran como principio de su acción social no sólo el mercado, no sólo el poder político y el gobierno de leyes, sino también, complementaria o básicamente, el principio de solidaridad, el que todos somos responsables de todos. Así, solidaridad es fundamentalmente una elección voluntaria, la aceptación individual y personalizada de responsabilidades recíprocas hacia los demás y hacia el conjunto social. Por ello, implicaba decisiones personales y se asentaba sobre la autonomía política y moral de los individuos.

La magnitud y urgencia de los muchos problemas particulares del sector pobre, atrasado y marginado de la sociedad mexicana (y, a veces, la intratabilidad gubernamental de muchos aspectos de la problemática de la pobreza) que consumen ininterrumpidamente recursos públicos escasos, hizo desarrollar, entre otros motivos, la idea antitutelar de la solidaridad en la política social de asistencia y desarrollo. Así, se consideró que los necesitados debían colaborar con el gobierno en la atención de sus problemas; por ello, no deben ser sólo demandantes sino, también, oferentes, identificando sus problemas, ordenando sus prioridades, ofreciendo algo a cambio (su tiempo, su mano de obra, su disposición a colaborar etc.) y ser corresponsables en el proceso de solución de sus problemas⁹⁴. De esta forma, la asignación de recursos sucede mediante un intercambio, indudablemente asimétrico, entre las comunidades y el gobierno, pero en el que el demandante incorpora su iniciativa y trabajo para resolver sus problemas particulares. Ello, puede estimular a los desaventajados a abrirse una idea de la política social que no se reduce a la interminable demanda y al actuar como simple grupo de presión peticionario.

En consecuencia es la exigencia de prácticas concretas y sistemáticas de asociacionismo, de ayuda mutua, de cooperación de voluntariado y, también, de filantropía y liberalidad que representa una estrategia de acción colectiva eficaz que permite ir resolviendo viejos problemas y privaciones comunes. Por ello, Solidaridad, según sus promotores, se habría convertido "en una sinergia de democracia, mercado y responsabilidad social; en esto residía su originalidad y asentaba su promesa"⁹⁵.

⁹⁴Aguilar Villanueva Luis F.; "Las reformas mexicanas: hechos y agenda"; pp.212-213.

⁹⁵Aguilar, Luis F.; "Las semillas de solidaridad";*Excélsior*; México; 6 de septiembre de 1993. pp. 28.

Para sus defensores, el PRONASOL representó un nuevo principio de las relaciones políticas y administrativas entre la sociedad y el Estado. En otras palabras, un principio complementario de organización social que era indispensable para tratar de resolver con alguna posibilidad de éxito las varias dimensiones de la cuestión social de la pobreza y la injusticia, que el simple y exclusivo abordaje estatal, aunque necesarísimo, se mostraba insuficiente y solía añadir nuevos e indeseables problemas a los que pretendía resolver.

A su vez, consideraban estos autores que Solidaridad era, también, un nuevo principio de relación política y administrativa entre el Estado y la sociedad, particularmente en sus poblaciones pobres y en desventaja; ya que, "como resultado de nuestro enfoque estatista, nos hemos acostumbrado a pensarnos como derechohabientes en la política social. Así, nos hemos acostumbrado a reclamar nuestros derechos sociales y a pasar todas las obligaciones y responsabilidades sociales al gobierno. Muchos derechos y pocos obligaciones"⁹⁶.

Sin embargo, como bien señala Luis Aguilar, esta imagen retrataba mejor a los ciudadanos sociales que hemos gozado de las ventajas de la industrialización y la urbanización y no hacía justicia a los millones de mexicanos que, al margen de la modernización económica del país, habían debido hacerse cargo directamente de sus problemas y necesidades con el propio esfuerzo y la ayuda familiar y comunitaria.

Por ello, estas dos dimensiones administrativas del PRONASOL habrían sembrado las semillas necesarias para revertir el estilo centralizado, providencial y pródigo de gobernar. Había también reordenado paulatinamente las relaciones entre sociedad y gobierno, al dar más peso a las comunidades que a las corporaciones, premiar la iniciativa y la cooperación más que la subordinación, dar incentivos a la oferta de compromisos precisos y concretos más que la simple movilización de la demanda, desarrollar líderes de base más que cúpulas.

⁹⁶Idem; pp.28.

De esta forma, Solidaridad, para muchos de sus promotores, estaba "llamado a durar y merecía durar", ya que representaba la noción y práctica de un Estado social no reñido con las libertades políticas y una idea de justicia social de combate a la pobreza; es decir, "el instrumento de política pública encargado de transformar el ejercicio del gasto público, en lo operativo, lo técnico, pero fundamentalmente en lo social y lo político"⁹⁷. Así, en el abordaje de la cuestión social se ponía el acento en la confluencia, complementación y colaboración de todas las instituciones públicas, privadas y sociales, que son los recursos fundamentales y claves con las que cuenta una sociedad al enfrentar sus problemas.

Por ello, y según Luis Aguilar, parecía que en esta visión de Solidaridad "se había inaugurado una nueva etapa en el estilo de gestión pública mexicana que, al parecer, reconocía tanto los límites que había alcanzado el estado mexicano en su intervencionismo, como el deseo de una sociedad crecientemente compleja, heterogénea, diversa y plural de participar en los asuntos que le concernían y contribuir en la resolución de los problemas que le aquejaban"⁹⁸.

Sin embargo, no se debe olvidar que PRONASOL también se creó como fórmula para enfrentar los problemas ingentes de la pobreza, agudizados durante la década de los ochenta, pero con el cuidado de no repetir los esquemas de atención que desequilibran las finanzas públicas con un gasto público irracional y con una asignación sumamente deficiente de los recursos públicos en cuanto a los grupos objetivo a los que se pretendía beneficiar. Asimismo, una de las argumentaciones fundamentales del proceso de "reforma del Estado", sobre todo para justificar el proceso de privatización de empresas públicas, fue que los recursos liberados u obtenidos por concepto de las privatizaciones serían destinados al gasto social.

⁹⁷Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad; *Op.cit.*; pp. 20-21.

⁹⁸Aguilar, Luis F.; "Las semillas de solidaridad"; pp. 28.

Así, en el proceso de saneamiento de las finanzas públicas, (negociación de la deuda externa, cancelación de pasivos internos y externos con los recursos provenientes de las desincorporaciones de activos públicos, así como las medidas encaminadas a incrementar la recaudación tributaria) permitieron darle un gran impulso al gasto en desarrollo social que, como señalé más arriba, se incrementó en más de 78% en términos reales durante el período 1989-1994. De esta forma, la participación del gasto social en el PIB se incrementó en casi cuatro puntos porcentuales y pasó de un 6.3% en 1988 a un 10.2% (estimado) del PIB en 1994. A su vez, como porcentaje del gasto programable, el gasto social aumentó de un 33.2% en 1988 a un 53.9% (estimado) en 1994⁹⁹.

En cuanto al PRONASOL, el programa inició con un presupuesto anual de 611 millones de dólares en 1988; para 1992 eran de 2,200 millones su presupuesto anual y, desde que inicio el Programa hasta 1992, los recursos ejercidos a través del Ramo XXVI, Desarrollo Regional y Solidaridad sumaron 25.1 mil millones de nuevos pesos (alrededor del 7 mil millones de dólares). De este total, 56.8% de los recursos se canalizaron al gasto en bienestar social, que tenía por objetivo el mejoramiento *inmediato* de los niveles de vida con énfasis en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra. El 21.2% se destinó a Solidaridad para la producción, que se proponía generar oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos de las comunidades, con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, forestales, extractivas, microindustriales y piscícolas; y el otro 22.0% se gastó en Infraestructura básica de apoyo, que se proponía la construcción de obras de infraestructura de impacto regional y la ejecución de programas especiales de desarrollo en regiones específicas.

⁹⁹Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad; *Ibim*; pp. 37.

Con respecto al gasto destinado a bienestar social, se llegaron a contabilizar 16 grandes rubros que abarcan diversos fondos y programas. No todos estos rubros y programas han operado desde el principio. De hecho, cinco de los grandes rubros iniciales habían absorbido, en conjunto, el 71.5% de los recursos hasta 1993: infraestructura educativa y escuela digna (12.9%), agua potable y alcantarillado (20.2%), urbanización (14.9%), fondos municipales (11.9%), servicio social y niños en Solidaridad (11.6%); otros dos, electrificación, infraestructura de salud y hospital digno, absorbieron el 15.8% y otros ocho programas absorbieron un 20.6% (Mujeres en Solidaridad, Prevención y Readaptación Social, Cultura y Deportes, Educación Básica, Vivienda, Infraestructura de abasto y apoyo al comercio, Ecología y Becas de capacitación para el Trabajo)¹⁰⁰.

En lo referente a la Solidaridad para la producción, se crearon nueve rubros específicos, a través de los cuales se ejercieron 5.3 mil millones de nuevos pesos (alrededor de 1,500 millones de dólares); en este rubro, se asignaron casi el 40.1% de los recursos destinados al fomento y apoyo de proyectos productivos a Solidaridad para la producción, que aglutinaba a productores de frijol y maíz. Un 15.6% adicional se destinó al fomento del desarrollo de las comunidades indígenas; mientras que otro 10.4% se canalizó al apoyo de las Empresas de Solidaridad; el resto de las actividades acaparó el 33.9% de los recursos restantes: Desarrollo de áreas de riego, Producción primaria y agroindustrial, Infraestructura pecuaria, Desarrollo de áreas de temporal y Becas de capacitación para el trabajo agrícola.

En lo que toca a los recursos destinados a Infraestructura Básica de Apoyo durante el período 1988-1993, se canalizaron 5.5 mil millones de nuevos pesos (poco más de 1,550 millones de dólares) de los cuales, la mayor parte, se destinaron a la construcción y mejoramiento de carreteras alimentadoras y caminos (76.2%), al apoyo a estados y municipios (16.7%) y a la construcción de carreteras troncales (7.1%).

¹⁰⁰Idem; pp. 37.

A su vez, en cuanto a la distribución territorial, los recursos ejercidos se orientaron hacia los estados de la República en los que se percibieron los mayores niveles de marginación. De esta forma, de 1989 a 1992, cinco entidades, Chiapas, Oaxaca, México, Michoacán y Yucatán, recibieron el 25.7% de los recursos; mientras que Guerrero, Chihuahua, Veracruz y Nuevo León absorbieron un 15.6% del gasto. Así, nueve entidades concentraron un 41.3% del gasto de Solidaridad. mientras que las 21 entidades restantes se repartieron el otro 60% del gasto¹⁰¹.

En 1989, el PRONASOL representaba el 1.1% del gasto neto total, 3.0% del gasto programable y 4.2% del gasto social, para 1992 esos porcentajes eran de 3.6, 6.3 y 7.0 respectivamente; además, en 1989 sólo representaba el 6.6% de la inversión total y 33.3% de la inversión en desarrollo social cuando, en 1992, esos porcentajes eran de 17.3 y 49.3 respectivamente¹⁰². De esta forma, la inversión en PRONASOL pasó de 0.45% del PIB en 1989 a 1% en 1991; su presupuesto pasó de 680 millones dólares a 2,500 millones en 1993, con aumentos anuales del 36%.

Así, durante el período 1988-1994, el PRONASOL ejerció un presupuesto de 46,703 millones de nuevos pesos (13,343 millones de dólares al tipo de cambio anterior a la devaluación) con lo que se realizaron 500 mil obras en todo el país. Para la canalización de estos recursos, se crearon 250 mil Comités de Solidaridad y se lograron los siguientes beneficios: 1) Se dotó de agua potable a una población de 15.4 millones de habitantes, con lo que la población del país que dispuso de agua potable representaría el 79.4% del total y faltarían 18 millones 540 mil habitantes de disponer de este servicio. 2) Se dotó de drenaje a una población de 13.5 millones de habitantes. Sin embargo, la población atendida, al final del período, sólo representaba el 63% del total y quedaban todavía 33 millones 300 mil habitantes por atender. 3) Se proveyó de energía eléctrica a una población de 20 millones de mexicanos, con lo que la población atendida fue el 87.5% de la población total, quedando 11 millones 250 mil mexicanos por atender.

¹⁰¹Idem; pp. 53.

¹⁰²Idem; pp. 48-49.

4) En los programas de atención médica a comunidades marginadas se atendieron a 10.5 millones de habitantes. 5) Se otorgaron, mediante el Programa *Niños en solidaridad*, un millón de becas 6) Mediante los programas de regularización de tenencia de la tierra, se entregaron 2 millones, 300 mil escrituras. 7) Se pavimentaron 344 colonias en todo el país que representaron 3,200 kilómetros. 8) Se construyeron o rehabilitaron 355 hospitales y 9) Mediante el programa *Escuela digna*, se rehabilitaron 113 mil escuelas¹⁰³.

Sin embargo, según Julio Boltvinik, Solidaridad representaba, además de la voluntad para combatir la pobreza, una respuesta a las exigencias del FMI (Fondo Monetario Internacional) quien, en el proceso de negociación de la deuda externa mexicana, recomendó la creación de un mecanismo capaz de transferir recursos a los mexicanos más pobres. Aún así, esta exigencia no se ha llegado a satisfacer plenamente, ya que una de las críticas que se le hacen a Solidaridad es que sus acciones no han favorecido a los más pobres, esto es, a los mexicanos depauperados que viven en las zonas rurales, sino que la mayoría de ellas se han realizado en zonas urbanas o suburbanas¹⁰⁴.

A pesar de ello, los deseos de una gran cantidad de sus promotores por institucionalizar el Programa Nacional de Solidaridad y mantener en el tiempo los espacios, las normas, los recursos y los principios del programa, llevaron a la conformación de la Secretaría de Desarrollo Social. Con ello, se decidió ubicar en una sola dependencia la responsabilidad institucional de las políticas y programas que tiendan a la consolidación, ampliación e incremento de la calidad de los servicios básicos y al fomento de los asentamientos urbanos, el desarrollo urbano integral, la vivienda y la ecología¹⁰⁵.

En este punto, quiero señalar que el PRONASOL evolucionó en el período 1988-1994 de un enfoque básicamente compensatorio y centrado en las obras públicas en las zonas más pobres (las cuales absorbieron alrededor del 50% de los recursos ejercidos de 1989 a 1992) a una visión más integral en la que la idea de la superación de la pobreza tiene mucho que ver con la creación de empleos permanentes, la estabilidad de precios y la constancia en los ingresos. Así, el programa intentó vincular la infraestructura, la salud, la educación y la capacitación para el trabajo hacia proyectos productivos¹⁰⁶.

¹⁰³Datos de Patricia Sotelo y José Luis Sánchez en "Fin de Siglo; Solidaridad: La carta fuerte de Salinas"; *Reforma*; pp. 10A; Viernes 28 de octubre de 1994.

¹⁰⁴María Gallo; "Solidaridad impacta en América Latina"; en *Observador Internacional*; México; Año 1, núm. 16; 29 de noviembre de 1993. pp.pp.31.

¹⁰⁵Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad; *Ibid*; pp.152.

¹⁰⁶Méndez, José Luis; *Ibid*; pp. 17.

Así lo reconocen los miembros del Consejo Consultivo del Pronasol quienes señalan: " La operación combinada de estas tres líneas (Solidaridad para el bienestar social, Solidaridad para la producción y Solidaridad para el desarrollo regional) conforman una estrategia integral de combate a la pobreza que no se queda únicamente en la promoción de un piso social básico, ni tampoco se detiene en la expansión de la infraestructura. Su carácter integral está definido en primera instancia porque desemboca en la producción, que es la mejor manera en que la política social puede generar efectos de largo plazo, mediante la creación de nuevos empleos y la generación de nuevos ingresos para la población"¹⁰⁷.

Para sus principales defensores, las enseñanzas que dejaba el PRONASOL tendrían mucho que ver con el desarrollo de estrategias y enfoques adecuados para la superación *real* de la pobreza. Por ello, en la fase final del PRONASOL, se terminó por coincidir en que los factores que permitían resolver el problema de la pobreza de forma permanente son los empleos bien remunerados, los ingresos constantes, la estabilidad de precios, el acceso equitativo a las oportunidades, la salud, la educación y la capacitación para el trabajo entre otros. En otras palabras, es la inversión *en la gente* lo que permite superar efectivamente la pobreza, mucho más que la inversión en infraestructura pública¹⁰⁸. Asimismo, de esta percepción podemos derivar las nociones de bienestar *privado* y de bienestar *público* de los individuos para calificar las estrategias de combate a la pobreza, que desarrollaré en el último capítulo.

¹⁰⁷Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad; *Ibid*; pp.81.

¹⁰⁸*Idem*; pp. 80-81.

CAPITULO QUINTO

V. LAS LIMITACIONES DE LA GESTION PUBLICA SOCIAL MEXICANA: CRITICA A LAS DEFICIENCIAS DEL PRONASOL COMO ESTRATEGIA DE COMBATE A LA POBREZA EXTREMA Y DE ELEVACION DE LOS NIVELES DE BIENESTAR DE LA POBLACION

A. El debate sobre la eficacia del Programa Nacional de Solidaridad

El Programa Nacional de Solidaridad ha sido sometido a un amplio debate. Del lado de los defensores del programa, se encuentran aquellos que percibieron en el PRONASOL una alternativa novedosa, eficaz y eficiente en lo político y, sobre todo, en lo administrativo para asignar los recursos públicos escasos, a fin de saldar una gran deuda que se tiene con los mexicanos menos favorecidos¹⁰⁹. Para otros, el PRONASOL fue un programa que, en principio, no cumplió con los objetivos para los que fue creado: combatir la pobreza extrema y reducir las desventajas en que se encuentran los mexicanos realmente desfavorecidos¹¹⁰. Para otros más, el PRONASOL fue sólo una eficiente estrategia político-electoral-administrativa, que le permitió al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y al presidente Salinas de Gortari, recuperar los espacios políticos que habían perdido, mediante una estrecha vinculación entre la asignación de obras a cambio de apoyo político y de desmovilización de las protestas de aquellos grupos que habían sido castigados por la reducción del gasto social y la crisis económica de la década de los ochenta¹¹¹.

Sin embargo, para otros analistas, el Programa Nacional de Solidaridad fue una acción de gobierno que tuvo impactos positivos y negativos; que fue multidimensional y multifacético; que, por una parte, alentó nuevas fórmulas y nuevos mecanismos de participación social y, por la otra, recurrió a prácticas añejas de centralismo, dirección vertical y discrecionalidad en la que, en muchos casos, el otorgamiento de los recursos públicos se hacía sin un criterio claro de beneficiar a las comunidades de pobreza extrema, sino a aquellas que aceptaran el intercambio de bienes y servicios públicos por consenso político para las autoridades municipales, estatales y federales.

¹⁰⁹Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad; *Op.cit*; pp. 55.

¹¹⁰Gallo, María; "Solidaridad impacta en América Latina"; *Observador Internacional*; Año 1. núm . 16; México, 29 de noviembre de 1993. pp. 31.

¹¹¹Dresser Denise; *Neopopulist solutions to neoliberal problems. Mexico's National Solidarity program*; Center for U.S.-Mexican Studies; University of California; 1991.

Por ello, y para los fines de esta tesis, el enfoque que más me ha interesado analizar es el que considera al Programa Nacional de Solidaridad como una estrategia innovadora que, entre otras cosas, representa un firme intento gubernamental por introducir un cambio profundo en el estilo de gestión pública en política social. Anteriormente, el estilo de gestión pública se había caracterizado por su estilo asistencialista, burocrático, clientelar, peticionario y profundamente estatista; así, la premisa que se plantea es el reconocimiento de que este estilo de gestión pública estaba totalmente agotado y que era necesario que evolucionara hacia una nueva fórmula en la que se otorgara una mayor amplitud a la noción de lo público, al reconocimiento de las capacidades y recursos limitados del estado (financieros, administrativos, regulatorios, económicos, humanos etc.), al valor de la participación de los beneficiarios de la política social en la resolución de sus propias demandas, así como la ampliación de las libertades económicas y políticas de los individuos y las organizaciones no gubernamentales (privadas y sociales) en el cumplimiento de los fines públicos.

La exposición de esta transición y las distinciones entre los dos estilos contrapuestos de gestión pública en política social, fueron los temas de los dos capítulos anteriores. Sin embargo, en este capítulo quiero analizar los otros aspectos y dimensiones del programa (su eficacia y eficiencia como instrumento de acción gubernamental y sus connotaciones político-electoral) y, sobre todo, determinar en que medida fue capaz de cumplir con los objetivos que se había propuesto *originalmente*, es decir, combatir la pobreza extrema.

Así, en este capítulo, analizaré la eficacia del PRONASOL en el logro del objetivo para el que fue diseñado inicialmente: combatir la pobreza extrema. Para ello, quiero empezar por desarrollar un análisis de las condiciones, características y tipos de pobreza que existen en México y las medidas que realmente pueden influir para reducirla efectivamente; a partir de ahí, desarrollaré un análisis para evaluar en que medida el PRONASOL incluyó las medidas adecuadas para combatir la pobreza extrema y hasta que punto cumplió con sus objetivos originales o se distanció de ellos. Por último, señalaré la dimensión político-electoral del programa y la forma en que los críticos de todas las posturas reconocieron en el PRONASOL una estrategia de acción gubernamental que fue bien recibida por la población mexicana y que, a larga, sería sumamente difícil dismantelar o desaparecer, sin crear serias turbulencias entre la población que, realmente, se consideró beneficiada por las medidas del programa.

B. Las características y condiciones de la pobreza en México

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) conceptúa la condición de pobreza como "la ausencia de satisfactores apropiados para cubrir un mínimo de ciertas necesidades llamadas básicas". Este concepto incluye solamente aquellas necesidades que de manera evidente o directa requieren un esfuerzo productivo para su satisfacción y son: a) una alimentación que cumpla con los requisitos nutricionales y las pautas culturales, lo que supone como satisfactores también la energía y los medios para prepararlos y consumirlos; b) mantenimiento de la salud; lo que supone servicios de salud, personales y no personales (salud pública), así como los satisfactores que permitan la higiene del hogar y la personal como prevención y los medicamentos como curación; c) una vivienda con espacios adecuados al tamaño de la familia, y materiales apropiados que aseguren su protección y privacidad, y que cuente con los servicios de agua potable, drenaje (o similar) y energía, así como el equipo y mobiliario básicos; d) educación básica; e) acceso a servicios de información, recreación y cultura; f) vestido y calzado; g) transporte público y h) comunicaciones básicas como el correo y el acceso al teléfono¹¹².

A su vez, este concepto de pobreza incluye dos ejercicios bien definidos, más no inconexos, que son, 1) un método de identificación de un grupo de personas bajo la categoría de pobres ("identificación) y 2) un método de agregación de las características del conjunto de pobres dentro de una imagen global de la pobreza (agregación)¹¹³. La pobreza no es un fenómeno homogéneo, ni es un problema unidimensional¹¹⁴. Existen diversos niveles de pobreza para los cuales se requieren medidas particulares y específicas. En primer lugar, es necesario distinguir entre pobreza extrema y moderada: la primera se considera una condición absoluta, mientras que la segunda es una condición relativa.¹¹⁵

¹¹²Hernández Laos, Enrique; "Estrategia viable. Pronasol, un programa permanente"; en Observador Internacional; Año 1. núm . 16; México, 29 de noviembre de 1993. pp. 42-43.

¹¹³ Sen, Amartya K.; "Conceptos de pobreza" en América Latina: El reto de la pobreza. Características, evolución y perspectivas; Bogotá; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); 1992. pp. 27-40.

¹¹⁴Levy, Santiago; "La pobreza en México"; en La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla"; México; FCE; 1994. pp. 15.

¹¹⁵Vélez, Félix (comp.); La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla; México; FCE; 1994. pp.8-9.

Los pobres extremos son las personas que no tienen un nivel de nutrición suficiente, lo cual incide en un desempeño físico y mental deficiente que no les permite participar en el mercado de trabajo ni en actividades intelectuales como la educación. Una vez mejoradas sus condiciones de nutrición, tendrían la *capacidad* para desarrollarse física e intelectualmente. A su vez, los ingresos que efectivamente permiten la satisfacción de los requerimientos nutricionales dependen, en gran parte, de los hábitos de consumo de las gentes involucradas; la similitud de hábitos y comportamientos *reales*, permiten derivar niveles de ingreso en los cuales las normas nutricionales serán 'típicamente' satisfechas. De esta forma, la desnutrición ocupa un lugar central en la concepción de la pobreza, si deseamos distinguir a los individuos que se encuentran en las condiciones menos favorecidas de todos.

Los pobres moderados, en cambio, son los que, debido al grado de desarrollo de un país en un momento dado, no cubren lo que se considera "necesidades básicas". En otras palabras, se diferencian de los pobres extremos en que si tienen capacidad, pero no las oportunidades de participar en actividades económicas e intelectuales. Su pobreza es relativa dado que no tienen ciertos bienes y servicios que todos los habitantes deberían disfrutar dado el nivel desarrollo económico del país. Sin embargo, su situación es fundamentalmente distinta en los términos en que sus niveles de alimentación y de salud les permite participar de modo activo en el mercado de trabajo, aprovechar las oportunidades de educación, tener movilidad y afrontar más riesgos¹¹⁶.

De esta forma, el analista Peter Townsend elaboró la primera definición de pobreza relativa que incluye todos los aspectos en la vida de una persona; en ella señala que: "los individuos, familias y grupos de la población se consideran en pobreza cuando carecen de los recursos necesarios para obtener el tipo de dietas, participar en las actividades y tener las condiciones de vida y equipamiento que se acostumbran, o al menos son ampliamente promovidas o aprobadas, en las sociedades a las que pertenecen"¹¹⁷.

¹¹⁶Levy, Santiago; "La pobreza en México"; en La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla"; pp. 19.

¹¹⁷Townsend, Peter, citado por Amartya K. Sen en "Conceptos de pobreza"; América Latina: El reto de la pobreza. características, evolución y perspectivas. Bogotá; Programa Nacional de Naciones Unidas para el Desarrollo; 1992. pp. 33.

En estos términos, desarrolla la noción de privación relativa al "definir el estilo de vida generalmente compartido o aprobado en cada sociedad y evaluar si (...) hay un punto en la escala de la distribución de recursos por debajo del cual las familias encuentran dificultades crecientes para compartir las costumbres y dietas que conforman ese estilo de vida¹¹⁸. A esta visión, se suma el historiador británico Eric Hobsbawm, para quien la pobreza siempre se define de acuerdo con las convenciones de la sociedad donde ella se presenta. A esta posición, se debe agregar la consideración de que las necesidades de vida en las diversas sociedades no son fijas; continuamente están siendo adaptadas y aumentadas conforme ocurren cambios en una sociedad y en sus productos. Por ello, estos autores concluyen que la norma de pobreza debe componerse de dos elementos: el núcleo irreductible de pobreza absoluta (privación total o casi total de bienes y servicios básicos) más la pobreza relativa (privación social).

A su vez, enunciar los problemas de la pobreza en términos de estratificación, brechas de pobreza (el déficit de ingreso de una persona que está por debajo del ingreso de la línea de pobreza puede llamarse su 'brecha de ingreso'), y patrones de distribución del ingreso en una sociedad dada, conlleva a concebir la pobreza como un problema de desigualdad. En este enfoque, se trata de considerar la naturaleza y la magnitud de las diferencias entre el 20% o 10% más bajo de la escala social y el resto de ella. El interés principal de este enfoque se centra en medir la magnitud de las brechas entre los que están abajo y los que están mejor en cada dimensión de la estratificación social. Ellos señalan que la desigualdad entre las personas pobres es menor que la desigualdad entre las personas de ingresos medios y altos.

Aún así, podemos señalar que, para muchos autores, desigualdad y pobreza están relacionadas pero ninguna subsume a la otra. El papel de la desigualdad en la prevalencia de la pobreza puede estar presente entonces en el análisis de la pobreza, sin hacer equivalentes los dos conceptos ya que, en realidad, son problemas diferentes. Sin embargo, hay que señalar que se requiere incidir en alguna manera en los mecanismos de generación y apropiación inequitativa del ingreso y al mismo tiempo combinar estas políticas con otros propósitos macroeconómicos¹¹⁹.

¹¹⁸Sen, Amartya K.; "Conceptos de pobreza" *Op.cit*; pp. 34.

¹¹⁹ Carrasco Licea Rosalba y Francisco Hernández; *op.cit*; 6 de septiembre de 1993. pp. 41.

Tomando como punto de partida esta concepción, diversos autores han estudiado las características de la pobreza en México, analizando su naturaleza, dimensiones y sus determinantes económicos. Así, han definido a la pobreza en México como un fenómeno general de desarrollo insuficiente. En estos términos, se considera que una persona es pobre cuando se encuentra en situación precaria en la que carece de capacidades y/o oportunidades de desarrollo. Aún así, el criterio para clasificar en México a una persona como pobre está lejos de ser uniforme¹²⁰. El camino hacia la identificación, siguiendo los criterios de los organismos internacionales, ha estado orientado a la definición de un conjunto de necesidades básicas o 'mínimas' y a considerar la incapacidad absoluta o relativa de los individuos de satisfacer esas necesidades como una prueba de pobreza extrema o moderada.

Para ello, y siguiendo los patrones vigentes en toda América Latina, se han desarrollado métodos para determinar a la población que puede ser clasificada indiscutiblemente como pobre. Tres son los métodos más usuales de medición de la pobreza: 1) el de líneas de pobreza (LP), con el que se determina un nivel de ingreso necesario para satisfacer las necesidades esenciales de los miembros de los hogares; la determinación de tal ingreso constituye la línea de pobreza; 2) el de necesidades básicas insatisfechas (NBI) con el que se determina, a partir de información censal o de encuestas, si los ocupantes de los hogares satisfacen o no los requisitos considerados como básicos en materia de alimentación, educación, salud y vivienda y 3) el método de medición integrada de la pobreza (MIP), el cual permite subclasificar a los pobres según la naturaleza de sus carencias¹²¹. Desde un punto de vista metodológico, los especialistas señalan la conveniencia de llevar a cabo el análisis de la incidencia de la pobreza usando los tres métodos, puesto que sus resultados son complementarios¹²².

¹²⁰ De la Torre, Rodolfo; "Desigualdad en la pobreza"; en La pobreza en México. causas y políticas para combatirla; México; FCE; 1994. pp.146-147.

¹²¹ Boltvinik, Julio; "Conceptos y mediciones de la pobreza predominantes en América Latina. Evaluación crítica"; en América Latina: El reto de la pobreza. características, evolución y perspectivas; Bogotá; Programa Nacional de Naciones Unidas para el Desarrollo; 1992. pp. 81.

¹²² Hernández Laos, Enrique; "Notas sobre la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema en México"; en Foro Internacional; núm. 3; vol. XXXI; enero-marzo 1991. pp.484.

Sin embargo, independientemente del método de medición que se utilice, se reconoce que la cuantificación de la pobreza en México, como en muchos otros países, necesita de una conjunción de consideraciones de privación absoluta y relativa. Desde el punto de vista de la elaboración de las políticas es muy importante distinguir entre pobreza moderada y pobreza extrema. En efecto, a los moderadamente pobres se les puede ayudar mejor con políticas que amplíen las oportunidades a las que tienen acceso. A los extremadamente pobres, por otro lado, se les debe ayudar primero a mejorar su situación alimentaria y de salud para poder aprovechar por completo tales oportunidades. El concepto de pobreza extrema identifica a un conjunto de individuos que necesitan ayuda directa para poder beneficiarse al máximo de las políticas generales formuladas para reducir la pobreza e identificar qué tipo de beneficios deben otorgarse, dónde y con qué prioridad; así, los extremadamente pobres constituyen la población objetivo de programas especiales, que sólo deben estar encaminados a mejorar los niveles de alimentación y de salud de un grupo muy particular de individuos¹²³.

Desafortunadamente, no es fácil establecer una diferencia muy precisa entre pobreza moderada y pobreza extrema; es inevitable cierta ambigüedad, ya que es imposible trazar una línea clara entre los individuos que como resultado de su nivel de nutrición pueden "desempeñarse adecuadamente" y los que no pueden hacerlo. Por ello, hay que considerar los grupos con los cuales las personas en cuestión se comparan realmente; el sentimiento de privación de una persona está íntimamente ligada a sus expectativas, a su percepción de lo que es justo y a la noción de quien tiene derecho a disfrutar qué.

¹²³Levy, Santiago; "La pobreza en México"; en *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*"; pp. 20.

Aún así, a pesar del grado de desarrollo de estos instrumentos, no existe una convención universalmente aceptada de donde situar las líneas de pobreza. Así, los métodos de medición arrojan resultados sumamente disímolos, dependiendo de las consideraciones que se usan para situar a la población que debe ser considerada como pobre. De esta forma, según el estudio de Santiago Levy, la población que puede clasificarse como extremadamente pobre es del 19.5% (aproximadamente 17 millones de mexicanos) de la población total del país como máximo; en términos de la clasificación rural-urbana, el estudio señala que 37.7% de la población rural puede clasificarse como extremadamente pobre y que sólo 9.9% de la población urbana caería dentro de esta categoría. A su vez, señala que dadas las proporciones de la población rural y urbana en relación con el total nacional, las cifras antes señaladas implican que casi el 76.6% de la población extremadamente pobre vive en áreas rurales. De esta forma, el autor señala que la pobreza extrema no es sólo un fenómeno mayoritariamente rural, sino que los más pobres entre los extremadamente pobres se localizan en su mayoría en las áreas rurales¹²⁴.

Este mismo estudio señala que la población que puede ser considerada como moderadamente pobre alcanza el 81.2% del total de la población del país, de los cuales el 58% vive en áreas urbanas; sin embargo, si se considera la severidad de la situación de pobreza de cada grupo, se puede señalar que los moderadamente pobres que tienen el mayor número de carencias se encuentran en las áreas rurales (53%). Ello muestra, como concluye el estudio de Levy, que la población urbana moderada y extremadamente pobre se encuentra, en general, en mejores condiciones que la población de las áreas rurales que está clasificada con los mismos criterios, aun cuando sus niveles de ingresos, gastos y de educación son similares.

Por su parte, en el estudio de Enrique Hernández Laos realizado con el método de líneas de pobreza, obtuvo que el 58.5% de la población puede clasificarse como pobre, de la cual, el 29.9% de la población se encontraba en condiciones de pobreza extrema y el restante 28.6% se encontraba en condiciones de pobreza moderada. Si se toma en consideración una población total estimada en 81 millones en 1990, el estudio de referencia implica que 20.2 millones de mexicanos viven en la pobreza extrema, mientras que otros 28.4 millones son moderadamente pobres; por lo tanto, 48.6 millones de mexicanos son a los que se puede considerar como pobres, contra la estimación anterior de más de 80 millones de una población total (a mediados de la década de los noventa) de más de 90 millones de mexicanos, clasificada como pobre.

¹²⁴Levy, Santiago; "La pobreza en México"; en *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*"; pp. 47-48.

A partir de estas consideraciones analíticas de identificación y agregación de los grupos de pobreza, así como de la precisión entre los criterios que distinguen a la población que puede ser considerada como extremadamente pobre, de la que sólo es moderadamente pobre, y los porcentajes de población rural o urbana que se encuentran en cada una de estas categorías, se puede hacer un análisis de la eficacia del Programa Nacional de Solidaridad como política pública de combate a la pobreza *extrema*, y en que medida esta política social se puede considerar como adecuada para alcanzar los fines para los que fue diseñada. Este punto es el tema de la siguiente sección de este capítulo.

C. La eficacia del PRONASOL como política "pública" de combate a la pobreza extrema

Al analizar el PRONASOL lo primero que se debe plantear es si debemos considerar al programa con una "política pública" en toda la extensión del término o si fue sólo una acción gubernamental política y administrativamente innovadora que, en el fondo, era sólo un maquillaje exterior de acciones de gobierno que ya se realizaban en el pasado inmediato. Para ello, debemos recordar que la noción de políticas públicas se aplica, básicamente, en sociedades abiertas con regímenes liberal-democráticos; en estos regímenes políticos se desarrollan políticas públicas en las que la noción de lo *público* contempla lo estatal, gubernamental y burocrático pero, a su vez, lo trasciende y reconoce el valor y la calidad de las aportaciones en el cumplimiento de los fines públicos, que pueden tener las organizaciones no gubernamentales (privadas y sociales). Además, considera que la participación de estas organizaciones en el diseño, formulación, implementación y evaluación de la política pública no es una concesión gratuita o estrategia de una acción de gobierno.

De esta forma, las políticas públicas en las sociedades desarrolladas son acciones de gobierno en las que participan una gran cantidad de actores gubernamentales y no gubernamentales en las que, los últimos, consideran como parte de su responsabilidad de ciudadanos, y en el pleno ejercicio de sus libertades, el tomar parte en estas acciones, considerando que el gobierno es un representante elegido por ellos y, por tanto, debe estar siempre abierto al escrutinio del público y a rendir cuentas de sus acciones ante sus respectivos electorados ("constituencias").

En estos términos, podemos decir que nuestro país aún no cumple plenamente los requisitos para ser considerado como una democracia liberal plena¹²⁵. Por ello, se cuestiona si las acciones de gobierno, sobre todo aquellas que impulsó el gobierno de Salinas de Gortari, así como cualquiera de sus predecesores, puedan ser considerados realmente como políticas públicas en los términos en que son pensadas, analizadas, comprendidas y valoradas en las sociedades desarrolladas.

Sin embargo, debemos decir que, al menos, el Programa Nacional de Solidaridad marcó un claro punto de rompimiento con estrategias de gestión pública anteriores, en la medida en que consideró el problema del combate a la pobreza, así como la elevación de los niveles de bienestar de la población, como una tarea que concernía a todos los mexicanos y que reclamaba el esfuerzo y la cooperación de todos los ciudadanos y sus organizaciones para llevarla a cabo. Para ello, deja de considerar al beneficiario de la política social sólo como un derechohabiente y lo empieza a tratar más como ciudadano colaborador; busca que participe del programa, que aporte su trabajo, sus ideas, su cooperación, su tiempo y contribuya a evaluar los logros y avances que se vayan logrando.

De esta forma, para analizar en qué medida el PRONASOL puede considerarse como una política pública, debemos analizarlo en sus diversas facetas, es decir, en su diseño, formulación, implementación y evaluación como acción de gobierno (instrumento) encaminado a cumplir con un fin específico (juicio de valor) que es el combate a la pobreza extrema y la reducción de las desigualdades que, en términos de los juicios de valor mexicanos, significa la "justicia social".

¹²⁵Escalante Gonzalbo, Fernando; "Mexico's *Democracia Mafiosa*"; en Party politics in 'an uncommon democracy. Political parties and elections in Mexico; London; The Institute of Latin American Studies; 1994.pp.93.

En cuanto a la fase del diseño del programa, podemos decir que la participación de agentes no gubernamentales fue muy reducida. En efecto, el Pronasol surge, básicamente, como una propuesta, estrategia y fórmula del gobierno de la República, que se funda en antecedentes culturales y valorativos que existían en la sociedad mexicana (la solidaridad entre familias, vecinos, amigos, comunidades etc. de todo el país). Sin embargo, en su favor, debemos decir que el PRONASOL fue un programa que se fue ampliando a lo largo del tiempo y en el que participó activamente un órgano creado desde su inicio de operaciones (el Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad), en el que se permitió la participación de técnicos, especialistas y estudiosos del fenómeno de la pobreza y la desigualdad, que aportaron contribuciones muy valiosas para la orientación de la segunda parte del programa, hacia la promoción y apoyo de proyectos productivos que permitieran generación de empleos permanentes con ingresos constantes. En cuanto a su formulación, debemos decir que fue idea del Presidente de la República justificarlo como una alternativa innovadora que se orientó, en sus inicios, básicamente a ser un programa compensatorio de construcción de obra pública e infraestructura básica.

Sin embargo, en este punto, podemos decir que el PRONASOL, desde sus orígenes, tuvo un gran desvío; en otras palabras, el programa fue pensado y propuesto a la sociedad como una estrategia de combate a la pobreza extrema. Sin embargo, desde que se puso en marcha, en el Valle de Chalco, benefició a comunidades que se consideran de pobreza moderada, es decir, a comunidades que centran su demanda fundamental al gobierno en la dotación de servicios básicos de infraestructura urbana: dotación de agua potable, drenaje, electrificación, pavimentación de calles y avenidas, remozamiento de centros educativos de niveles básicos (que es el promedio educativo que alcanzan la población de estos estratos) etc. Como lo he señalado anteriormente, la pobreza extrema es básicamente una situación que priva en el medio rural y, sobre todo, entre comunidades indígenas o agrarias muy dispersas, a las que resulta muy costoso dotar de infraestructura urbana y la que, esencialmente, necesita, por su condición de pobreza extrema, de apoyos alimenticios, de salud o de incentivos para el desarrollo agrícola particular de sus comunidades.

Así, si consideramos que hasta 1992, el 50% de los recursos del PRONASOL habían sido destinados a la construcción de obra pública e infraestructura básica, podemos ver que los principales beneficiarios fueron los sectores urbanos y suburbanos de pobreza moderada¹²⁶. En este aspecto, podemos decir que, en la formulación del Programa, no participaron ni remotamente los supuestos beneficiarios originales del PRONASOL, es decir, los amplios sectores rurales que viven *realmente* en condiciones de pobreza extrema. Aún más, si los supuestos beneficiarios principales del programa hubiesen participado en su diseño y formulación, quizás le hubieran dado al programa un matiz muy distinto al que realmente tuvo; es decir, según Santiago Levy, el principal problema de las comunidades de pobreza extrema es el de alimentación, seguido por el de salud: "los extremadamente pobres (...) deben primero mejorar su situación alimentaria y de salud para poder aprovechar por completo las oportunidades a las que tienen acceso los moderadamente pobres"¹²⁷.

De esta forma, y según Santiago Levy, un programa contra la pobreza extrema debe cumplir con dos objetivos fundamentalmente: 1) establecer prestaciones destinadas de manera específica a los extremadamente pobres, con objeto de reducir la fecundidad, la morbilidad, la desnutrición y la mortalidad infantil y 2) llevar a cabo reformas institucionales y en la asignación de recursos gubernamentales para aumentar la demanda permanente de mano de obra no calificada, las rentas de la tierra y el acceso de las clases extremadamente pobres a la educación y a la infraestructura social; de tal forma que las políticas que buscan favorecer a los extremadamente pobres exploten las complementariedades que existen entre la nutrición, la salud y la educación¹²⁸.

Si esto es cierto, entonces el porcentaje mayor de los recursos del programa debieron haber incluido un paquete básico que ofreciera de manera simultánea alimentos seleccionados, salud preventiva, y educación acerca de higiene, control de la natalidad, preparación y conservación de alimentos entre otros. Además, las prestaciones para los extremadamente pobres deberían englobarse en un solo programa que: 1) centre la atención en las regiones con los índices más altos de severidad de la pobreza; 2) proporcione prestaciones de manera sostenida y 3) ofrezca alimentos mediante cupones en lugar de valerse de subsidios en los precios¹²⁹.

¹²⁶Gallo, María; *Op.cit*; pp. 31.

¹²⁷*Idem*; pp.20.

¹²⁸Levy, Santiago; *Ibid*; pp103.

¹²⁹*Idem*; pp. 103.

En estos términos, podemos decir que la falta de participación de los principales beneficiarios en el diseño y formulación de este programa destinado a combatir la pobreza extrema impidió, que fueran ellos los que realmente recibieran los beneficios y el grueso de los recursos en los rubros que son prioritarios para ellos; ya que, según Levy, los programas dirigidos de manera directa a los extremadamente pobres deben constituir la mitad de un programa de pobreza y, a su vez, señala, que sólo el desarrollo rural puede eliminar realmente la pobreza en el mediano y largo plazos. De esta forma, podemos señalar que una de las principales deficiencias del PRONASOL fue un error de "targeting", es decir, de destinar los recursos y las medidas de alivio a la pobreza hacia los ciudadanos que realmente (o supuestamente) se quería beneficiar originalmente.

Asimismo, podemos cuestionar la estrategia del PRONASOL en cuanto a mecanismo eficaz y equitativo de asignación de recursos públicos considerando que, aunque en general beneficio a población considerada como pobre, en realidad tendió a incrementar la desigualdad, puesto que no centró su atención en los sectores más necesitados e incrementó las ventajas comparativas de los sectores de pobreza moderada que, de entrada, se puede considerar que ya gozaban de ciertas ventajas (tanto en niveles de nutrición, como de salubridad, educación y de acceso a oportunidades) si se les compara con los mexicanos que realmente "menos tienen".

Sin embargo, si dejamos a un lado esta aseveración de que el PRONASOL tuvo una clara deficiencia de "targeting" acertado desde un inicio, podemos analizar la forma en que atendió las necesidades de la población de pobreza moderada o, incluso, de aquellos pocos habitantes que realmente se encontraban en pobreza extrema (sobre todo los miembros de las comunidades indígenas). Así, si consideramos que su población objetivo real fue la población urbana y suburbana de pobreza moderada, podemos decir que el programa fue sumamente exitoso en la dotación de servicios de infraestructura básica, los cuales (hasta 1994) representaron el 71.5% de los recursos de Solidaridad para el bienestar que, a su vez, representaba el 57.5% de los recursos totales del PRONASOL. En el caso de Solidaridad para la producción, podemos señalar que el intento de creación de Empresas de Solidaridad no arrojó resultados realmente significativos y no necesariamente creó empleos permanentes de ingresos constantes, que hubieran permitido, como los mismos promotores de Solidaridad aceptan, reducir la pobreza efectivamente en el mediano y largo plazos¹³⁰.

¹³⁰Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad; *Op.cit.*; pp.81.

Aún así, podemos decir que el PRONASOL en su fase de implementación mostró la capacidad de convocar a un porcentaje considerable de la ciudadanía para que se involucrara en el programa y participara en los distintos subprogramas que contenía. La prueba de ello es la creación de más de 250,000 comités de Solidaridad en seis años (1988-1994) y la realización de más de 500,000 obras de infraestructura en todo el país, en la que el gobierno contribuyó con una parte de lo necesario para las obras (regularmente materiales, asesoría técnica y recursos financieros para llevarlas a cabo) y los beneficiarios con la otra (regularmente mano de obra, cooperación y tiempo). A su vez, todo este trabajo pudo llevarse a cabo sin crear grandes estructuras burocráticas, aun cuando surgió una estructura administrativa del programa que abarcaba todo el país y que, en algunos casos, llegó a manejar presupuestos que podían representar entre el 30 y el 50 por ciento de los recursos de que podían disponer las instancias municipales en las cuales se estaban realizando estas obras.

En el caso de la evaluación del programa podemos decir que, en general, hubo un avance al involucrar a las comunidades en la evaluación de las obras que les beneficiaban directamente a través de los mismos comités de Solidaridad o de las llamadas "Contralorías sociales" del programa. En ellas, regularmente estaban representados miembros de la comunidad, así como representantes del gobierno que estaban directamente involucrados con el desarrollo del proyecto específico. El desempeño de estas contralorías sociales y su función para garantizar la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de las obras aún no está claro. Lo cierto es que una gran parte de las obras que se realizaron contaron con el aval de las comunidades y su aprobación general al concluirse estas.

D. La dimensión político-electoral del PRONASOL

La última sección de este capítulo está destinada a analizar brevemente la dimensión político-electoral del Programa Nacional de Solidaridad. A su vez, intenta analizar las principales críticas que se le hicieron al programa al cual se le consideró como un instrumento populista, pero innovador, que estaba destinado a mitigar los efectos más dolorosos causados por los programas de ajuste de la década de los ochenta y los procesos de liberalización y desregulación económica de la década de los noventa. Además, intenta analizar en que medida el Programa Nacional de Solidaridad estaba destinado a recuperar los niveles de votación perdidos en las elecciones de 1988, así como a renovar la base electoral y de apoyo político que sostiene al Partido Revolucionario Institucional (PRI), mediante un programa considerado por sus críticos como "altamente clientelar" que otorgaba obras ha cambio de votos a favor del partido oficial.

Para Juan Molinar Horcasitas, el PRONASOL es un programa que tiene un origen político, puesto que es un programa de asignación de recursos públicos que está politizado como "cualquier otro programa de distribución del gasto público". De hecho, es "un instrumento político muy eficiente (...) que no será fácil desmontar o desmovilizar"¹³¹. Asimismo, señala que "mi colega Jeffrey Weldon y yo, (...) encontramos que la asignación de gastos del PRONASOL, entre los diferentes estados del país, tiene un componente electoral y político claro".¹³² Para estos autores, la distribución de fondos del programa se asignaban a aquellos estados en donde había elecciones estatales junto con las federales y consideraban que ello era producto de una estrategia de "los planeadores centrales" del programa y que éstos habían decidido redoblar esfuerzos y asignarlos en los estados en los cuales el PRI tendría desafíos electorales importantes.

A su vez, considera Molinar Horcasitas que la asignación de recursos del PRONASOL no sólo era determinada por la pobreza, sino que "las asignaciones eran más bien de tipo político", aunque reconoce que los recursos y bienes que entregaba eran consumidos por comunidades muy pobres del país. De esta forma, la visión de este analista político sobre el PRONASOL es que el PRI requería de los votos de los estratos más pobres de la población y, en la medida en que encontraba comunidades, localidades o regiones que podían, potencialmente, votar masivamente por la población, entonces intensificaba ahí los esfuerzos del programa para eliminar o, al menos, reducir las posibilidades de que estos sectores se movilizaran y/o votaran en favor de la oposición.

De esta forma, diversos analistas le atribuyeron a la eficacia del PRONASOL la sorprendente victoria que alcanzó el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en las elecciones intermedias de 1991 (que por cierto, compartían colores el logotipo oficial del programa y el emblema de este partido). A su vez, una analista, Denise Dresser, señala que el PRONASOL fue diseñado con tres objetivos muy definidos: 1) adaptar la responsabilidad social tradicional del Estado a las nuevas restricciones económicas y redefinir los límites de su intervención en el contexto de una estrategia de reforma neoliberal; 2) disipar un potencial descontento social por medio de subsidios selectivos, reacomodando la movilización de la sociedad mediante la "coparticipación" y minar la energía de las fuerzas opositoras de izquierda estableciendo enlaces y compromisos con los movimientos populares y 3) reestructurar las élites priístas locales y estatales con un mayor control centralizado.¹³³

¹³¹Trejo, Raciél; "PRONASOL superará la barrera sexenal, una entrevista con Juan Molinar"; en *Solidaridad: un producto de exportación*; *Observador Internacional*; Año 1. núm . 16; México, 29 de noviembre de 1993. pp. 34.

¹³²*Idem*; pp. 34.

¹³³Dresser, Denise; *Neopopulist solutions to neoliberal problems. Mexico's National Solidarity Program*; San Diego; Center for US-Mexican Studies; 1991. pp. 1-2.

Sin embargo, estas aseveraciones son sumamente difíciles de sostener, si se evalúan las acciones del programa a lo largo de los seis años en que estuvo funcionando intensamente (1988-1994). De hecho, se puede señalar que, con los resultados finales de que disponemos del programa, vemos que la asignación de, al menos, el 27.20% de los recursos del programa (más de la cuarta parte) se asignaron a los cinco estados considerados como de muy alta marginación del país: Chiapas (5.9%), Guerrero (5.8%), Hidalgo (3.8%), Michoacán (5.7%) y Oaxaca (6.0%); mientras que los recursos asignados a otros estados con niveles altos de marginación como Veracruz (4.2%), Puebla (2.2%), Tabasco (3.2%), Campeche (2.1%) y Yucatán (4.3%), que suman un total de 16% del total de recursos erogados, representarían más del 43% de los recursos totales de Solidaridad¹³⁴. Sin embargo, debemos decir, también, que estados de alta competencia con presencia fuerte de partidos de oposición (sobre todo del PAN) como Chihuahua, Sonora y Coahuila que están considerados con baja marginación recibieron, respectivamente, 3.0%, 3.9% y 3.5% de los recursos totales del programa, superando a estados que están considerados con mayores niveles de marginación como Puebla, Campeche, Durango o Zacatecas¹³⁵.

Lo cierto es que el PRONASOL estuvo orientado, sobre todo en su primera etapa, a beneficiar a los individuos en pobreza moderada y extrema de las zonas urbanas y suburbanas en las cuales, el Partido Revolucionario Institucional había tenido fuertes reveses electorales en 1988 y de los cuales se recuperó con creces en 1991. De esta forma, se puede aseverar que existen dos momentos político-electorales del PRONASOL: el primero es el de 1988-1991 en el que el PRONASOL se orientó, básicamente, a reducir los niveles de pobreza moderada en zonas urbanas y suburbanas en los que el PRI habría sufrido derrotas electorales en 1988 (como el valle de Chalco); la eficacia del PRONASOL como mecanismo de asignación eficiente de recursos públicos, también rindió dividendos políticos sustanciales, permitiéndole al PRI una recuperación electoral considerable en las elecciones intermedias de 1991. La segunda etapa del PRONASOL, en términos político-electorales, va de 1991 a 1994 en la que, demostrada la capacidad de recuperar al electorado mediante el programa, se relaja el criterio político de asignación de recursos y se empieza a concentrar en las zonas con los índices más altos de marginación y pobreza del país.

¹³⁴Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad; *Ibid*; pp.53-54.

¹³⁵"Viva Amexica; a survey on Mexico"; *The Economist*; vol. 337, num. 7938; October 28th, 1995.pp.12.

La conclusión a la que podemos llegar con respecto al programa es que, en su primera etapa, estuvo fuertemente influida por criterios político-electorales y de recuperación del electorado, en aquellas zonas de marginación baja y media muy pobladas, que podrían significar una fuerte pérdida de votos para el Partido Revolucionario Institucional. Sin embargo, ha de reconocerse que el PRONASOL tuvo la capacidad de convocar a un gran número de habitantes de zonas marginadas para que participaran de los diversos proyectos que el programa impulsaba. Aún así, en muchos otros casos, el PRONASOL no logró penetrar en las comunidades o lograr la capacidad de convocatoria suficiente para asegurar que se crearan los comités necesarios para la realización de los proyectos.

De esta forma, puedo señalar que el Programa Nacional de Solidaridad tuvo efectos y resultados diversos y que no es posible evaluarlo con un criterio único. Sin embargo, lo que sí podemos señalar es que la capacidad de atender a la población de extrema pobreza en zonas rurales fue sumamente reducida en la primera etapa del programa y, en cambio, fue mucho más eficaz la atención que el programa brindó a las comunidades de zonas suburbanas marginadas, sobre todo en cuanto a la dotación de infraestructura básica se refiere (agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público etc.).

CONCLUSIONES

A. Sobre el "fin de la historia" en el siglo XX

En el último de una serie de textos, el historiador británico Eric Hobsbawm escribió: "nadie puede dudar seriamente que a fines de la década de 1980 y principios de la década de 1990 una era en la historia del mundo terminó y otra nueva empezó; (así), podemos decir que el siglo XX ha terminado y fue sumamente corto, ya que empezó en 1914 con la primera guerra mundial y terminó en 1991 con la desintegración de la Unión Soviética".¹³⁶ En efecto, el historiador británico no se equivoca al señalar que, en 1991, terminó una etapa histórica e inició otra. Sin embargo, el inicio de la década de los noventa no sólo ha marcado un fin de siglo, también, parece estar determinado a marcar el fin de un período de la civilización humana y el inicio de uno nuevo.

De esta forma, en los años que corren de 1989 a 1991, desde la caída del muro de Berlín, hasta la desintegración del Imperio Soviético, se consolidó un proceso iniciado en la década de los setenta en las economías desarrolladas occidentales: el surgimiento de una economía global. A este proceso se le debe sumar otro igualmente importante: la aparición de bloques regionales económicos destinadas a sustituir a los estados nacionales como entidades económicas predominantes.

Sin embargo, las razones que dan origen al surgimiento de la globalización y de la regionalización económica y que parecen explicar con mayor claridad el derrumbe de la URSS y de sus satélites de Europa Oriental son mucho más profundas; se encuentran en el surgimiento de una gigantesca revolución productiva en el seno de las economías capitalistas occidentales, que se ha dado en llamar la tercera revolución industrial.

Esta transformación es producto de la introducción a gran escala de las tecnologías de la información, la electrónica, la robótica, la biotecnología, los nuevos materiales y otras que, en su conjunto, han permitido el surgimiento de una revolución en las comunicaciones que es el principal impulso del proceso de globalización económica.

¹³⁶ Eric Hobsbawm; *Age of extremes. The short twentieth century 1914-1991*; London; Abacus; 1995.

Diversos autores¹³⁷ han señalado que estamos ante el surgimiento de nuevas sociedades humanas que ya no pueden definirse con los valores y conceptos del siglo XIX y han dejado de ser capitalistas o socialistas. Así, Peter Drucker habla del surgimiento de las sociedades post capitalistas, Alvin Toffler habla de las sociedades de la tercera Ola supersimbólicas y Robert Reich las define como sociedades postindustriales. Asimismo, debemos mencionar que ya desde la década de los setentas, autores como Jürgen Habermas o Claus Offe de la escuela de Frankfurt, y Michel Foucault, Alain Touraine o J. F. Lyotard de la escuela francesa habían definido a las sociedades de capitalismo avanzado como "posmodernas"¹³⁸.

Lo interesante con respecto a estos enfoques es que, de alguna u otra forma, han sido los que han podido explicar mejor la transformación que vive el mundo y, sobre todo, comparten un elemento fundamental: que la generación y acumulación de conocimiento, y no el capital, el trabajo o la tierra, será el factor central de producción. Por lo tanto, será el capital humano y la inversión que en él se realice, el factor de competitividad fundamental en las economías del siglo XXI.

En los últimos años, las propuestas analíticas que he señalado anteriormente han ganado adeptos y se han incluido en toda clase de análisis políticos, económicos y sociales¹³⁹. Hoy, ya se utilizan como guías esenciales para orientar criterios de acción en toda clase de países, con las más diversas culturas y con toda clase de orígenes étnicos, religiosos o regionales.

¹³⁷ Entre ellos, vale la pena destacar las obras de Peter Drucker, Alvin Toffler y Robert Reich, que han señalado en innumerables libros y artículos desde hace algunas décadas, el fin del industrialismo y de las sociedades capitalistas tradicionales, y su sustitución por nuevas sociedades de información, consumo y producción post capitalistas, post industriales o super simbólicas.

¹³⁸ La bibliografía sobre la posmodernidad es muy variada; entre los textos más importantes podemos destacar: Jürgen Habermas, Teoría de la Acción Comunicativa; vol. 1-2; y El discurso filosófico de la modernidad; Alianza Universidad; Michel Foucault; La verdad y las formas jurídicas; y las palabras y las cosas; J. F. Lyotard; El entusiasmo: crítica kantiana de la historia; Barcelona; Gedisa; 1987. y Claus Offe; Partidos políticos y nuevos movimientos sociales; Madrid; Editorial Sistema; 1988.

¹³⁹ La aceptación de esta interpretación se puede encontrar en el prólogo de un estudio de combate a la pobreza dirigido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y en los que participan Amartya Sen, Julio Boltvinik y otros estudiosos de las políticas de combate a la pobreza, la forma en que reconocían esta interpretación de que el conocimiento era el nuevo factor estratégico en el poder económico, es decir, la capacidad humana que prepara el proceso de producción.

De ninguna manera, se puede pensar que estas propuestas se han convertido, en forma alguna, en la guía intelectual única y absolutamente indiscutible que exista para interpretar los cambios de fin de siglo en el mundo, o que sea una especie de expresión intelectual de las tesis del fin de la historia.¹⁴⁰ Sin embargo, debemos reconocer que estos enfoques son sumamente útiles para interpretar los desafíos que enfrenta la nación mexicana y para analizarla a la luz de los cambios que han revolucionado al mundo.

B. México, al final del milenio

En efecto, hoy, la sociedad mexicana puede considerarse como una sociedad dual, con un sector moderno que se integra cada vez más rápidamente a las corrientes de cambio global y, por otra parte con un sector atrasado, que aún tiene reivindicaciones que datan de siglos o rezagos que no se podrán superar, al menos, en los siguientes años. De esta forma, y parafraseando a Toffler, podemos decir que la sociedad mexicana del fin de siglo XX es una sociedad que se mueve a dos velocidades: una parte de ella se adapta rápidamente a los nuevos flujos de integración económica y la otra, de velocidad lenta tiene, todavía, que superar un largo período de transición, si desea desarrollar las capacidades y habilidades que le permitan aprovechar las oportunidades y las ventajas que ofrece la globalización y la regionalización de la economía¹⁴¹.

¹⁴⁰ En esta perspectiva, resaltan sobre todo las propuestas teóricas del politólogo Francis Fukuyama sobre el fin de la historia (muy controvertidas y ampliamente criticadas); en su propuesta, Fukuyama señala que la caída de los regímenes de Europa Oriental, se deben interpretar como un triunfo indiscutible del mercado y de las formas de gobierno democráticas como únicas aceptables y viables en cualquier sociedad humana.

¹⁴¹ Véase Alvin Toffler; El cambio del poder; Barcelona; Plaza & Janes Editores; 1992. pp. 506-507.

Así, México se enfrenta a esta nueva etapa de la historia y la civilización humana como un país profundamente escindido entre su futuro y sus anhelos primermundistas y sus lastres del pasado, que se expresan claramente en su sector rezagado, tanto rural como urbano, que desea integrarse y participar de los beneficios del desarrollo económico, pero que aún se encuentra muy lejos de poseer las condiciones para hacerlo. Así lo reconoce Julio Boltvinik, quien señala que si la superación de la pobreza y el interés por el desarrollo humano no se imponen como características esenciales de las sociedades latinoamericanas en general, y mexicana en particular, entonces "el resultado será una sociedad segregada en la que una fracción de la sociedad, altamente educada, participa plenamente de los procesos de globalización, mientras la inmensa mayoría sobrevive apenas en actividades económicas de infrasubsistencia, cada vez más irrelevantes en términos macroeconómicos. Sociedades elitistas en las que las mayorías se vuelven "desechables".¹⁴² Así, la aparición del siglo XXI antes de que nominalmente terminara el siglo XX, encontró a México, como a otros países en condiciones similares, todavía debatiéndose entre sus dos sociedades, entre lo moderno y lo arcaico, entre el pasado, el presente y el futuro, entre la modernidad y el atraso.

Sin embargo, mucho antes que el debate sobre la globalización y regionalización económica tuviera una presencia importante en el país, el estado mexicano se dio cuenta que era necesario cambiar. La verdadera pauta la marcó la crisis económica de principios de la década de los ochenta, la cual impuso una enorme y pesada agenda pública de recortes presupuestales en todos los rubros y obligó al gobierno del Presidente de la Madrid (1982-1988) a reconocer la "obesidad" del estado mexicano y la necesidad de su "redimensionamiento", lo que impulsó el ya largo período de privatizaciones de empresas públicas, así como la desincorporación, venta, fusión, liquidación y transferencia de muchos activos públicos que, hasta 1982, estuvieron sólidamente en manos del estado mexicano. A su vez, la llegada al poder de un Presidente, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y un equipo, con un proyecto muy definido de modernización del país, consolidó el cambio en la gestión pública mexicana que inició de la Madrid y, a su vez, impulsó un cambio en la gestión pública en política social, producto de la rebeldía electoral de un amplio sector de la sociedad mexicana en 1988 y de las protestas de la población por la reducción del gasto social.

¹⁴²Boltvinik, Julio, "La Pobreza. Dumping social para competir", en *Observador Internacional*, año 1, núm. 16, 29 de Noviembre de 1993. pp.38.

De esta forma, se continuó con un largo proceso de modernización económica, social y política en la que se obtuvieron avances notables en la primera y segunda, pero mucho menos claros en la última. Sin embargo, el ánimo reformista y de apertura que ha imperado en el país, así como la coincidencia de este período histórico mexicano con los grandes procesos de reforma y cambio mundial que han vivido decenas de países, impulsaron a las fuerzas que deseaban cambios profundos en la vida pública y privada de la nación, en el reconocimiento de las libertades y en la necesidad de ratificar la vigencia de los fines públicos del estado mexicano, así como la pertinencia de los medios de que disponía éste para cumplir con ellos.

Así, los años del pasado inmediato mexicano se han caracterizado por ser un ya largo período de reformas, que han abarcado todas las esferas de su vida pública en la economía, la política y el ámbito de lo social. Estas reformas, por si solas o en su conjunto, han transformado radicalmente al país en cada una de las esferas antes mencionadas y, prácticamente, han replanteado y redefinido los perfiles de referencia que caracterizaron durante un largo período al estado y a la sociedad en México.

De esta forma, el viejo Estado mexicano caracterizado por su intervencionismo, su tamaño desmesurado, que se expresaba en déficits fiscales inmanejables, su omnipresencia en todas las áreas de la vida nacional, sus rasgos autoritarios, corporativistas, clientelares y paternalistas su irresponsabilidad fiscal y, sobre todo, sus mecanismos de gestión pública altamente burocratizados, que reflejaban claramente su desconfianza a la participación e iniciativa social, pareció estar quedando atrás.

Sin embargo, en la esfera de lo político, parece que el proceso no es tan claro y prístino para la mayoría de los observadores de la vida pública mexicana, aún cuando los avances en la materia son innegables. Aún así, parece ser claro que la intención de las élites reformistas que han gobernado el país en los últimos años han tenido por objeto el replanteamiento de los límites y funciones del estado mexicano en una gran diversidad de ámbitos, tratando de ponerlo a tono con los cambios que ha experimentado la sociedad mexicana y el mundo en los últimos años.

Así, el viejo estado mexicano está dejando paso, lenta y lastimosamente, a un nuevo sujeto estatal público que, también, con su transformación, ha permitido la redefinición de sus relaciones con la esfera de lo privado y una nueva y pujante esfera social, que hoy ya muchos consideran y definen como una sociedad civil atenta, participativa, tolerante y democrática.

Este nuevo Estado mexicano, producto claro de las reformas de la madridistas y salinistas, consolidadas en los últimos años por el sucesor de ambos, se ha distinguido por tratar de ser un opuesto al viejo Estado mexicano. En otras palabras, al estado intervencionista directo en la economía se ha opuesto un estado regulador que privilegia la intervención indirecta en ese ámbito; al estado que adolecía de gigantismo de su aparato público estatal se opone un estado que está por reducir a su mínima expresión posible su participación en la empresa pública. También, y según algunos de los defensores de estas reformas, el estado mexicano moderno, al parecer, "trata de dejar atrás sus manías autoritarias, su viejo paternalismo, algunas de las relaciones clientelares que mantenía con amplios sectores de la sociedad y, aunque lentamente, ha empezado a perder su carácter corporativista e integrista"¹⁴³.

La reflexión que acabo de plantear podría parecer una visión optimista de los alcances y la profundidad de las reformas que se han llevado a cabo en el país. Sin embargo, la intención central de este trabajo es la de destacar el peso y el valor que tiene ese largo período de reformas en la vida del país.

Me parece claro, que el ánimo reformista ha influido notablemente en una esfera que es de especial interés en el fin de siglo mexicano: el ámbito de lo social. De hecho, al analizarse el discurso político tanto gubernamental, como opositor, o de los diversos actores políticos y sociales que existen en la vida pública del país, descubriremos que todos le confieren a las transformaciones radicales que ha experimentado la sociedad en México, buena parte de la causalidad original de los cambios y transformaciones que se han llevado a cabo en el país.

Sin ánimo de entrar en una discusión al respecto, mi interés es señalar que el nuevo y pujante interés participativo de los diversos grupos sociales (producto de los cambios que ha sufrido la sociedad mexicana, hoy más urbana, plural, diversa, politizada, informada y comunicada que en el pasado) han impulsado la creación de una nueva forma de gestión pública en México, que se caracteriza por reconocer los alcances y los límites de la capacidad del estado para cumplir con los fines públicos que le marca la Constitución, así como el reconocimiento, tácito o explícito, por parte de la autoridad, que no puede cumplir sola con todas sus tareas y que requiere de la colaboración activa de los ciudadanos en muchas áreas del quehacer público.

¹⁴³Aguilar, Luis F. "Lo popular y lo populista"; *Excelsior*; pp. 1-28; Agosto de 1993.

Este reconocimiento de los límites del estado para cumplir con sus fines públicos, así como del papel que deben jugar actores no estatales (no dependientes de la jerarquía y presupuesto gubernamental) es una de las grandes transformaciones que ha sufrido la gestión pública mexicana y, por tanto, ha redefinido el papel del estado en México en este ámbito. Si tomamos en cuenta, que una de las tareas fundamentales que debe cumplir el estado mexicano es la de garantizar niveles de bienestar mínimos apropiados para todos los mexicanos, reconoceremos que esta transformación en la forma de acometer las tareas públicas es fundamental en el futuro del país.

BIBLIOGRAFÍA DE TESIS

- 1) Aguilar Luis, F. El Estudio de las Políticas Públicas, Primera Antología, México, Miguel Angel Porrúa, 1992.
- 2) Aguilar Luis, F. La Hechura de las Políticas, Segunda Antología; México, Miguel Angel Porrúa, 1992.
- 3) Aguilar Luis F., Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Tercera Antología; México, Miguel Angel Porrúa, 1993.
- 4) Aguilar Luis, F. La Implementación de las Políticas, Cuarta Antología; México, Miguel Angel Porrúa, 1993.
- 5) Aguilar Luis, F. "Las reformas mexicanas: hechos y agenda" en Barry B. Levine, El Desafío Neoliberal, México, Grupo Editorial Norma, 1992.
- 6) Aguilar Luis F., "La Silenciosa, Heterodoxa Reforma de la Administración Pública," en el Suplemento Zona Abierta de El Financiero, octubre de 1992.
- 7) Aguilar Luis F., "La Reforma del Estado", Examen, pp.3-6; diciembre de 1989.
- 8) Aguilar Luis F. "Cuando lo Social es también social", Examen, pp.6-8, Marzo de 1993.
- 9) Aguilar, Luis F. ; " El Neopopulismo"; Excelsior; pp. 1-7; 23 de Agosto de 1993.
- 10) Aguilar Luis F.; "El piso político de lo social"; Excelsior; pp- 1-16; 13 de Septiembre de 1993.
- 11) Aguilar, Luis F. " Las semillas de solidaridad"; Excelsior; pp. 1-28; 12 de Septiembre de 1993.
- 12) Aguilar, Luis F. "Lo popular y lo populista"; Excelsior; pp. 1-28; Agosto de 1993.
- 13) Aguilar, Luis F. "Conflictos y problemas"; Excelsior; pp. 1-10; 17 de enero de 1994.
- 14) Aspe Armella, Pedro; El camino mexicano de la transformación económica; México; FCE; 1993.
- 15) Bailey, John; "Centralism and political change in Mexico: The case of National Solidarity", en Cornelius, Craig y Fox; Transforming state-society relations in Mexico; San Diego; Center for U.S.- Mexican Studies; University of San Diego; 1994.
- 16) Barry Brian; La Teoría Liberal de la Justicia; México; FCE; 1993.
- 17) Bartra, Armando V.; "Más sobre Pronasol"; en Desigualdad y de Democracia; México; El Nacional; 1992.
- 18) Bazdresch Carlos, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (comp.); México, auge, crisis y ajuste; México; FCE; Vol. I y II; 1992.

- 19) Beccaria, Luis (et.al); América Latina: el reto de la pobreza. Características, evolución y perspectivas; Bogotá; Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo; 1992.
- 20) Benedesky, León y Víctor Godínez, "La nueva economía mexicana. De lo público a lo privado", en Observador Internacional, México, Año 1, núm. 18, 3 de enero de 1994.
- 21) Bernal, Marco Antonio; "Solidaridad: hacia una nueva cultura"; Examen; México; Año 5, núm. 52; septiembre de 1993; pp. 9-10.
- 22) Boltvinik, Julio, "La Pobreza. Dumping social para competir", en Observador Internacional, año 1, núm. 16, 29 de Noviembre de 1993. pp. 28-44.
- 23) Bozeman, Barry; "Exploring the limits of public and private sectors: sector boundaries as Maginot Line"; Public Administration review; vol. 48, núm. 2; March-April 1988. pp. 672-674.
- 24) Buchanan, James M. The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan; Chicago, The University of Chicago Press; 1975.
- 25) Caiden, Gerald, "Frente a la década de 1990: desafíos para los gerentes del sector público", Revista de Gestión y Política Pública, México, CIDE; año I; vol. I, núm.1, julio-diciembre de 1992.
- 26) Carrasco Rosalba y Francisco Hernández, "Solidaridad: ¿Que perspectivas?"; La Jornada; Lunes 6 de Septiembre de 1993.
- 27) Centro de Estudios Sociológicos; México, en el umbral del milenio; México; El Colegio de México; 1990.
- 28) Conferencia de México sobre Desarrollo social y pobreza; Estado solidario y participación para abatir desigualdades extremas; en El Día; Suplemento núm. 136. México D.F.; 13 de Septiembre de 1993.
- 29) Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad; El Programa Nacional de Solidaridad; Una visión de la modernización de México; México; FCE; 1994.
- 30) Crozier Michel; El Actor y el sistema; México; Alianza Editorial Mexicana; 1990.
- 31) Crozier Michel; Estado Modesto, Estado Moderno. Estrategia para el cambio; México; FCE; 1992.
- 32) Crozier Michel, "El cambio en las organizaciones públicas", Revista de Gestión y Política Pública, México, CIDE; año I; vol. I, núm.1, Julio-diciembre de 1992.
- 33) Desai Meghnad; "Bienestar y privación vitales: propuesta para un índice de progreso social"; en Revista de Comercio Exterior; Banco Nacional de Comercio Exterior, vol. 42, núm. 4. México, abril de 1992, pp.327-339.
- 34) Dresser Denise, Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems, San Diego, Center of U.S.-Mexican Studies, 1991.
- 35) Drucker, Peter F.; Post Capitalist Society; Oxford; Butterworth-Heinemann; 1995.
- 36) Drucker, Peter F. Las nuevas Realidades; México; Editorial Sudamericana; 1990.

- 37) "Economías en Discordia", en Observador Internacional, México, Año 1, núm. 18, 3 de enero de 1994.
- 38) Elster, Jon; Local Justice; The Russel Sage Foundation; New York; 1992.
- 39) "El conocimiento de la pobreza en América Latina"; Revista de Comercio Exterior; México; Banco Nacional de Comercio exterior; vol. 42, núm. 4. Abril de 1992.
- 40) Gallo, María; "Solidaridad impacta en América Latina"; en Observador Internacional; México; Año 1, núm. 16; 29 de noviembre de 1993. pp.pp.31.
- 41) Galtung, Johan; Members of two worlds; New York; Columbia University Press; 1971.
- 42) González Tiburcio Enrique, Ajuste Económico y Política Social en México. México, El Nacional, 1992.
- 43) Harmon, Michael & Richard Mayer, Organization Theory for Public Administration. London, Scott, Foresman and Co., 1986.
- 44) Harvey Neil and Mónica Serrano (eds.); Party politics in 'an uncommon democracy'. Political parties and elections in Mexico; London, Institute of Latin American studies; 1994.
- 45) Henry, Nicholas, Public Administration and Public Affairs, New Jersey, Prentice Hall, 1992.
- 46) Hernández Laos, Enrique; "Nota sobre la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema en México"; en Foro Internacional; México; El Colegio de México; Vol. XXXI; núm. 123 (3); enero-marzo de 1991.
- 47) Hernández Laos, Enrique, "Pronasol, un Programa permanente", en Observador Internacional, año 1, núm. 16, 29 de Noviembre de 1993.
- 48) Hirschman, Albert; Salida, Voz Y Lealtad; México, FCE; 1977.
- 49) Hirschman, Albert; Interés privado y acción pública; México; FCE; 1982.
- 50) Hirschman, Albert; A propensity to self-subversion; Cambridge; Harvard University Press; 1995.
- 51) Hobsbawm, Eric; Age of extremes. The short twentieth century 1914-1991. London; Abacus; 1995.
- 51) Hood, Christopher; "The hidden public sector: The 'Quangocratization' of the world?"; en Kaufman, Majone y Ostrom; Guidance, Control and Evaluation in Public Sector; cap. 9; 1986. pp. 183-207.
- 52) Husain, Shahid; "Reducción de la pobreza en América Latina"; en Conferencia de México sobre desarrollo social y pobreza; El Día; Suplemento núm. 136; 13 de septiembre de 1993.
- 53) Kliksberg, Bernardo; ¿Cómo transformar al Estado?; México; FCE; 1989.
- 54) Kliksberg, Bernardo; "Cómo reforzar al estado para la lucha contra la pobreza"; Gestión y Política Pública; México, CIDE; Vol. I, núm. 1, julio-diciembre de 1992. pp. 33-48.
- 55) "La lucha contra la pobreza en América Latina"; Revista de Comercio Exterior; México; Banco Nacional de Comercio Exterior; vol. 42, núm. 5. Mayo de 1992.

- 56) Leemans, A. F.; ¿Cómo reformar la administración pública?; México; FCE; 1982.
- 57) Les Metcalfe and Sue Richards, Improving Public Management, London, Sage, 1990.
- 58) Levy, Santiago, "La pobreza extrema en México: Una propuesta de política", en Estudios Económicos, Vol. 6, no.1 México, El Colegio de México, enero-junio 1991. pp. 47-89.
- 59) Lindau, Juan D. Los tecnócratas y la élite gobernante mexicana; México, Cuadernos de Joaquín Mórtiz; 1992.
- 60) Lynn, Naomi & Aaron Wildavsky, Public Administration, The state of the Discipline, New Jersey, Chatham House, 1990.
- 61) Malkin, Jesse y Aaron Wildavsky; "Why the traditional distinction between public and private goods should be abandoned"; Journal of Theoretical Politics; Vol. 3, num. 4; 1991. pp. 355-378,
- 62) McKeivitt David; Public Sector Management. Theory, Critique & Practice; London; Sage; 1994.
- 63) Méndez, José Luis; "La reforma del estado en México: alcances y límites"; Gestión y Política Pública; México; CIDE; Julio de 1994.
- 64) Miller David & Michael Walzer; Pluralism, Justice and Equality; Oxford, Oxford University Press; 1995.
- 65) Moe C. Ronald; "Exploring the Limits of privatization"; Public Administration Review; vol. 47, num. 6, November-December 1987; pp. 453-460.
- 66) North, Douglass C.; Instituciones, cambio institucional y desempeño económico; México; FCE; 1995.
- 67) Ordóñez Barba, Gerardo M.; "Política social y letra muerta"; en Nexos; México; año 20, Vol. XX; núm. 229, enero 1997. pp. 22-24.
- 67) Osborne David and Ted Gaebler; Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector; New York; Plume; 1992.
- 68) Ott, Steven and Albert Hyde, Public Management. The essential readings, Chicago, Nelson Hall, 1991.
- 69) Palacios Alcocer, Mariano; "La movilización social"; Examen; México; año 4, núm 43; diciembre de 1992. pp. pp.7.
- 70) Pardo, María del Carmen; " La reforma administrativa para el desarrollo social de México"; en Foro Internacional; México; El Colegio de México; Vol. XXV; núm. 98 (2); octubre-diciembre, 1984.
- 71) Pardo, María del Carmen; "La evaluación gubernamental: prioridad política de 1982 a 1988"; en Foro Internacional; México; El Colegio de México; Vol. XXX, núm 120 (4); abril-junio 1990.
- 72) Pardo, María del Carmen; La modernización administrativa en México; México; Colmex-INAP; 1992.

- 73) Peters B. Guy, The Politics of Bureaucracy, New York, Longman, 1989.
- 74) Peters B. Guy; American Public Policy: Promise and Performance; New Jersey; Chatham House; 1996.
- 75) Pipitone Ugo; Cómo salir del atraso; México; FCE; 1994.
- 76) Popper, Karl; The open society and its enemies; London; Routledge; 1995.
- 77) Premchand A.; Public Expenditure Management; Washington; International Monetary Fund; 1993.
- 78) Presidencia de la República, (mimeo); Programa Nacional de Solidaridad, México; pp- 145-165; 14-79; 302-75/302-137.
- 79) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo; New York; Banco Interamericano de Desarrollo; 1993.
- 80) Przeworski, Adam; Democracy and the Market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America; Cambridge, Cambridge University Press; 1993.
- 81) Riordan Roett (comp.); La liberalización económica y política de México; México; Siglo XXI; 1993.
- 82) Rojas Gutierrez, Carlos, "Solidaridad, suma de voluntades"; Examen; México; año 3, núm. 36, mayo de 1992. pp. 9-13.
- 83) Rojas Gutierrez, Carlos, "Avances del Programa Nacional de Solidaridad"; Revista de Comercio Exterior. Vol. 42, núm. 5; Abril de 1992. pp. 443-446.
- 84) Romero, Miguel Angel, "Solidaridad se institucionaliza"; El Cotidiano. núm. 49; julio-agosto 1992. pp. 60-71.
- 85) Salinas de Gortari, Carlos, 3er informe de gobierno: "Programa Nacional de Solidaridad"; Presidencia de la República; México, 1991. pp. 2-15.
- 86) Sánchez Velasco Angeles, "Valle de Chalco, El debate por el municipio libre," Excelsior, Año LXXVII- Tomo VI, Metropolitana, Jueves 18 de Noviembre de 1993.
- 87) Sandel, Michael J. Liberalism and the limits of justice; Cambridge; Cambridge University Press; 1994.
- 88) Sartori, Giovanni, La Política. Lógica y Método en las Ciencias Sociales; México; FCE; 1992.
- 89) Sayeg, Helú, Jorge; El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional en México (1808-1988); México; FCE; 1991.
- 90) Sen, Amartya; Inequality Reexamined; New York; Russel Sage Foundation; 1992.
- 91) Sen, Amartya K.; "Conceptos de pobreza" en América Latina: El reto de la pobreza. Características, evolución y perspectivas; Bogotá; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); 1992.
- 92) Simon Herbert, El Comportamiento administrativo, Madrid, ed. Aguilar, 1976.
- 93) Smith, Graham (ed.); Federalism. The Multiethnic Challenge; Singapore; Longman; 1995.

- 94) Solidaridad, La Solidaridad en el desarrollo nacional, México, Sedesol, Marzo de 1993.
- 95) Solís, Leopoldo; La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas; México; Siglo XXI; 1981.
- 96) Sotelo, Patricia y José Luis Sánchez en "Fin de Siglo; Solidaridad: La carta fuerte de Salinas"; Reforma; pp. 10A; Viernes 28 de octubre de 1994.
- 97) Sterba, James P.; Justice. Alternative Political Perspectives; California, Wadsworth Publishing Co.; 1992.
- 98) Stewart, Ranson and John Stewart; "Citizenship and government: The challenge for management in the public domain"; Political Studies; Vol. XXXVII; 1989. pp. 5-24.
- 99) Suplemento especial; "IV Semana Nacional de Solidaridad"; El Nacional; Miércoles 15 de Septiembre de 1993; pp. I-XVI.
- 100) Tarrés, María Luisa; "Del abstencionismo electoral a la oposición política. Las clases medias en Ciudad Satélite"; en Estudios Sociológicos del El Colegio de México; México; El Colegio de México; vol. 4, núm. 12, 1986. pp. 361-391.
- 101) Tarrés, María Luisa; " Participación social y política de las clases medias"; en México en el umbral del milenio; México; El Colegio de México; 1990.
- 102) Toffler, Alvin; El cambio del poder; Barcelona; Plaza & Janes editores; 1992.
- 103) Thurow, Lester; Head to head; The coming economic battle among Japan, Europe and America; London, Nicholas Brealey; 1992.
- 104) Urzúa Carlos M.; "Monetary policy and the exchange rate"; Mexico: Assessing Neo-liberal Reform"; London; Institute of Latin American Studies; 30 November- 1 December 1995. pp. 3.
- 105) Van der Hoeven; Poverty Monitoring: An international concern; New York; St. Martin Press; 1994.
- 106) Vélez, Félix; La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla; México; El Trimestre Económico (FCE); 1994.
- 107) "Viva Amexica; a survey on Mexico"; The Economist; vol. 337, num. 7938; October 28th, 1995.
- 108) Walzer Michael; Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad; México; FCE; 1993. 1aed. 1983.
- 109) Wildavsky, Aaron; The new politics of the budgetary process; New York; Harper Collins Publishers Inc.; 1992.
- 110) Wilson, William Julius; The truly disadvantaged; the inner city, the underclass and public policy; Chicago; The University of Chicago Press; 1992.
- 111) White, Lousie, G.; "Public management in a pluralistic arena"; Public Administration Review; November-December 1989. pp.522-532.

- 112) Wholey S. Joseph & Kathryn Newcomer; Improving Government Performance; San Francisco; Jossey-Bass Publishers; 1989.
- 113) Wilson, Woodrow; "el estudio de la administración pública"; en Revista de Administración Pública; Antología 1-54; México; INAP; febrero de 1983, pp. 369-381.

APENDICE

VI. DEFINIENDO UN NUEVO ENFOQUE: LA REFORMA DEL GOBIERNO Y LA PROPUESTA DE BIENESTAR PRIVADO VS BIENESTAR PUBLICO PARA DISEÑAR LAS ESTRATEGIAS DE GESTION PUBLICA DE ELEVACION DE LOS NIVELES DE BIENESTAR Y LOS PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA EN MEXICO.

A. La propuesta de reforma del gobierno

A unos cuantos años de concluir el siglo XX mexicano parece haber un creciente consenso entre analistas y estudiosos de la vida pública mexicana en que el país ha vivido dos grandes "reformas del estado"; la primera, que fue impulsada por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, determinó un nuevo tipo de gestión pública en el área económica y social con sus propuestas de Estado promotor y de Estado solidario. La segunda, parece haber transcurrido durante la primera mitad del gobierno del Presidente Ernesto Zedillo e incluyó una de las reformas políticas más amplias de la historia del país.

Sin embargo, la pregunta es: ¿después de las grandes reformas del estado, es necesario poner un punto final a las reformas?; la respuesta para muchos analistas y estudiosos de la administración pública es no; aún falta la reforma del gobierno. En otras palabras, después de haberse llevado a cabo las grandes reformas del estado en los principales ámbitos de la vida económica, política y social del país, es necesario proceder a una gran reforma administrativa de la administración pública (federal, estatal, municipal) que ponga a tono a las instancias gubernamentales en todos sus niveles, con los nuevos impulsos, corrientes, tendencias y necesidades que existen y son producto, en muchos casos, de las reformas del estado llevadas a cabo en los últimos años que, a su vez, respondieron a las enormes y vertiginosas transformaciones que ha sufrido la sociedad mexicana.

Al parecer, las razones que están detrás de la exigencia de esta reforma del gobierno responden, como bien señala Luis F. Aguilar, a muchas de las siguientes interrogantes: "¿sería una estrategia idónea y eficiente de acción pública, seguir organizados burocráticamente, con gigantescas y sobrepobladas corporaciones públicas de decenas de peldaños jerárquicos y taylorianas unidades de mando con directivos y operadores sin iniciativa, ni flexibilidad, programados para cumplir órdenes y no rendimientos de calidad?"; en otras palabras, "¿sería productivo que toda la compleja tarea decisoria y operativa de la administración pública quedara monopolizada por las organizaciones, las ideas y el personal del gobierno?;" es decir, "¿no sería legalmente válido y quizás operativamente más conducente, eficiente, realizar las funciones públicas con organizaciones y operadores no gubernamentales o con combinaciones de organismos públicos y privados?; ¿cuáles funciones públicas, todas, algunas?; ¿es defendible esta visión alternativa de la administración pública, que pone el acento en lo público, mucho más que en lo gubernamental de la administración?."144

Para los fines de esta tesis, quiero señalar la importancia de llevar a cabo una gran reforma del gobierno, o reforma administrativa de la administración pública, sobre todo, para mejorar la capacidad del gobierno (o mejor dicho, de los gobiernos en sus diversas instancias, federal, estatal y municipal) de cumplir con sus funciones públicas, en lo concerniente al combate a la pobreza y la elevación de los niveles de bienestar de la población. Así, esta propuesta de reforma del gobierno o reforma administrativa parece, asimismo, estar impulsada por un crecientemente sólido consenso entre académicos y estudiosos de la administración pública pero, también, de la pobreza y la desigualdad ya que, en opinión de muchos de ellos: "enfrentar la pobreza supone cambios profundos en las políticas (entiéndanse las "políticas") económicas y sociales. Asimismo, implica reformas radicales en el Estado para llevar a cabo de manera eficaz las políticas sociales necesarias".145

144 Aguilar Villanueva Luis F., "La Silenciosa, Heterodoxa Reforma de la Administración Pública," en el Suplemento *Zona Abierta de El Financiero*, octubre de 1992. pp.6.

145 Kliksberg, Bernardo; "Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza"; *Gestión y Política Pública*; México; CIDE; vol. I, núm. 1, julio-diciembre de 1992. pp.33.

Esta preocupación de muchos académicos y estudiosos de la administración pública por mejorar las capacidades de acción del gobierno (sus medios, instrumentos, políticas, organizaciones etc.) es sólo parte de un nuevo y gran consenso entre los países y los organismos internacionales, que se caracteriza por la idea de que la empresa del desarrollo social y del combate a la pobreza no puede descansar exclusivamente en la actividad de una sola institución social, particularmente en la acción única o protagónica del estado, sino que exige movilizar y poner en juego todos los recursos institucionales presentes en las sociedades, si se desea que éstas arrojen resultados satisfactorios y permanentes.

A su vez, esta percepción fue sólidamente impulsada por los cambios que generó en la visión de muchos observadores mexicanos, la reforma del Estado impulsada por la administración de Salinas de Gortari. En efecto, la reforma del Estado ha modificado nuestras maneras de entender y hacer efectiva la función pública y social del estado. El abordaje de la cuestión social tiene ahora como punto de partida un estado reformado (o en proceso de reforma) que, en comparación con el pasado inmediato, tiene otro armazón institucional.

Así, desatadas por las reformas, hay dos tendencias dominantes que impactan a la administración pública, recortándola y reformándola. La nueva delimitación del ámbito del estado respecto al mundo privado y social recorta y adelgaza la administración pública como conjunto de organizaciones, programas, procesos y personal. Por otro lado, la nueva forma de cumplir las funciones públicas, que comienza a incorporar organizaciones privadas y no gubernamentales (lucrativas o no), transforma el ejercicio e instrumental administrativo.

De hecho, las cosas empezaron a cambiar al compás de una sociedad crecientemente compleja, heterogénea, plural, urbana, diversa, que se componía de una ciudadanía más autónoma y activa, frente a un gobierno que, en sus medios e instrumentos, era muy conservador y poco permeable. De esta forma, los nuevos cambios en la interacción entre el Estado y la sociedad han sacudido (en muchos funcionarios públicos, gobernantes y estudiosos de la administración pública) la arraigada visión *internalista*¹⁴⁶ de la administración pública, conforme a la cual, por administración pública debía entenderse única y exclusivamente el conjunto de las organizaciones y los procesos (directivos y operativos) del "gobierno en acción", que por lo demás solía pensarse a sí mismo como un rector independiente de lo que fue la sociedad mexicana del pasado: atrasada, desorganizada, conflictiva, incomunicada, mayoritariamente rural, pobremente educada, incapaz de descubrir y estructurar sus intereses generales y públicos y que, además, se caracterizaba por tener una ciudadanía dependiente y pasiva, o como la calificó un historiador, "imaginaria"¹⁴⁷; era, en otras palabras, una sociedad de "menores de edad" y el estado estaba estructurado para tratarlos en consecuencia y él, a través de sus organizaciones y políticas, era el único capaz de velar por "los intereses superiores de la Nación".

Por ello, el llamado proceso de redimensionamiento del estado - entendido como la extinción, fusión, liquidación y privatización de la empresa pública, pero también entendido como la administración contratada con, concesionada a, compartida con organizaciones no gubernamentales (privadas, sociales, lucrativas o no) - ocasionó que nos planteáramos de nuevo la pregunta, primero, sobre el *ámbito* propio de la intervención del estado (y, por ende, de la administración pública) y, segundo, sobre las *formas* y los *sujetos* de la administración pública. Dicho de otro modo, nos llevó a preguntarnos, primero, cuáles son las funciones propias y básicas del estado, y después a preguntarnos cuál es la mejor forma de llevarlas a efecto, con cuáles organizaciones, instrumentos, procesos y actores.¹⁴⁸

¹⁴⁶Aguilar Villanueva Luis F. *Op.cit*; pp. 6-7.

¹⁴⁷Escalante Gonzalbo, Fernando; *Ciudadanos imaginarios*; México; El Colegio de México; 1992.

¹⁴⁸ Aguilar Villanueva, Luis F. *Ibid*; pp. 6-7.

En estos términos, cuando nos referimos a que lo público no es sólo lo gubernamental en la administración pública, nos referimos a que el ámbito, la materia, la extensión del gobierno y de la administración pública era (debía ser) algo constituido por el público ciudadano ("constituency") y que, los ciudadanos mismos, mediante sus organizaciones privadas, sociales, no gubernamentales podían ser también los sujetos de la administración pública, haciéndose cargo de la gestión de los (varios, no todos) asuntos públicos, en cooperación con el gobierno o con la presencia (financiera, regulatoria, promotora, supervisora, evaluadora, correctora) del gobierno. De esta forma, se reconocía y alentaba la visión de que a los ciudadanos les interesa la dimensión cualitativa (eficiencia y calidad) que la cuantitativa del estado y su administración; a su vez, se reconocía la necesidad de una intervención del Estado de forma selectiva y oportuna en áreas donde su potencia hiciera falta y fuera complementaria del esfuerzo individual y grupal.

Pero más allá de la cuestión crucial del deslinde entre el ámbito de lo público y el privado, cada vez hay mayor consenso en torno a la idea de que el cumplimiento de las funciones públicas puede ser, y de hecho es, llevada a cabo por un universo complejo y abigarrado de actores gubernamentales y no gubernamentales: "un zoológico"¹⁴⁹, debido a que son muchas y diversas las especies organizativas que hoy se hacen cargo de la realización de las funciones públicas. De esta forma, el actual territorio administrativo está habitado por organizaciones públicas gubernamentales y por todo un conjunto de organizaciones público-privado, no gubernamentales. Una cohabitación inesperada pero, para muchos, deseable y productiva.

Encontramos así, en la prestación de los servicios públicos, organizaciones privadas lucrativas y no lucrativas (voluntariado, filantropía), laicas o religiosas que operan con fondos propios o con fondos estatales o mixtos; que pueden ser locales, nacionales o internacionales; entera o parcialmente reguladas por el gobierno; autónomas o semiautónomas en el proceso administrativo. Algunas de estas organizaciones surgieron por la oportunidad de obtener buenas utilidades al hacerse cargo de la producción de ciertos bienes públicos (infraestructura, por ejemplo) o de la prestación de servicios públicos. Así, estas organizaciones se han desarrollado como formas novedosas de realizar el interés público persiguiendo el interés privado. Sin embargo, otras organizaciones han surgido de raíces éticas y cívicas¹⁵⁰.

¹⁴⁹Hood, Christopher; "The Quangocratization of the World"; Public administration review;

¹⁵⁰Aguilar Villanueva, Luis F. Ibid; pp. 6-7.

En México, como en otros países, al haber monopolizado el estado la función de asistencia y la seguridad social, se desplazaron y desvalorizaron las actividades de apoyo y promoción que, por razones morales o religiosas, desarrollaban numerosas instituciones sociales. De esta forma, la política social encontró sus límites no sólo por causa de la crisis, sino por el abatimiento de las redes comunitarias de autoayuda, que inadvertidamente la intervención gubernamental rompió; así, las nuevas organizaciones ciudadanas interesadas en la política social buscan rehacer el tejido del entendimiento y la cooperación social, creando instituciones intermedias de solidaridad entre el individuo y el estado. De esta forma, buscan volver a privatizar muchas necesidades o padecimientos que, en el pasado, se habían estatizado innecesariamente.

Esta percepción, sin embargo, es muy nueva ya que, en el pasado, el perfil que se tenía de las organizaciones sociales es que eran aisladas, de poca flexibilidad, hipercentralizadas, hostiles a la participación real, elusivas de los problemas de las luchas por el poder, renuentes a la concertación, de peso limitado en el aparato público, sin carreras administrativas orgánicas, de participación limitada en la definición de las políticas económicas etc.¹⁵¹.

Aún así, si la irrupción de las organizaciones sociales y privadas en la administración pública ha ocasionado fuertes polémicas en el nivel constitucional (y, en el fondo, en las percepciones y valores de la cultura político-administrativa mexicana) acerca de su legitimidad y responsabilidad., también los provocará en el orden administrativo, por cuanto planteará problemas de coordinación, seguimiento, evaluación. De todos modos, es cierto que, a compás de los nuevos ámbitos y formas de intervención, la administración pública gubernamental se volverá en muchos campos mucho más promotora, asignadora, supervisora, reguladora, evaluadora, que operadora directa. Más directiva que operativa y, en muchos casos, más garante que gerente.

En estos términos, se reconoce que la gestión pública en política social requiere de un tipo de gestión adaptativa, abierta y flexible, que encuentre su hábitat propicio en modelos de gestión descentralizados, los cuales posibilitarán el contacto efectivo con entornos tan fluidos y cambiantes como los de los programas sociales.¹⁵² De esta forma, la ejecución de las políticas sociales sería un campo de expresión de múltiples aspectos de las luchas internas que caracterizan al sector público y sería un espacio sumamente apropiado para el despliegue de las estrategias competitivas de diferentes sectores de la sociedad civil.

¹⁵¹ *Idem*; pp. 7.

¹⁵² Kliksberg, Bernardo; *Op.cit*; pp.42.

Por ello, y como bien señala Bernardo Kliksberg: "para lograr resultados tanto en política social como en políticas públicas en general, es imprescindible aceptar (...) la complejidad, ambigüedad, multidimensionalidad de los procesos de ejecución de las políticas; tratar de releerlos desde estas perspectivas, procurando encontrar claves para orientarse en ellos, y buscar estrategias para hacer frente a esta complejidad, practicar el ensayo y error, aprender de la experiencia organizacional"¹⁵³. Por ello, para Kliksberg, el sector público, y sobre todo, el sector social debería tener amplias capacidades para concertar con la sociedad civil, de tal forma que se aprendiera a facilitar la solución de los problemas promoviendo acciones en toda la comunidad, con su participación consentimiento y apoyo¹⁵⁴.

En efecto, y según la perspectiva de muchos autores, existe un potencial de enorme importancia abierto para llevar operaciones conjuntas con las organizaciones no gubernamentales y de otro tipo en el cumplimiento de una gran cantidad de fines y tareas de interés público. Por ello, es necesario transformar el modelo de organización prevaleciente (reforma del gobierno) ya que no permite el desarrollo de estas capacidades que exigen, entre otras cosas, alta flexibilidad interna en las organizaciones.

De este modo, es que ahora escuchamos muchas voces que pugnan por alentar el "gobierno mediante terceros"¹⁵⁵ el cual, según sus promotores, es el que recurre a las organizaciones gubernamentales para cumplir con las tareas que éstas hacen mejor: reunir recursos y fijar las prioridades sociales, por medio de un proceso democrático. A su vez, alienta la participación y colaboración con el sector privado para lo que éste hace mejor: organizar la producción de bienes y servicios. De esta forma, los promotores de los "gobiernos de terceros" o "empresariales" señalan que no es obligación del gobierno proveer servicios, sino velar por que se provean.

¹⁵³Kliksberg, Bernardo; *Op.cit*; pp.34.

¹⁵⁴Osborne David and Ted Gaebler; *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*; New York; Plume; 1992. pp. 17

¹⁵⁵*Idem*;pp. 60-62.

Para esta corriente, los gobiernos empresariales buscan formas de administración más eficaces y eficientes; están dispuestos a abandonar viejos programas y métodos; son innovadores, imaginativos y creativos; además asumen riesgos y hacen que las funciones públicas les reditúen dinero en lugar de despilfarrar el presupuesto; trabajan con el sector privado, crean empresas o privatizan las que tienen; realizan operaciones que generan ingresos y, sobre todo, están orientados hacia el mercado. Para ellos, los gobiernos empresariales serían el prototipo publi-administrativo que debería seguir la administración pública mexicana; es decir, la del gobierno que busca hacer más con menos¹⁵⁶.

Asimismo, los defensores de este tipo de enfoque señalan que la mayoría de los gobiernos empresariales promueven la competencia entre sus proveedores de servicios; delegan el poder en los ciudadanos al despojar a la burocracia del control y dárselo a la comunidad; evalúan el desempeño de sus agencias centrándose no en los insumos, sino en los resultados; los impulsan sus objetivos y no las normas y los reglamentos; se empeñan en ganar dinero, no sólo en gastarlo. Prefieren los mecanismos de mercado a los burocráticos y reconocen que las personas que trabajan en el gobierno no son el problema, sino que el problema consiste en los sistemas dentro de los cuáles trabajan. La propuesta de estos autores es, en una palabra, de "reinventar el gobierno y sus organizaciones"¹⁵⁷. Para esta corriente, el dilema no es de más o menos gobierno, si no de un gobierno mejor, es decir, de una mejor práctica gubernamental.

Sin embargo, como señala José Luis Méndez, la razón fundamental de una reforma del gobierno que incluya una sólida reforma administrativa radica en la creación de un estado, en México, con verdadera "autonomía integrada"; es decir, con aparatos públicos altamente profesionales, con un fuerte sentido de misión pública, meritocráticos que aseguren la firmeza de las reglas institucionales básicas que pueden permitir el desarrollo de un mercado económico y financiero productivo que, en esencia, es uno de los requisitos fundamentales para que una nación progrese económica y socialmente, como lo demuestran los casos de muchos países desarrollados, o de los países de reciente industrialización del Sudeste asiático¹⁵⁸.

¹⁵⁶Idem; pp. 19.

¹⁵⁷Osborne David and Ted Gaebler; *Op.cit*; pp. 19.

¹⁵⁸Méndez, José Luis; "La reforma del estado en México: alcances y límites"; *Gestión y Política Pública*; Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México; julio de 1994; pp. 28

De hecho, esta visión concuerda claramente con las discusiones más recientes con respecto a cual debe ser el papel del estado, cual el del gobierno y cual el de su administración pública. De hecho, señala que el problema no radica en la elección de tal o cual política pública, sino en la forma en que cada una de estas organizaciones realiza sus funciones, asigna sus tareas y es eficaz en el cumplimiento de los fines que tiene programados.

No es mi intención, concluir esta tesis con una propuesta de estrategia muy detallada de cómo debe orientarse una reforma del gobierno o reforma administrativa de la administración pública. De hecho, existen ya algunas propuestas muy útiles y que son teórica y prácticamente muy sólidas como estrategias de reforma administrativa amplia y de largo aliento¹⁵⁹. Sin embargo, quiero destacar que una estrategia de reforma del gobierno es una tarea que reclama una alta prioridad, dado el déficit crónico de legitimidad y de capacidad administrativa que arrastra el estado mexicano y que comparte con prácticamente todos los países latinoamericanos. Por ello, y porque, al parecer, no habrá posibilidades de que ningún modelo de desarrollo económico y social funcione si no existe una sólida capacidad del estado para aplicar la normatividad vigente y ser imparcial entre los diversos y cada vez más complejos actores sociales, es que se hace necesario que se incremente la capacidad del estado de cumplir con sus funciones y que termine el largo e inacabado proceso de creación de un verdadero "estado de derecho" mexicano.

B. La propuesta de bienestar privado vs bienestar público para la elaboración de una nueva política de combate a la pobreza y de elevación de los niveles de bienestar

Para concluir esta tesis, deseo hacer una breve sugerencia teórica en la cual, quiero realizar una distinción, que no puede ser tajante de ninguna forma, entre el bienestar privado y el bienestar público de los individuos. Esta distinción que aquí presento, tiene por objeto señalar la forma en que los mexicanos perciben sus condiciones de bienestar con respecto al resto de sus compatriotas. En otras palabras, quiero hacer hincapié en que el problema de la pobreza y de la desigualdad de oportunidades (entre otras desigualdades que aquejan a la sociedad mexicana) es un problema básicamente *privado*, es decir, que tiene que ver con la idea de un bienestar *privado* de los individuos que es producto del disfrute de bienes, servicios, empleos, ingresos y acceso a oportunidades que sólo ellos, individualmente, o con individuos muy cercanos a ellos (familia, amigos, vecinos etc.) pueden gozar.

¹⁵⁹Una de estas propuestas está contenida en el artículo de José Luis Méndez en *Gestión y Política Pública*: "La reforma del Estado en México: alcances y límites"; CIDE; Julio de 1994.

De esta forma, existen una serie de bienes y servicios que generan un bienestar privado a individuos particulares: son bienes como la vivienda, la educación, la salud, los niveles de nutrición, el agua potable, los beneficios producto del empleo y de un determinado nivel de ingresos, la dotación de energía eléctrica para uso particular, el drenaje en la vivienda particular entre otros; estos bienes son de disfrute altamente individualizado y son aprovechados, únicamente, por aquellos individuos que tienen acceso a ellos y, en general, significan enormes ventajas comparativas con respecto a los individuos que no los poseen.

A su vez, existen bienes y servicios que le producen a los individuos un bienestar que comparten con otros y, el cual, no pueden sólo acaparar para ellos. Entre estos bienes y servicios, se encuentran aquellos que han sido considerados como bienes públicos por excelencia como: alumbrado público, pavimentación de calles y avenidas, drenaje público, banquetas, limpieza en los lugares públicos, parques, centros de recreación comunitarios, fluidez en las vías de comunicación, aire limpio, medio ambiente saludable. Estos bienes, y muchos otros como éstos, generan un bienestar "público" a los individuos. En lo particular, la existencia de estos bienes no los hace más ricos, ni menos pobres; aunque aumenta su nivel de bienestar particular o familiar, no pueden usufructuarlos de forma individual, de tal manera que priven a otros individuos de su gozo.

El caso de los bienes y servicios que producen bienestar privado es muy distinto. El empleo es un bien indivisible y no se comparte con otros; el ingreso que se obtiene como producto del trabajo es una propiedad particular y se comparte, únicamente, de forma voluntaria con quien uno desea. A su vez, la educación es una inversión que se hace en individuos particulares, de tal forma que los diversos grados de aprovechamiento y el uso diverso que se le pueda dar al conocimiento que un individuo posee, puede variar considerablemente entre una persona u otra, pero es seguro que esa educación será un bien que un individuo gozará de forma particular. Asimismo, la salud es un bien que se posee de forma particular. Se puede tener acceso a una gran cantidad de hospitales "públicos" que buscarán garantizar la salud de un individuo o determinado grupo de individuos; pero la capacidad para mejorar las condiciones de salud no sustituye a la condición de "buena salud" que una persona u otra pueda tener.

Así, sucesivamente, podemos encontrar una gran cantidad de bienes que, aunque tienen la etiqueta "pública", en realidad están más orientados a producir beneficios "privados" de los individuos que los poseen. Así, aunque la educación sea "pública" (gratuita, laica y obligatoria como en México), los individuos que tengan acceso a ella, la recibirán individualmente y será un bien que, a menos que lo hagan voluntariamente, pueden no compartir con aquellos que por una razón u otra no tuvieron acceso a este servicio. El caso de la salud pública es semejante, así como el de dotación de agua potable a las viviendas, o de electricidad, etc.

La razón de esta distinción analítica que propongo es para tener un criterio más sólido a la hora de evaluar las estrategias y las políticas de la gestión pública en política social. En efecto, podemos señalar que aquella política social (como el PRONASOL) que utilizó un alto porcentaje de recursos en la construcción de obra e infraestructura pública (casi el 50%), a pesar de que su objetivo era combatir la pobreza extrema, lo que hizo, realmente, fue incrementar el nivel de bienestar público de los individuos beneficiados, al pavimentarles calles y avenidas, ponerles alumbrado público, construirles caminos, dotar de drenaje a las calles etc.; todo ello, a los beneficiarios, realmente no les incrementó su bienestar privado en los términos en que la dotación de estas obras no los hizo realmente más ricos, ni menos pobres; su bienestar privado no fue alterado para lo que deseaba ser mejorado que era su condición de indigencia, por lo que sus niveles de pobreza, a pesar del enorme gasto social, pudieron quedar sin cambio alguno.

Al parecer, esta distinción fue también notada por los promotores del PRONASOL. En la segunda parte del programa, los miembros del Consejo Consultivo del PRONASOL reconocieron que sólo el empleo permanente con ingresos estables puede garantizar la disminución de los niveles de pobreza en el mediano y largo plazo¹⁶⁰. Ambos beneficios constituyen elementos de un bienestar "privado" de los individuos, puesto que aquellos que vayan logrando los empleos permanentes con ingresos constantes (y sobre todo, estables, en su poder adquisitivo) podrán disponer de estos beneficios libremente para ellos y sus seres cercanos, más no serán beneficios que obtengan aquellos individuos que no hayan tenido aún acceso a ellos.

¹⁶⁰Consejo Consultivo del programa Nacional de Solidaridad; El Programa Nacional de Solidaridad; Una visión de la modernización de México; México; FCE; 1994. pp.81.

Así, los hallazgos anteriores que son producto de la experiencia del PRONASOL "combatiendo la pobreza extrema" indican que la política contra la pobreza debe proporcionar un acceso de oportunidades a empleo y vivienda menos desiguales. La experiencia señala que para ello se requiere de una mayor cobertura de la educación básica y menores restricciones regulatorias al mercado de vivienda¹⁶¹. Oportunidades de empleo y vivienda, así como mayor cobertura de la educación básica significan mayor inversión en la gente y en sus condiciones particulares. En otras palabras, significa mejorar las ventajas comparativas de cada individuo con respecto a los otros, de tal forma que se reduzcan las desigualdades y el bienestar privado de que gozan los mexicanos sea mucho más homogéneo.

Además, otros autores reconocen que existe una relación estrecha entre las distintas modalidades del crecimiento económico y la evolución absoluta y relativa de la pobreza en el país; de este modo, el crecimiento económico con estabilidad de precios (dos factores que afectan directamente al empleo y al poder adquisitivo del ingreso) son factores fundamentales para la superación de la pobreza; si éstos factores no se dan, ninguna política pública de combate a la pobreza, por más eficaz, eficiente y racional que sea, podrá disminuir la pobreza, en términos reales, de la población. Por ello, debemos reconocer que la superación de la pobreza tiene que ser una tarea conjunta de las políticas económicas y sociales, ya que sólo así se estaría actuando sobre las causas de la pobreza y los resultados serían más significativos en el mediano plazo.

Asimismo, otros autores insisten en que el eje en el que es imprescindible avanzar es en la creación de mayores oportunidades de trabajo e ingreso para la población pobre, ya que "la vía productiva sigue siendo el camino más propicio para la superación permanente de la marginación, de la misma manera que la evolución del empleo y la productividad constituyen factores determinantes de la pobreza".¹⁶² Si el papel de los ingresos en la superación de la pobreza es fundamental, todas las políticas con esa orientación deberían recibir mayor impulso en el corto y mediano plazo y ello significaría el reconocimiento tácito de que la pobreza es un problema *privado* de ciertos grupos de individuos pero que, por su enorme magnitud, se ha vuelto un problema central de agenda pública.

¹⁶¹ De la Torre, Rodolfo; *Op.cit.*: pp.150-151.

¹⁶² Carrasco Licea Rosalba y Francisco Hernández; "Solidaridad: ¿Qué perspectivas?"; *La Jornada*; 6 de septiembre de 1993. pp. 41.b

De esta forma, quiero señalar que el problema de la pobreza es un asunto que concierne claramente a la inversión que se puede hacer en los individuos y en el desarrollo de sus capacidades, así como, en la creación de condiciones que permitan una creciente igualdad de oportunidades entre ellos. Además, como bien señalan los teóricos de la sociedad "post-industrial" y "post-capitalista", el conocimiento parece estarse convirtiendo, por primera vez, en el factor central de la competitividad y productividad de las economías, por lo que la inversión en desarrollo humano es fundamental para mejorar las condiciones de desarrollo y crecimiento perdurable de la economía mexicana (como, de hecho, de cualquier otra economía).

C. La agenda de gestión pública pendiente en la creación de igualdad de oportunidades

En cuanto a las tareas de creación de condiciones que permitan la igualdad de oportunidades, mediante mínimos de bienestar y, sobre todo, superación de las condiciones de pobreza, habremos de señalar que los fines del estado mexicano no han variado en este sentido, ni ha cambiado su criterio; sin embargo, los medios no han estado a la altura de la tarea que se les ha encomendado y, como todo parece indicarlo, no pueden crearse condiciones de igualdad de oportunidades mediante mínimos de bienestar si no se cumplen los siguientes elementos:

- 1) Que exista una economía competitiva que goce de un alto crecimiento estable y sostenido durante largos períodos de tiempo, y que este crecimiento económico sea considerablemente superior a las tasas de crecimiento demográfico (en un relación de al menos 2 a 1, según ciertos autores o de 3% anual durante un siglo entero¹⁶³).
- 2) Que la elevación de los niveles de bienestar de la población reflejan en todo tiempo los incrementos reales en productividad del trabajo y del empleo. Al parecer, sólo esos aumentos en productividad pueden garantizar la elevación real de los niveles de bienestar de la población.
- 3) Que existan medidas de política social, así como sistemas de seguridad social eficaces y eficientes, en los que la asignación de recursos públicos esté fuertemente orientada a la inversión en el capital humano más desaventajado, que permita la creación de condiciones de igualdad de oportunidades.
- 4) Que el país cuente con un sistema fiscal ampliamente progresivo tanto para personas físicas como para corporaciones y que la población de ingresos más reducidos esté exenta de las contribuciones por vía directa (los estratos más bajos de ingreso no deben pagar impuestos sobre la renta).

¹⁶³ Lester Thurow; Head to Head; The coming economic battle among Japan, Europe and America; London, Nicholas Brealey Publishing; 1992. pp. 205.

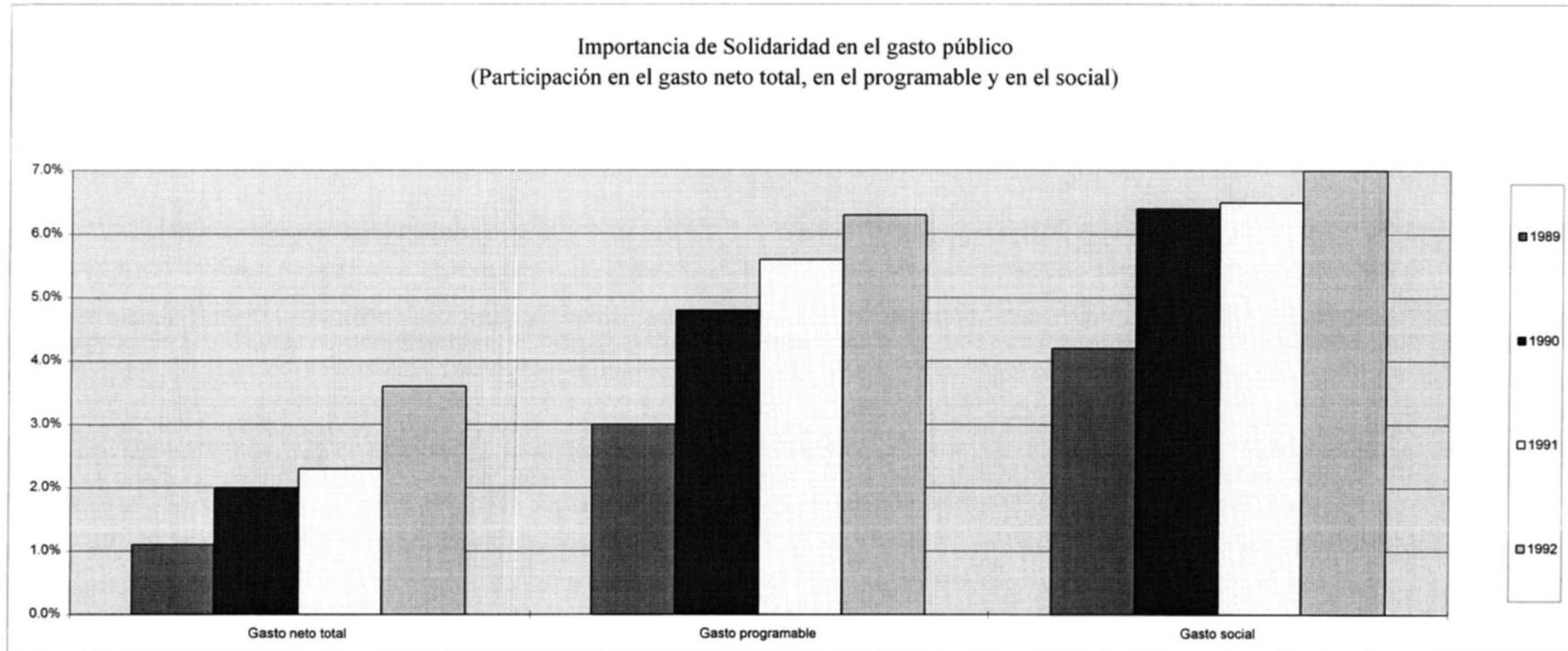
5) Que se garantice, como en todos los países desarrollados, un sistema de seguros de desempleo que asegure los niveles de consumo de todos los mexicanos. Dado que, en la actualidad, no existen recursos suficientes para garantizar esos seguros de desempleo para toda la población que está subempleada o desempleada, es necesario que, los recursos que hoy se puedan destinar para este fin, se canalicen a los jefes de familia que se encuentren en condiciones de pobreza extrema y, sobre todo, que sean de origen rural.

6) Como lo demostró el levantamiento indígena de Chiapas es necesario reconocer que existen amplios grupos de mexicanos que se encuentran en condiciones sumamente desventajosas a comparación del resto de la población. Estas desventajas van desde la incapacidad para hablar el idioma oficial del país, hasta un desprecio por el origen étnico, sin excluir la condición de ruralidad en pobreza extrema que caracteriza a la mayor parte de las comunidades indígenas mexicanas. En la creación de igualdad de oportunidades, como elemento de la justicia social mexicana, es necesario crear las condiciones que permitan que las desventajas de esos grupos desaparezcan con otros mecanismos que les permita participar en igualdad de circunstancias con los otros habitantes del país.

7) Si partimos de la premisa que la visión liberal de la justicia de bienestar se funda en el precepto de una sociedad abierta, debemos reconocer que es fundamental para la puesta en práctica de los criterios de justicia social, con pleno ejercicio de libertades, el reconocimiento de que pueden participar toda clase de organizaciones, asociaciones, y grupos civiles no violentos en el cumplimiento de los fines y tareas públicas, siempre y cuando cuenten con un referente normativo, que regule eficazmente su participación y garantice que cumplirán con sus tareas de forma responsable. En una sociedad abierta, el conocimiento en todos los ámbitos debe estar abierto a todos y se debe reconocer que el cumplimiento de las tareas y los fines públicos deben estar abiertos al escrutinio de todos los interesados.

Estas propuestas tendrían que ser desarrolladas con una mayor profundidad para dárseles un mayor contenido y que fueran útiles para la elaboración de políticas públicas destinadas al combate a la pobreza y la elevación de los niveles de bienestar de la población. Sin embargo, ese será el objetivo de otro trabajo. Para los fines de esta tesis, me basta con sugerirlas de forma superficial y señalar el potencial que tienen para poder evaluar el impacto real en la reducción de los niveles de pobreza, de cualquier estrategia de gestión pública que se lleve a cabo en el país.

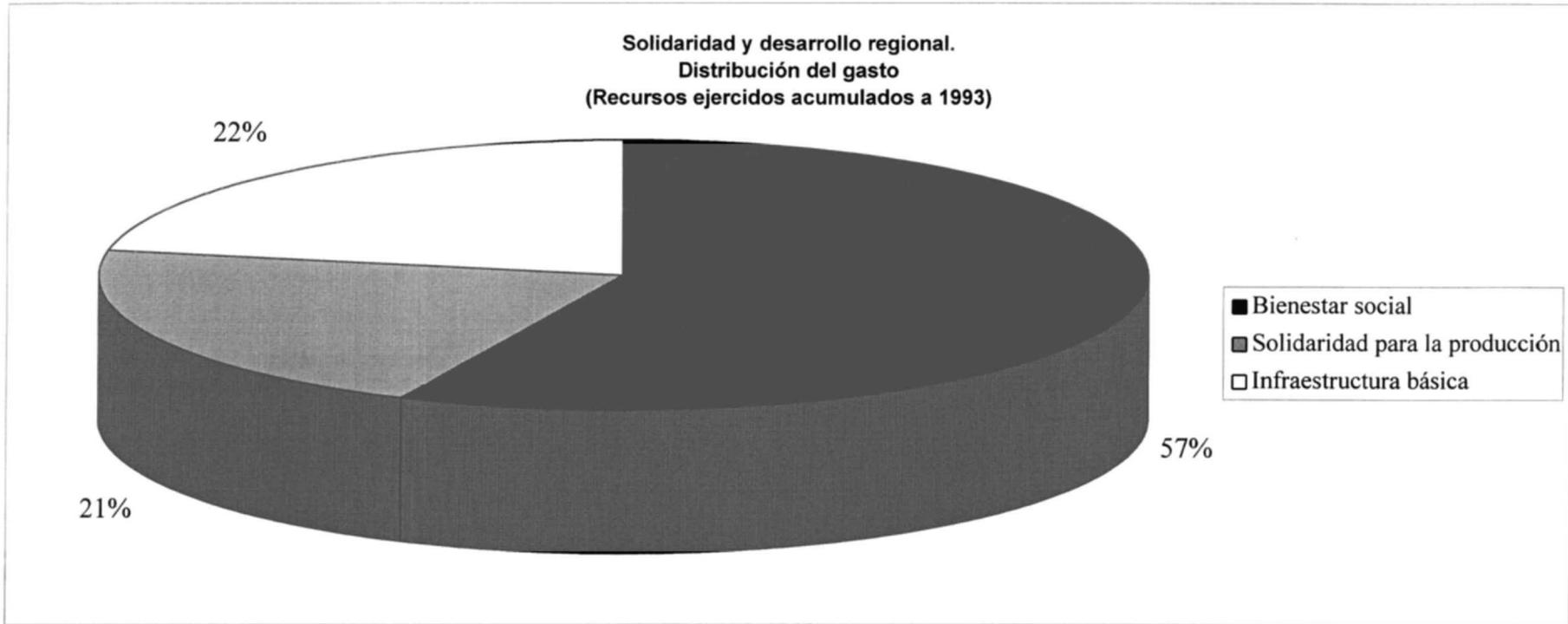
A N E X O S

IMPORTANCIA DE SOLIDARIDAD EN EL GASTO PÚBLICO

	1989	1990	1991	1992
Gasto neto total	1.1%	2.0%	2.3%	3.6%
Gasto programable	3.0%	4.8%	5.6%	6.3%
Gasto social	4.2%	6.4%	6.5%	7%

Fuente: Criterios generales de política económica, 1994.

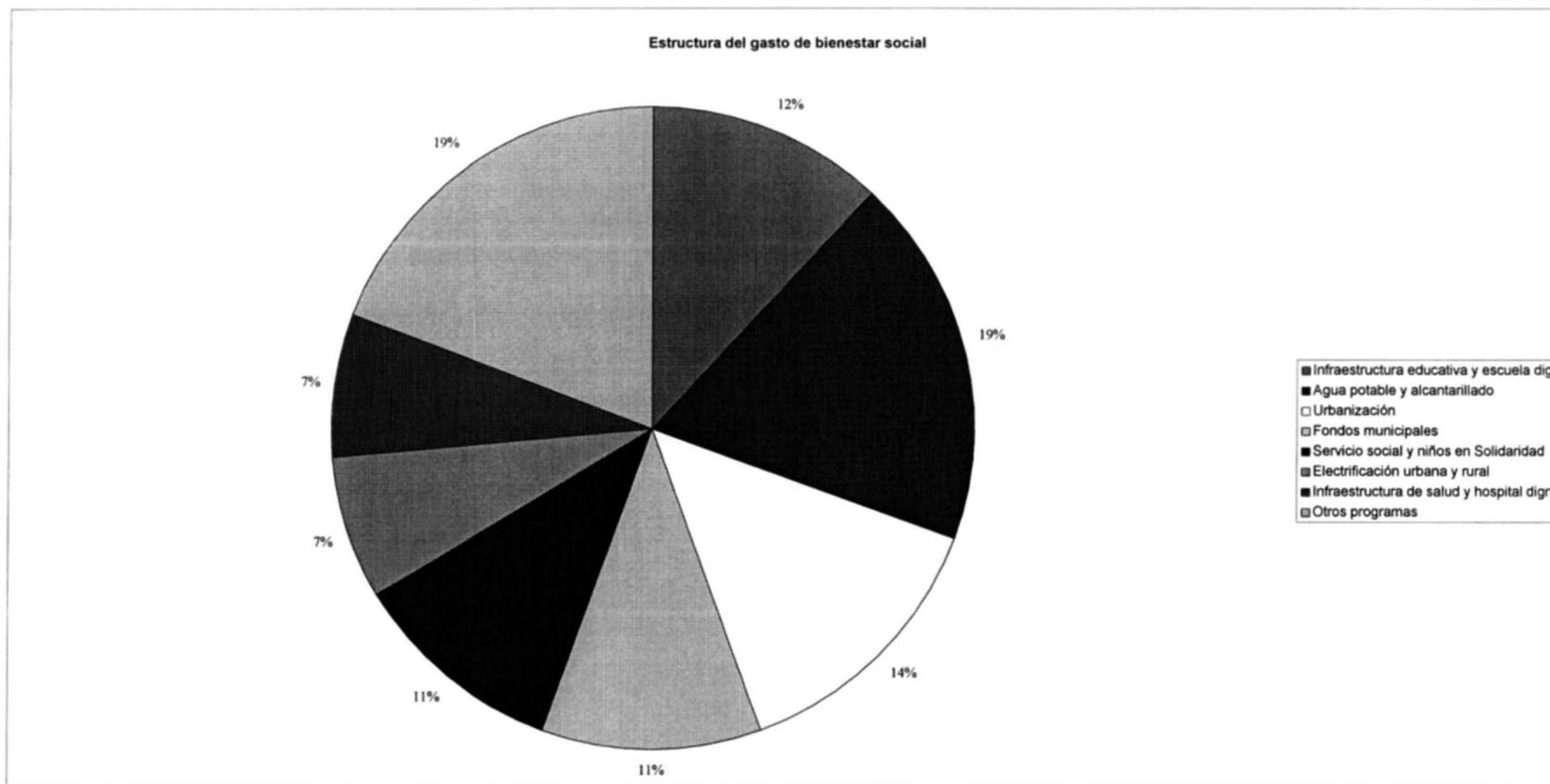
Solidaridad y desarrollo regional.



Solidaridad y desarrollo regional. Distribución del gasto

Bienestar social	57%
Solidaridad para la producción	21%
Infraestructura básica	22%

Fuente: Carlos Salinas de Gortari, Quinto Informe de Gobierno, Anexo estadístico

Estructura del gasto en bienestar social
(Porcentajes)ESTRUCTURA DEL GASTO EN BIENESTAR SOCIAL
(Porcentaje)

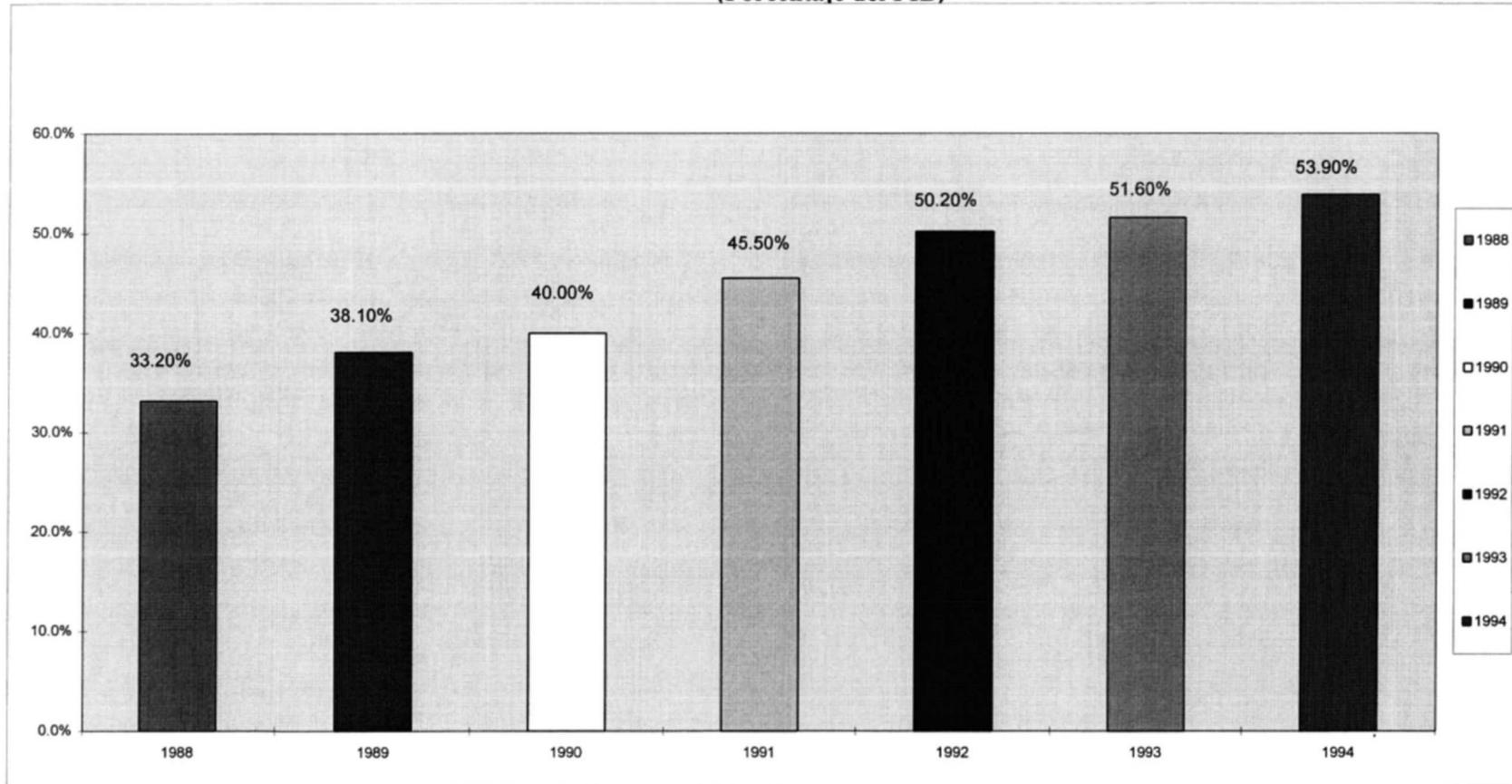
Infraestructura educativa y escuela digna	12.9%
Agua potable y alcantarillado	20.2%
Urbanización	14.9%
Fondos municipales	11.9%
Servicio social y niños en Solidaridad	11.6%
Electrificación urbana y rural	7.9%
Infraestructura de salud y hospital digno	7.9%
Otros programas	20.6%

Fuente: Carlos Salinas de Gortari, Quinto Informe de Gobierno, Anexo estadístico y datos de la Dirección General de Evaluación y Seguimiento de la Sedesol

* Recursos ejercidos en el periodo 1989-1993.

Participación del gasto social en el gasto programable

(Porcentaje del PIB)



PARTICIPACIÓN DEL GASTO SOCIAL EN EL GASTO PROGRAMABLE

1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
33.2%	38.1%	40.0%	45.5%	50.2%	51.6%	53.9%

Fuente: Criterios generales de política económica, 1994.