

22  
2010



**Universidad Nacional Autónoma de México**

**Escuela Nacional de Estudios Profesionales  
ACATLAN**

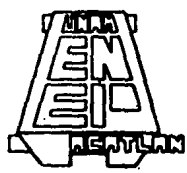
**REFORMA DE ESTADO Y POLITICA SOCIAL EN MEXICO  
1989-1993**

**T E S I S**

Que para optar por el Título de:  
**Licenciado en Ciencias Políticas  
y Administración Pública**

**P r e s e n t a :**

**José Javier de la Torre Gómez de Velasco**



Acatlán, Estado de México

1994

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A mi familia, en especial a mis padres.**

## **AGRADECIMIENTOS**

**Todo trabajo de este tipo genera una gran cantidad de reconocimientos, razón por la cual enuncio uno genérico y anónimo a quienes me brindaron su ayuda durante la redacción de este trabajo.**

**Agradezco al Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. su interés por fomentar los programas de titulación de egresados. También, y en especial a Mauricio Merino Huerta, Patricio Patiño Arias y José Jiménez Cruz.**

**REFORMA DE ESTADO Y POLITICA SOCIAL EN MEXICO**

**1989-1993**

## **C O N T E N I D O**

<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>1. Concepciones sobre el papel del Estado</b>	<b>6</b>
1.1 Keynes y el Estado del Bienestar.	7
1.2 Postulados básicos del Estado del Bienestar.	9
1.3 El Estado del Bienestar en México.	13
1.4 Críticas a las concepciones sobre el Estado del Bienestar.	17
1.5 La concepción neoliberal.	22
1.6 Críticas a la concepción neoliberal.	26
1.7 El liberalismo social.	29
<b>2. La Reforma del Estado</b>	<b>40</b>
2.1 Estado, gobierno y administración pública	40
2.2 La reforma del Estado	45

2.3 La reforma de Salinas	47
<b>3. Solidaridad</b>	<b>69</b>
3.1 La pobreza	69
3.2 Principales indicadores	70
3.3 Solidaridad	78
3.4 Gasto Social	89
<b>Conclusiones</b>	<b>98</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>103</b>

## **Introducción**

Las condiciones políticas y económicas de los países industrializados les han permitido mantener elevados beneficios sociales, que hasta la fecha, no se comparan con los de los países periféricos. Estos beneficios fueron producto, a partir del período de entreguerras, por una parte, de las demandas que la sociedad civil había logrado insertar como derechos en el seno del Estado; por la otra, tienen origen en una nueva concepción del papel del Estado, en la que se le concibe como un factor regulador e impulsor de la economía; se propone que el Estado mantenga la demanda, es decir, que la población obtenga ingresos suficientes para el consumo, este motivaría a la industria a producir más y, en consecuencia; se generarían más empleos.

Los medios para mantener la demanda eran muchos y muy variados, entre ellos, el incremento en la prestación de servicios, que beneficiaba a la población y creaba empleos. La conjugación de ambos factores, -las demandas de la sociedad y la nueva relación del Estado con ésta-, generó lo que se ha llamado el Estado de Bienestar.

Sin embargo, a partir de la década de los setenta, se cuestiona el papel del Estado como regulador de la economía y de los desequilibrios sociales. Con esa base, los países industrializados, a partir de esa década, inician una serie de transformaciones en el espacio de la actividad estatal con el propósito de lograr un Estado



con menos injerencia en las actividades económicas. Este, de acuerdo con las teorías que lo cuestionaron, se había convertido en una carga que impedía el desarrollo del libre mercado e inhibía las capacidades individuales de sus ciudadanos.

La transformación del papel del Estado se debía básicamente, a que había crecido desmedidamente, originando un déficit fiscal sin precedentes, situación que lo obligaba a incrementar sus impuestos o adquirir recursos por medio de la deuda, afectando el entorno económico. Por supuesto, hubo otro tipo de variables que incidieron en esta situación, quizá más importantes, además, no en todos esos países se manifestó al mismo tiempo ni con la misma magnitud. Sin embargo, todos llegaron al mismo resultado: replantear la función del Estado.

Las medidas que se tomaron para modificarlo, se orientaron fundamentalmente a la disminución del gasto mediante la venta de empresas, la disminución de servicios no prioritarios y la reordenación de sus estructuras administrativas para hacerlas más ligeras presupuestalmente. No obstante, en ninguno de esos países se anularon los derechos sociales del Estado del Bienestar.

Los logros alcanzados en materia de bienestar social en los países de capitalismo avanzado, no han tenido un desarrollo similar en los países periféricos, en particular en Latinoamérica. Por el contrario, en éstos se ha incrementado el número de habitantes que no satisfacen sus necesidades más elementales.

En México, las condiciones políticas y económicas de su desarrollo lo han conducido por senderos similares. Actualmente se reforma el Estado por las mismas causas que se plantearon en los países industrializados en la década de los setenta, sin embargo, también se reforma debido a que el modelo para atender a los grupos sociales ubicados en la pobreza y en la pobreza extrema, se agotó.

A partir del sexenio del presidente De la Madrid, una gran parte del presupuesto de egresos de la federación se destinaba al pago de la deuda y, en consecuencia, el gasto social fue mínimo. Esta situación se tradujo en un replanteamiento del ejercicio del presupuesto que significó el ajuste de la administración pública.

Durante esos seis años se vendieron empresas paraestatales, disminuyó el personal de la administración pública y el gasto social no creció. Asimismo, hubo una gran inflación y el salario se deterioró, con la consecuente disminución del poder adquisitivo. Al iniciar el sexenio de Salinas de Gortari, las cifras de los indicadores económicos y sociales, que ya daban señales de que había un deterioro en esos rubros, se hicieron realidad para el Estado.

Propongo como hipótesis central que la disminución de los recursos públicos para atender las necesidades sociales de la población, derivado de la crisis económica, y el agotamiento del esquema de política social, han generado elevados índices de pobreza que

plantean la posibilidad de problemas de gobernabilidad. Como respuesta, el Estado ha definido un nuevo modelo de política social que se inserta en lo que se ha denominado la Reforma del Estado.

De esta forma, en el presente trabajo describiré la reforma del Estado en México durante el período 1989-1993, a partir de las distintas conceptualizaciones que se han elaborado sobre el papel que debe jugar éste, en su relación con la sociedad, así como el nuevo planteamiento de política social emanado de dicha reforma.

En el primer capítulo expongo las principales críticas que se hacen a la concepción liberal del Estado y que dan paso, a lo que se ha denominado el Estado del Bienestar. Describo también las principales características de ese modelo y la forma como evolucionó en México. Prosigo el capítulo con las principales críticas que se hacen a la concepción bienestarista del Estado a partir de la década de los setenta, y defino la nueva concepción llamada neoliberal. Por último, esbozo los fundamentos que se han utilizado para confrontar esta nueva concepción y expongo la respuesta del gobierno, en defensa de su proyecto a través del liberalismo social.

En el segundo apartado defino Estado, gobierno y administración pública para, con esos elementos conceptualizar la reforma del Estado. A partir de estas caracterizaciones, expongo cuales fueron los principales indicadores económicos en el período de Miguel de la Madrid que dan paso a la reforma del Estado planteada por Salinas de Gortari. Posteriormente describo las razones del gobierno para

proponer la reforma del Estado y cuales han sido los principales cambios en los ámbitos económico, social y político.

En el tercer capítulo conceptualizó que se debe entender por pobreza, pobreza extrema y marginación. Asimismo, expongo los principales indicadores en materia de salud, educación, alimentación y vivienda al iniciar el sexenio, para a continuación describir en que consiste el Programa Nacional de Solidaridad. Por último, reviso el monto de los recursos financieros que se han destinado al gasto social, durante el presente sexenio, del presupuesto de egresos de la federación.

## **1. Concepciones sobre el papel del Estado**

El actual esquema para atender las demandas de los grupos ubicados en la pobreza o en la pobreza extrema, se inscribe en una nueva concepción del Estado. Por ello, es importante aclarar la evolución de las concepciones sobre el Estado en términos de su papel en la economía y en su relación con la sociedad. De esta forma, en el presente capítulo describo las principales críticas que se hacen a la concepción liberal del Estado y que dan paso, a partir del período de entreguerras, a lo que se ha llamado el Estado del Bienestar. Ubico también las principales características de ese modelo de desarrollo y la forma como evolucionó en México. Posteriormente, menciono los cuestionamientos que se le hacen a partir de la década de los setenta así como los elementos que conforman una nueva concepción sobre el papel del Estado, llamada neoliberal. Por último, esbozo los fundamentos que se han utilizado para confrontar esta nueva concepción en América Latina y expongo la respuesta del gobierno, en defensa de su proyecto a través del liberalismo social.

Antes de iniciar, es necesario aclarar que la mayoría de las principales tesis que se manejan en torno al Estado liberal, del bienestar y neoliberal surgen en los países industrializados, por esta razón, los planteamientos pertenecen a teóricos de esas latitudes. También es importante puntualizar que la evolución de esas naciones y su particular modo de aplicar estos conceptos a la realidad estatal

distan mucho de las formas que en el transcurso de su desarrollo se han adoptado en México, no obstante, esas teorías inciden fundamentalmente en los sistemas políticos latinoamericanos.

### *1.1 Keynes y el Estado del Bienestar*

El antecedente más importante en lo que se refiere a la conceptualización del Estado del Bienestar y la superación de las concepciones liberales del *laissez-faire* se sitúa durante el período de entreguerras y, en particular, durante la crisis de 1929, a partir de las reflexiones de John Maynard Keynes.

Keynes inicia su crítica a las ideas del liberalismo en el punto en el que se encuentran el *laissez-faire* y el darwinismo, es decir, cuestiona la viabilidad de la concepción liberal en el sentido de que la selección natural sea aplicable a la sociedad en virtud de las grandes pérdidas sociales que se manifiestan en el desarrollo de dicho proceso: "los economistas,... han empezado por admitir un estado de cosas en que la distribución ideal de los recursos productivos, debía llevarse a cabo por los individuos actuando independientemente por el método del acierto y del error, de modo que aquellos individuos que se mueven en una dirección recta, destruyen por competencia a los que se mueven en una dirección equivocada. Esto implica que no ha de haber compasión o protección para aquellos que embarcan su capital o un trabajo en una dirección equivocada. Es el método de lograr el mayor éxito para quienes triunfan, colocándolos en la cima, por medio de una

lucha por la supervivencia, que selecciona al más eficiente por medio de la bancarrota del menos eficiente. No se tiene en cuenta el coste de la lucha, sólo se consideran los beneficios del resultado final que se suponen son permanentes.

"Esta idea de que las condiciones de la selección natural, sin trabas, conducen al progreso, es sólo una de las dos ideas provisionales, que tomadas como una verdad literal, se han convertido en los apoyos del laissez-faire. La otra, es la eficacia y, naturalmente, la necesidad de la oportunidad de una forma ilimitada de hacer dinero como un incentivo al esfuerzo máximo. El beneficio crece bajo el laissez-faire para el individuo, que bien por su habilidad o su fortuna, se encuentra con sus recursos en el sitio y el tiempo adecuado".(1)

Keynes inicia su crítica al liberalismo en el terreno filosófico, de alguna forma, revela los efectos negativos de las concepciones liberales sobre el hombre y su papel en la sociedad. Por otra parte, en el ámbito económico, la concepción Keynesiana sostenía que la industria privada no podría superar la grave depresión por su propia inercia. Con esta base, Keynes sugirió que el Estado se convirtiera en el motor de la economía, suplantando a la industria privada, la cual tendría que sujetarse a las regulaciones impuestas desde fuera del terreno estrictamente económico.

Según Keynes el fracaso de la inversión privada era consecuencia de la reducción de la capacidad de compra tanto del público como de la industria. "Si no existe una efectiva capacidad de demanda no

hay ventas; sin ventas no hay producción; sin producción no puede haber empleo y sin empleo la capacidad de compra se ve reducida de manera significativa". (2)

Para Keynes, la estabilidad de los salarios y una política de pleno empleo, eslabones de una cadena que lograría reafirmar la economía en su conjunto, deberían estar apuntalados por un exceso de demanda. El ciclo de la producción (oferta)-comercialización - demanda (consumo)- producción, tiene su origen en la demanda y no en la producción como antaño.

La concepción keynesiana aporta las bases para lo que se ha denominado el Estado del Bienestar, esto es, le asigna un papel sin precedente al Estado en el ámbito económico que le permite redistribuir recursos e impulsar la demanda por medio del empleo en el bienestar social.

### *1.2 Postulados básicos del Estado del Bienestar*

A partir de Keynes, son muchas las definiciones que se han ocupado del Estado del Bienestar. Para el presente trabajo, utilizaré la caracterización que hace John Keane, quien parte de una premisa básica: "... la población mantiene una expectativa permanente de conservar e incrementar su poder adquisitivo y nivel de vida. Para cumplir con estas premisa, es necesario mantener e impulsar el empleo total de la mano de obra y el capital. El Estado, en consecuencia, debe asumir el financiamiento de los programas de



redistribución y bienestar e impulsar el empleo total y el crecimiento del capital. Sin embargo, depende de los ingresos obtenidos por gravámenes generados por el propio crecimiento capitalista".(3)

Según este esquema, las utilidades se convierten en una fuente de acumulación colectiva de capital, en donde es condición indispensable el estímulo a la producción capitalista rentable. En otras palabras y, partiendo de que el Estado podría someter voluntariamente a una segmento amplio y estratégico de las decisiones sociales a un control administrativo, la acumulación capitalista, manejada de manera privada, debía alentarse y dirigirse mediante la acción burocrática del Estado. A través de su política asignativa y productiva, el Estado podría transformar a los capitalistas en contribuyentes privados al bienestar público sin alterar la condición jurídica de la propiedad privada.

Keane sustenta que en esta perspectiva, el Estado tendría que ejercer su inteligencia directiva sobre la vida social. De esta forma: "bajo el control del gobierno, los grupos, clases, regiones e individuos particulares contribuirían más plenamente a intereses auténticamente públicos, de manera que se eliminarían las irracionalidades concomitantes de la codicia individual y el interés personal". (4)

Para lograr tales objetivos, se proponía una estrategia que debería incluir "el mantenimiento de precios estables, un excedente en la balanza de pagos y un empleo pleno de la mano de obra y del

capital, principalmente por medio de una política fiscal destinada a determinar, dentro de límites amplios, la división de la producción total entre consumo, inversión, exportaciones y gastos sociales; la imposición de fuertes gravámenes a los ingresos no devengados de los muy ricos; la expansión de las empresas públicas que marcan el paso y la proliferación de formas de consumo colectivo desmercantilizado, (tales como educación, salud pública y vivienda estandarizada) para reducir la brecha cualitativa entre las disposiciones públicas y las privadas". (5)

Sotelo, aporta un esquema más operativo sobre el Estado del Bienestar, al respecto menciona cuatro elementos constitutivos que a continuación resumo: primero, el pleno empleo, es decir, un índice de paro inferior al 3% de la población activa; segundo, un modelo de seguridad social que abarque a todos los ciudadanos; tercero, educación pública gratuita en todos sus niveles; y, cuarto, "la comprensión de la política social como el factor fundamental de la distribución de la riqueza, y no sólo como un instrumento para evitar situaciones escandalosas para nuestra sensibilidad moral o peligrosas para la estabilidad social". (6)

Por otra parte, el Diccionario de Política elaborado por Bobbio (7), propone elementos adicionales para caracterizar la operación del Estado del Bienestar:

1) Expansión progresiva de los servicios públicos como la escuela, vivienda, la asistencia médica;

2) Introducción de un sistema fiscal basado en el principio de la tasación progresiva;

3) Institucionalización de una disciplina de trabajo orgánica dirigida a tutelar los derechos de los obreros y a mitigar su condición de inferioridad frente a los empleadores;

4) Redistribución de la riqueza para garantizar a todos los ciudadanos un ingreso mínimo;

5) Erogación a todos los trabajadores ancianos de una pensión para asegurar un ingreso de seguridad aun después de terminar su relación de trabajo;

6) Persecución del objetivo del pleno empleo con el fin de garantizar a todos los ciudadanos un trabajo, y por lo tanto un fuente de ingresos.

El esquema de Sotelo y los puntos propuestos en el Diccionario de Bobbio, coinciden en comprender al Estado del Bienestar por una parte, como un elemento regulador de los beneficios sociales, por la otra, aunque no lo expresan tácitamente, como impulsor del desarrollo económico a través del pleno empleo y la ampliación de los servicios públicos. Ambos retoman la concepción Keynesiana sobre el Estado.

### *1.3 El Estado del Bienestar en México*

Sería difícil hablar de un Estado del Bienestar en México como se concibió en los países industrializados. En estos, tiene un origen básicamente económico caracterizado por sistemas políticos consolidados, en el caso mexicano propongo que se hable de política social, ya que la atención de las demandas de bienestar surge a partir de un movimiento social, la revolución, y a partir de ésta, se inicia la consolidación del sistema político. Además, no sólo hay diferencias en cuanto al origen, también en cuanto a la concepción. La caracterización del Estado del Bienestar descrita en el apartado anterior por Sotelo y Bobbio define parámetros distintos a los aplicados en México.

Esthela Gutiérrez, nos da una introducción a lo que sería la política social en México, aunque, desde mi punto de vista, de acuerdo con el párrafo anterior, utiliza sin fundamento el concepto del Estado del Bienestar para describir la política social en México. "Probablemente, los orígenes del Estado del Bienestar mexicano provienen de la etapa cardenista. En este período, se contribuye a la gestación del Estado del Bienestar principalmente de dos maneras: por un lado, centralizando e integrando las nuevas estructuras organizativas de las clases populares dentro del Estado y confiriendo a la clase obrera, en particular, un lugar excepcional en la articulación de las relaciones de poder sintetizadas en la

institución del presidencialismo; por otro, modificando definitivamente la concepción política e ideológica de las tareas del Estado mexicano en el proceso de industrialización. El impulso a las movilizaciones obreras y campesinas permitió utilizar la política de masas como el crisol de un nuevo pacto social corporativo sumamente distintivo y eficaz para el Estado mexicano. Al mismo tiempo la creciente intervención estatal en la economía estableció como una de sus más importantes prioridades el manejo de los déficit presupuestales como palanca del desarrollo económico posterior." (8)

González Tiburcio (9), plantea el desarrollo de la política social en México. A continuación resumo una parte de texto que por su utilidad es necesario incluir en este trabajo. El autor propone que a lo largo de casi cincuenta años (1933-1981), las acciones que permitieron que el desarrollo económico no se expresara en una pobreza agobiante fueron: el reparto agrario, el aumento constante del gasto social y sobre todo, el sostenido incremento de la producción y el empleo, fenómenos que generaron aumentos continuos en el bienestar social de la población. A todo ello se sumaban el conjunto de instituciones creadas para atender las demandas sociales de la población.

De esta forma, los accesos crecientes a la educación, a la salud, a una mejor alimentación y a la vivienda, así como las demás prestaciones vinculadas al salario social (préstamos, tiendas sindicales, etcétera) se generaban alrededor del empleo formal y

estable, sobre todo el que se creaba en el sector de mayor dinamismo: el industrial.

Así, la relación que se estableció entre el Estado y el movimiento obrero permitió el avance de derechos gremiales, que en ciertos casos se convirtieron en derechos sociales. Sin embargo, estas condiciones determinaron una política de bienestar social que, con el despliegue del modelo de industrialización, se fue convirtiendo en fuente de privilegios. Esto es, la política de bienestar social se estructuró con una población delimitada, lo que con el tiempo fue provocando una gran concentración de recursos e instituciones en beneficio sobre todo, de los grupos organizados del país integrados a las políticas de ese momento.

Por otra parte, el Estado en construcción, para consolidarse requería del apoyo de los grupos organizados, y éstos, para resolver sus demandas sociales no tenían otro recurso, en términos de posibilidades reales, que aceptar los beneficios que les otorgaba el Estado, a cambio de lealtad y apoyo político. En este contexto, a la política de bienestar social se le asignó un papel compensatorio y negociador.

Este estilo de procesar la política social según el autor, cumplió un importante papel para la estabilidad política del país, pero también para el mejoramiento del nivel de vida de los grupos participantes. Este arreglo político se manifestó en la creación de instituciones capaces de procesar las demandas de los grupos beneficiados:

IMSS, ISSSTE, CONASUPO, Instituto nacional de la Vivienda (ahora INFONAVIT), Comisión Nacional de Salarios Mínimos, etc.

Las acciones del Estado tenían, además del apoyo de los grupos directamente beneficiados, el respaldo de los grupos privados que se beneficiaban de los contratos estatales de la gran obra física. La infraestructura creada por el gobierno benefició también al sector privado.

Para el autor, la base sobre la que se fincó la estrategia de desarrollo social fue el crecimiento constante de la economía desde 1933. Al mismo tiempo, los salarios reales aumentaron en forma sostenida entre 1953 y 1976, el crecimiento industrial multiplicaba los empleos y las finanzas públicas soportaban aumentos crecientes en los gastos sociales.

Así, el patrón de políticas sociales llega a su agotamiento, debido a que se mantenía en un ambiente de crecimiento económico sostenido y en un contexto donde la hegemonía política tenía como sujeto fundamental a las organizaciones corporativizadas. Durante el período de 1940-1980, se dio un predominio de la representación corporativa que logró articular y dejar en posiciones secundarias a las otras formas de representación: organizaciones no oficiales, agrupaciones políticas etc.

En la década de los ochenta se inicia un paulatino deterioro de las políticas de bienestar social. Este deterioro lo explica, en el ámbito

económico, por una menor dinámica del empleo, por una disminución del gasto social y por una pérdida acentuada del poder adquisitivo de los salarios a partir de 1981. Como consecuencia de ello, el patrón de bienestar social basado en el esquema corporativo, empieza a dar muestras de agotamiento. Los reclamos se basan en combatir la desigualdad social y la pobreza, asimismo, se impugna la tutela estatal sobre obreros y campesinos y se denuncia la ineficacia de las instituciones encargadas del bienestar social.

De alguna forma, al finalizar la década de los ochenta, el deterioro económico, impacta en lo político, obligando a una redefinición de las políticas sociales, que se traduce al iniciar 1988 -con el nuevo sexenio- en una reformulación del papel Estado hacia los grupos marginados.

#### *1.4 Críticas a las concepciones sobre el Estado de Bienestar*

Los principales cuestionamientos y críticas al Estado de Bienestar provienen de los países occidentales desarrollados que, por su condición, han logrado institucionalizar un número importante de medidas de bienestar y seguridad social organizadas estatalmente. Para los fines de este apartado, me apoyaré en el texto de Claus Offe, "Contradicciones en el Estado del Bienestar", quien señala dos fuentes de críticas a esta concepción del Estado.

La primera, que es sustentada básicamente por los sectores liberales, busca la desaparición de las políticas bienestaristas, la



desregulación de la actividad económica, la privatización de empresas públicas, el establecimiento de tratamientos fiscales benignos a las utilidades y a la reinversión, y la reducción del poder de los sindicatos con el propósito de acrecentar la eficiencia, bajar los costos y reforzar los alicientes a la formación privada de capital.

Los razonamientos que sustentan la postura anterior, parten de considerar al Estado del Bienestar como "la enfermedad de aquellos que pretende curar; en vez de armonizar los conflictos de una sociedad mercantil, los exacerba e impide que las fuerzas sociales de paz y progreso ( a saber: las fuerzas del mercado) funcionen de modo apropiado y benéfico".(10)

El origen de este fenómeno se debe, por una parte, a que "el aparato del Estado de Bienestar impone una carga fiscal normativa al capital que equivale a un desincentivo a la inversión, "y, por la otra, "garantiza pretensiones, títulos y posiciones de poder colectivo a trabajadores y sindicatos que equivalen a un desincentivo para el trabajo, o al menos, para un trabajo todo lo duro y productivo como el impuesto bajo la égida de fuerzas mercantiles no reprimidas". (11)

En el otro extremo de la crítica, la izquierda postula tres razonamientos de acuerdo con el autor (12): el primero propone que la estructura institucional del Estado del Bienestar ha hecho poco a nada por alterar la distribución de ingresos entre las dos clases principales: el trabajo y el capital.

Un segundo razonamiento de esta corriente se refiere a que las burocracia por cuya mediación dispensa sus servicios el Estado de Bienestar, se ve crecientemente como una fuente de su propia ineficacia. La burocracia absorbe más recursos y proporciona menos servicios de lo que sería posible con otra estructuras democráticas y descentralizadas de planificación social. Además para acceder a los beneficios y servicios del Estado del Bienestar, el cliente no sólo debe probar su necesidad, sino ser un cliente merecedor, esto es, alguien que se pliega a las pautas económicas, políticas y culturales dominantes en la sociedad

La tercer reflexión de los socialistas sustenta que "el Estado del Bienestar crea la falsa imagen de dos esferas separadas en la vida de la clase trabajadora. Por una parte, la esfera del trabajo, la economía, la producción y la distribución del ingreso; por la otra, la esfera de la ciudadanía. En otras palabras, "los arreglos estructurales del Estado del Bienestar tienden a hacer que la gente ignore u olvide que las necesidades o contingencias a que responde surgen, directa o indirectamente, en la esfera del trabajo y la producción, que el propio Estado del Bienestar se ve constreñido material e institucionalmente por la dinámica de la esfera de la producción, y que un concepto fiable de la seguridad social no sólo presupone la expansión de -derechos de ciudadanía- sino de los trabajadores en el proceso de la producción". (13)

Claus Offe no es el único que describe las críticas que se han

realizado al Estado del Bienestar. Otro autor es Sotelo, para quien las causas que han llevado al derrumbamiento del Estado del Bienestar reducidas a las esenciales, son las siguientes: "la primera y fundamental esta directamente ligada al hecho de que ha finalizado el pleno empleo que, como una excepción en la historia del capitalismo, se consiguió durante dos decenios de reconstrucción en la posguerra. En los países que se alcanzó el pleno empleo quedó de manifiesto sus implicaciones gravísimas para el modo de producción establecido: las reivindicaciones sociales, así como la capacidad de lucha, crecen exponencialmente cuando se tiene un puesto de trabajo seguro. En cambio, nada disciplina tanto al asalariado como la perspectiva de perder el puesto de trabajo; perspectiva que a su vez reduce todas las aspiraciones a conservarlo: con el pleno empleo han desaparecido las ambiciones a la cogestión o participación en las empresas. El pleno empleo refuerza la posición del empleado y debilita la del empleador. En cambio, el paro disciplina al asalariado, sin otra reivindicación que conservar el puesto de trabajo.

"En segundo lugar, una causa que se suele considerar como la principal, y que se deriva de la anterior, es que el Estado del Bienestar termina por chocar con los límites financieros del Estado. El Estado del Bienestar se derrumba por que se convierte en impagable: el déficit del Estado supera con mucho lo que parece soportable. Y ocurre así porque el Estado, con el aumento del desempleo, tiene que financiar a un grupo social cada vez más voluminoso, y sobre todo permanente, que consume gran parte de

los recursos disponibles, sin fondos para una política de mayor vuelo.

"Una tercera causa, estaría en la tendencia de burocratizar sus servicios, que el Estado del Bienestar puso de manifiesto, de modo que resultaban cada vez más caros y menos eficientes, además de que marginalizaba a una parte de la población dispuesta a vivir por generaciones de la ayuda social. Por lo menos parece claro que la estructura burocrática del Estado del Bienestar pertenece definitivamente al pasado y el que se diseña como proyecto político, ha de basarse, por un lado, en la descentralización administrativa; por otro, en la activación de los sujetos receptores, que tienen que gestionar sus propios servicios, desde el principio de que no hay ayuda, sino te ayudas. Es decir, de una política estatal hemos de pasar a una política propiamente social, si quiere, el Estado de Bienestar a la sociedad de bienestar" (14).

La creación y mantenimiento de servicios, así como la inversión productiva, trajeron consigo el crecimiento desmesurado del Estado y su aparato administrativo, lo que conllevó el rápido incremento del gasto público, que tuvo que ser financiado básicamente a través de tres fuentes: aumento de las tasas impositivas, cuyo resultado inmediato se deja ver en la disminución de la inversión; deuda pública, cuyo aumento se fue tornando cada vez más gravoso, lo que a mediano plazo redundó en mayores impuestos y por tanto en menor inversión o en mayor endeudamiento; la última fuente de financiamiento se buscó a través de incremento del circulante, que

produjo inflación.

De esta forma, a mediados de la década de los setenta, la política económica adoptada y aplicada en diversos países y en distintos momentos, comenzó a enfrentar problemas que resultaron ser mayores de los que podría resolver. Es en ese momento, cuando recuperando los principios liberales, el monetarismo y el neoliberalismo anhelan la desaparición de la actuación estatal dentro de la economía. Para ello, ya no es el pleno empleo el elemento fundamental para salvaguardar el modelo económico. Sin la intervención del Estado, el centro de la economía vuelve a recaer en la oferta y ya no en la demanda.

No obstante, el crecimiento de los servicios fue entendido por las mayorías como una conquista. La política de pleno empleo trajo consigo un bienestar real a las clases desprotegidas. La apertura por parte del Estado hacia los sindicatos, aumentó de manera significativa su espacio de acción y, sobre todo, el gasto público efectivamente propició el desarrollo económico durante muchos años.

### *1.5 La concepción neoliberal*

Los críticos del Estado de bienestar proponen un nuevo esquema que se podría agrupar en las siguientes tesis de acuerdo con David Ibarra (15):

a) Fortalecimiento del mercado como el mecanismo idóneo de asignar eficientemente recursos y absorber actividades que abrumen a la administración estatal. En la medida que el Estado deje de participar o intervenir en la economía, podrá escapar más fácilmente de las demandas encontradas de los diversos grupos de interés que ponen en riesgo su legitimidad política al quedar crecientemente insatisfechas. Si las exigencias excesivas condenan al fracaso a muchos programas gubernamentales, la autoridad pública debe resguardarse dispensando la responsabilidad de las fallas lo más que resulte posible.

b) Defensa del principio tradicional de la igualdad de oportunidades, pero rechazo a la igualdad de condiciones sociales o económicas por ser peligrosas a la libertad. No se repudia por entero al Estado benefactor, pero se le restringe a proveer servicios y seguridad con un mínimo de interferencia en los asuntos privados, y a no socavar los alicientes a la inversión y el trabajo. La expansión histórica de la actividad pública no es prueba de la fortaleza de los gobiernos, sino de su debilidad y la de los líderes políticos para rechazar exigencias improcedentes de los distintos grupos sociales.

c) Reordenamiento de las prioridades sociales en la agenda gubernamental. En el campo económico pierde terreno el empleo o el crecimiento como objetivos dominantes de la política. Antes ha de asegurarse la estabilidad de precios, el restablecimiento de los alicientes a la inversión y la eficiencia competitiva internacional. La nueva visión busca apuntalar el funcionamiento de las economías,

revitalizando las utilidades y la formación privada de capitales, esto es, sometiendo a la disciplina del mercado -sin atemperamientos estatales- al resto de los agentes productivos y desde luego a trabajadores y consumidores. A largo plazo, la mayor inversión y la absorción de mejores tecnologías elevarán la productividad y facilitarán el crecimiento, mientras que la simplificación del campo jurisdiccional del Estado, suprimirá la proliferación de demandas excesivas. Se trata de ensanchar el poder e influencia de los grupos empresariales frente a los otros segmentos de la sociedad, a fin de asegurar la supervivencia internacional y reabrir el camino a la prosperidad sostenida.

Para completar lo anterior, a continuación incluyo una síntesis que aparece en el Informe Especial del Financiero que hace referencia al papel del individuo en la sociedad.

"El neoliberalismo reivindica la libertad individual. Indica que el Estado debe garantizar que sus decisiones mantengan el equilibrio económico en aras de la libertad individual. Puede decirse que hay cinco principios básicos que garantizan al neoliberalismo y que se apoyan en los sustentos clásicos de la teoría liberal:

" 1. El bienestar social se logrará a través de la libertad individual. Un valor muy importante en un proyecto que se aprecie de ser liberal es el respeto y la promoción de la libertad individual. Para lograr esto, la teoría neoliberal intenta una determinación permanente de los derechos de propiedad que no viole los derechos

individuales y que, a su vez, provea de certidumbre a los agentes que intercambian en los mercados.

" 2. La libertad e igualdad de oportunidades están íntimamente relacionadas. El esquema neoliberal promueve una libertad que permita al individuo, como agente principal de la actividad económica, estar en igualdad de oportunidades con los demás individuos, y poder, de esta manera, competir dentro de los mercados en condiciones similares.

" 3. El neoliberalismo, como el liberalismo clásico, se opone a la discrecionalidad del gobierno. Esta idea permite contrarrestar abusos y arbitrariedades que pudiera realizar el gobierno al estar cumpliendo con sus funciones. Dado que la libertad individual es el valor preponderante, es necesario que se limiten las funciones del gobierno y no se permita que éstas violen la libertad de los individuos ni que vayan contra la actividad de éstos.

" 4. Sólo puede darse la libertad individual con libertad política. Todo proyecto neoliberal sostiene el proyecto democrático. En una sociedad donde todos los individuos participen en la toma de decisiones, es posible que se respete la libertad política y para lograr ésta es necesaria la vida democrática para la participación ciudadana.

" 5. La economía de mercado es la base del neoliberalismo. Sólo si los individuos pueden intercambiar en los mercados con completa



libertad y a través del libre juego de la oferta y la demanda de bienes y servicios, puede garantizarse la libertad de todos los que intercambian en dichos mercados. La libertad individual también es indisociable de la libertad de mercado como un mecanismo de intercambio de los factores productivos." (16)

### *1.6 Críticas a la concepción neoliberal*

La concepción neoliberal ha sido criticada básicamente por sus planteamientos en el terreno de las necesidades sociales. La disminución o adelgazamiento del aparato estatal tanto en sus funciones como en su capacidad de dar empleo han generado condiciones que aumentan la pobreza, particularmente en los países en desarrollo.

En ese sentido, David Ibarra plantea varias paradojas frente a esta nueva política: "en América Latina ha de darse mayor poder al empresario privado, a pesar de que el avance de la democracia pediría más bien el acrecentamiento de la participación de los grupos imperfectamente incorporados a la vida moderna; ha de ahondarse, así sea transitoriamente, el rezago en la satisfacción de las demandas sociales cuando el Estado benefactor apenas alcanzaba una etapa embrionaria de su desarrollo; han de fortalecerse las vinculaciones al exterior, cuando en algunos casos no se había completado el proceso de afirmación de las identidades nacionales; ha de renunciarse a la intervención estatal en la producción, cuando se encara la enorme tarea de reorientar por

entero la dirección y el estilo del desarrollo; ha de buscarse la legitimación política en campos distintos al del empleo y el crecimiento. Y por añadidura, ha de lograrse todo lo anterior mientras de algún modo se protegen y articulan las tendencias presentes, paradójicamente proclives a la democracia y a la modernización de los regímenes políticos.

" Las reformas y reacomodos en la esfera estrictamente económica no son menos exigentes. En primer término, es mayor la preferencia a la estabilidad de precios y al equilibrio de pagos, que a las metas de expansión productiva. En segundo lugar, ha de combatirse el proteccionismo, cambiar la estructura de precios relativos en favor de los exportadores, contener el alza salarial por debajo de la inflación, establecer regímenes legales a favor de la inversión extranjera, hasta hacer de la demanda externa el centro dinámico del crecimiento económico. En tercer lugar, se ve como impostergable instaurar y sostener la más recia disciplina fiscal - principalmente por medio de la reducción del gasto y de las inversiones, aunque también subiendo los precios de los bienes y servicios públicos- mientras se reduce la carga de los impuestos progresivos; enjutar la intervención estatal y privatizar o cerrar empresas públicas, hasta lograr que los impulsos al desarrollo provengan del mercado y se expresen en inversiones privadas." (17)

Para Ibarra se trata en esencia de cambiar rápida y radicalmente el patrón anterior de desarrollo económico. De esta forma, el liderazgo protagónico de la acción pública sería sustituido por la acción de la

empresa privada. Así el mercado interno que antes proveía el ímpetu y la orientación del proceso de desarrollo habría de ser remplazado por la demanda de los mercados internacionales. A su vez, la rápida sucesión de transformaciones en la economía internacional, multiplica los desfases a corregir y los reajustes a completar en las estructuras exportadoras latinoamericanas y hace de la reconversión productiva y de la incorporación a la revolución tecnológica mundial, requisitos de supervivencia en la competencia externa.

Para el autor, hay una extraordinaria acumulación de exigencias de reforma que provienen de adentro y de afuera de los sistemas sociales latinoamericanos. Hay tensiones que sobrecargan los sistemas de decisiones de los gobiernos, entorpecen el funcionamiento de las economías y ponen a prueba la existencia misma de los sistemas políticos. Transferir las responsabilidades del desarrollo al mercado y al sector privado, demanda de transformaciones importantísimas. Una de ellas consiste en aceptar tendencias en la distribución de ingreso que contrarían el sentido de justicia e igualdad de los valores democráticos. Otra reside en inspirar en la comunidad de los negocios, un espíritu solidario de responsabilidad nacional, por cuanto se pone en sus manos un poder económico sin precedente en nuestro siglo.

### *1.7 El Liberalismo Social*

Ante las críticas de muchos sectores por la aplicación en el sexenio salinista de una política neoliberal, el Presidente Salinas en un discurso pronunciado en marzo de 1992, defendió el proyecto de gobierno mediante la exposición de lo que sería el liberalismo social, en contraposición a los sectores que cuestionaban su propuesta de gobierno y propugnaban por continuar con una política, de alguna forma, estatista. A continuación resumo extractos de los conceptos que elaboró:

#### **El Estado**

Para Salinas, los neoliberales colocan al Estado en un tamaño y responsabilidades mínimas, indiferente a las diferencias y a las distancias entre opulencia y miseria, sin capacidad para regular o revertir los excesos de abusos del mercado. Asimismo, los neoliberales proponen un Estado excesivamente propietario, expansivo, con una burocracia creciente erigida en actor casi único de la vida nacional y que a sus limitaciones para promover más justicia agregaría su creciente ineficacia. Además, un Estado propietario y sobrerregulador impide que la iniciativa social desate la energía para la prosperidad.

El liberalismo social propuesto por Salinas "promueve un Estado solidario, comprometido con la justicia social, trabajando siempre dentro del régimen de derecho, conduciendo el cambio en el marco

de la ley y manteniendo la estricta vigencia y protección de los derechos humanos.

"Por eso el liberalismo social propone un Estado promotor, que aliente la iniciativa, pero con la capacidad para regular con firmeza las actividades económicas y evitar así que los pocos abusen de los muchos; un Estado que orienta atención y recursos hacia la satisfacción de necesidades básicas de la población, respetuoso de los derechos laborales, de la autonomía de los sindicatos y protector del medio ambiente.

"Nuestro liberalismo social no permite que el Estado se convierta en único actor de las decisiones políticas, económicas y sociales, responsable de todo y para todos; pero nunca consentirá en ser un Estado ausente, incapaz frente a los excesos del mercado, irresponsable ante los rezagos y las necesidades sociales".

### La justicia social

Para los neoliberales, de acuerdo con Salinas, el ámbito de la sociedad es solamente el de la participación individual, aislada, que dentro de las reglas del individualismo posesivo no tiene por que incorporar los intereses de los demás en sus decisiones. En ese sentido la justicia se resuelve sola, el crecimiento de la economía derramará en el futuro beneficios que otros pueden aprovechar. Los neoliberales proponen un Estado grande y paternalista, aunque se financie con inflación, déficit y excesos.

El proyecto de Salinas entiende la justicia social como "un objetivo para el que hay que trabajar deliberadamente, es un compromiso explícito que tiene que promoverse al mismo tiempo que se auspicia el crecimiento y la estabilidad. Este es el objetivo de Solidaridad y de los programas sociales que han desarrollado los gobiernos de la Revolución. La justicia que perseguimos rechaza el paternalismo, que cancela las decisiones de las personas y de las comunidades, también rechaza el populismo que promete cumplir lo que no puede o que luego cobra en deuda, inflación y más miseria. Solidaridad, expresión actual de nuestro liberalismo social, cumple en los hechos; sin romper la disciplina fiscal, respeta efectivamente la dignidad de los mexicanos, por que ellos deciden y participan, lo hacen directamente y sin burocratismos".

### Las libertades

Para los neoliberales, propone Salinas, las libertades formales son la única garantía que con la ley debe proteger el Estado; consideran al individuo aislado, sin relación ni deberes con la comunidad así, las libertades son subordinadas a los proyectos redistributivos del Estado.

Para el liberalismo social salinista, "la falta de respeto a las reglas del derecho genera opresión; pero sin oportunidades y bases materiales justas, el ejercicio de las libertades esta limitado. El liberalismo social recupera el valor moral del individuo y lo combina

con el valor moral de la comunidad".

### La democracia

Los neoliberales entienden la democracia como un modelo que sólo considera al individuo aislado y no a sus formas de organización. No quieren movilización o participación, sólo individuos guiados por profesionales, con el riesgo de poner en subasta a favor de los grandes intereses económicos el control de los procesos electorales. Para ellos, la democracia es el respeto al voto, pero es creíble sólo cuando ganan ellos.

Para el liberalismo social la democracia "es estructura jurídica y régimen político que obliga al Estado a respetar el voto, corresponsablemente con los partidos y los ciudadanos. Es también, un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, en el que el Estado tiene responsabilidades que cumplir, sin ignorar la voluntad de los individuos y de su organizaciones".

### La educación

Para Salinas, los neoliberales entienden la educación como responsabilidad exclusiva del ámbito individual y por ello se opone a la responsabilidad del Estado o a la existencia de un sistema educativo nacional con principios y valores consensualmente aceptados.

"Para el liberalismo social la educación es parte decisiva del desarrollo integral del país, y los maestros actores básicos en la lucha por la soberanía y por la justicia social".

### El campo

Para los neoliberales ésta es una actividad económica, sujeta a las mismas reglas del mercado, sin historia y sin pueblo; reparto permanente aunque sólo sea en el papel. Afirman proteger cuando en realidad pretenden sujetar, al ejido y a la comunidad, a las decisiones de la burocracia, impidiendo el ejercicio de sus libertades.

"El liberalismo social asume plenamente, el reconocimiento constitucional del ejido y la comunidad; promueve, con eficacia, , la justicia agraria; abre oportunidades para que, apoyado por los programas de fomento del gobierno, el campesino, haga ejercicio de su libertad y no de su necesidad; alienta las asociaciones y protege a las comunidades. La reforma es por la dignidad y el bienestar de las familias".

### Los indígenas

Para los neoliberales de acuerdo con Salinas, las comunidades indígenas son rémoras del pasado que convendría desaparecer; a los indígenas hay que aislarlos, suponiendo que, con ello, no se contaminan y no pierden identidad; pero en realidad terminan



proponiendo crear reservas indígenas donde los condenarían a desaparecer.

"Para el liberalismo social: la nación mexicana tiene una composición pluricultural, sustentada, originalmente, en sus pueblos indígenas. Queremos que, ellos, puedan decidir como todos los mexicanos, su forma de vida y cuenten con los medios para alcanzarla. Por eso, ahora la ley protege y promueve el desarrollo de sus lenguas, culturas , usos, recursos y formas específicas de organización".

La alimentación, la vivienda, la salud y la calidad de vida.

Para los neoliberales, estos son asuntos de cada individuo o familias, en cuya prestación y contenidos el Estado no tendrá participación alguna.

"Para el liberalismo social: en la alimentación, en la salud y en la calidad de vida, el Estado esta plenamente comprometido, pero, entiende la corresponsabilidad de la sociedad en la resolución de sus carencias; promueve nuevos esquemas para que haya una más amplia participación en la solución de los problemas y respuesta más eficaz en la prestación de los servicios con transparencia y equidad".

## La ideología del liberalismo social

Por último, de acuerdo con la propuesta salinista, para los neoliberales las ideologías están muertas y la historia ha terminado; la ideología es la expresión de encerrarse al interior y de confrontarse con el exterior. Proponen reivindicar al Estado burocrático y excesivamente propietario.

"Nuestro liberalismo social: propone un nacionalismo, para el final de este siglo y para el siglo XXI; uno que conserva su sentido histórico, pero no se ata a procedimientos del pasado, compuesto por políticas públicas hoy inoperantes, rechaza las versiones que asociaron nacionalismo con Estado excluyente y opresor, tanto a los que sirven hoy de bandera a regionalismos que dividen y desintegran" (18).

El esquema que utiliza Salinas para cuestionar las propuestas neoliberales se adecúa para fundamentar su esquema de gobierno. Es decir, es un planteamiento donde el neoliberalismo es el esquema erróneo para conducir el desarrollo de una nación, como contraparte, el liberalismo social sería la manera acertada históricamente para resolver los problemas de México.

Por otra parte, aunque el planteamiento salinista niega en el discurso la aplicación de un esquema neoliberal en su régimen, considero que existen acciones de gobierno que son coincidentes con ese modelo. Sin embargo, esto no significa que se aplique

puntualmente, pues introduce elementos que se asemejan a las políticas bienestaristas de los países europeos. El proyecto salinista contiene en lo económico, principios básicos del modelo neoliberal, pero al mismo tiempo los complementa con un nuevo esquema de atención a las demandas sociales, fundamentalmente a los grupos marginados, que denomina Programa Nacional de Solidaridad.

Podría afirmar que la circunstancia que se presentó derivada de la crisis que se inicia en 1982, obligó al Estado a ponderar la aplicación ortodoxa del modelo neoliberal - que privilegia lo económico sobre lo social- al optar por un esquema que le permite atemperar los efectos negativos de la política monetarista, con una ampliación de los recursos destinados al gasto social y nuevos esquemas de atención a los grupos marginados.

Por último, aparentemente, la concepción neoliberal sobre el papel del Estado obstruye la capacidad de éste para atender las necesidades sociales. Sin embargo, es difícil que los derechos sociales históricamente adquiridos pudieran ser anulados por esta forma de conducirlo. En México, es indudable que ha habido avances en los beneficios sociales que otorga el Estado, sin embargo, el esquema que se utilizaba para proporcionarlos devino en crisis, debido fundamentalmente, a que dependía del crecimiento económico. Con la crisis económica, el modelo se vino abajo y hubo que replantear el esquema para atender a la población. El nuevo planteamiento, tiene como fundamento la participación de la sociedad en la resolución de sus problemas. Sin embargo, esta

**contextualizado por un manejo monetarista de la economía que sustentan los neoliberales.**

**Notas**

1) M. Keynes, John. The End of Laissez-Faire. en Cepeda, Alvaro. "El Fin del Mercado Libre". 1a edición, México 1985, Ed. Océano, págs. 67 y 68.

2) Pérez, German y Mirón, Rosa Ma. "Keynes: racionalidad y crisis en el Estado contemporáneo." en Revista de Estudios Políticos, nueva época, volumen 5, julio-diciembre de 1986, números 3-4, UNAM, pág. 37.

3) Keane, John. "La Vida Pública y el Capitalismo Tardío." 1a edición en español, México 1992, Alianza Editorial, pág. 33.

4) op. cit. pág. 34.

5) ibidem

6) Sotelo, Ignacio. "Estado y sociedad del bienestar." El País, Diario Independiente de la Mañana, Año XVIII. Número 5.575, España, domingo 31 de enero de 1993, pag 12.

7) Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. "Diccionario de Política." 5a edición en español, México 1988, Siglo XXI, pág. 613.

8) Soria, Víctor y Farfán, Guillermo. El deterioro del bienestar social y de la salud en México, en Gutiérrez, Esthela coord. "Testimonios

de la Crisis. 4. Los saldos del sexenio (1982-1988)." 1a edición, México 1990. Siglo XXI, UAM Ixtapalapa. pág. 139.

9) González, Enrique y De Alba, Aurelio. "Ajuste Económico y Política Social en México." 1a edición, México 1992, El Nacional. págs. 25 a 63.

10) Offe, Claus. "Contradicciones en el Estado del Bienestar." 1a edición en español, México 1990, Alianza Editorial- CONACULTA, pág. 137.

(11) op. cit. págs. 137-138

(12) op. cit. págs. 143-145

(13) op. cit. pag. 146

14) Sotelo, Ignacio. op. cit. pag. 12

15) Ibarra, David. "Privatización y otras expresiones de los acomodados de poder entre Estado y Mercado en América Latina." 1a edición, México 1990. UNAM. págs 21, 22, 23.

16) Informe Especial. El Financiero. Año 2, No 162, México 3/VII/93. pág. 8.

17) Ibarra, David. op. cit. pag. 27

**18) Tomado de: "Liberalismo Social" palabras del Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari (4 de marzo de 1992).**

## **2. La Reforma del Estado**

El término reforma del Estado se utiliza para describir un sinnúmero de transformaciones que en cada país adquieren modalidades distintas y responden a causas diversas. Varias de esas causas son comunes y derivan de las modificaciones de la economía internacional otras, son internas y responden a la dinámica propia de la evolución de cada nación.

Por lo anterior y dado lo complejo que resultaría profundizar en el tema, en este capítulo hablaré de manera muy general sobre la forma en que se conceptualiza la reforma del Estado y las causas que la motivaron en México. Para ello, en principio, expondré que se entiende por Estado, gobierno y administración pública.

### *2.1 Estado, gobierno y administración pública*

*Estado.* De acuerdo con el Diccionario de Política y Administración Pública (1), las definiciones de Estado son múltiples y muy variadas, sin embargo, hay un punto de acuerdo en el que, en todo caso, el término se refiere a una forma de organización política. En ese sentido, de acuerdo con el texto, los principales elementos que podrían caracterizar al Estado en la actualidad son los siguientes: está basado en un grupo establemente asentado en un territorio determinado; la organización de esa unidad social se realiza a través de un orden jurídico unitario, cuya unidad resulta de un derecho fundamental, la Constitución; en esa unidad existe un poder



jurídico, autónomo, centralizado y territorialmente determinado. De una manera simple, podríamos decir que gobierno, población y territorio son los elementos constitutivos del Estado.

Enrique González Pedrero, lo explica más claramente. "El Estado es, desde otra perspectiva, la organización más acabada que se ha dado el hombre para darle estabilidad y orden a su convivencia. No es, pues, exclusivamente el gobierno, ni alude sólo al pueblo. Cuando se habla de Estado no se piensa únicamente en un territorio señalado en el mapa, ni la idea se constriñe al derecho creado por los hombres para encausar sus relaciones sociales. El Estado es una asimilación dialéctica de todos esos elementos, lo que quiere decir que no es ninguno de ellos en particular, ni todos ellos a la vez aunque los incluya a todos. El Estado es la síntesis que forman el territorio, el pueblo y el gobierno, en el marco de la cultura colectiva. Es, a fin de cuentas, la representación de una voluntad colectiva: de la voluntad de un grupo de hombres que quieren vivir juntos y ser y hacer una Nación.

"De ahí que deba comprenderse al Estado como unidad de decisión y acción, en un lugar y tiempo determinados. De ahí, también, sus funciones elementales: primero, la de mantener la Soberanía. O en otras palabras: defender, por encima de otras voluntades la propia voluntad: la de ese grupo que ha decidido configurar un Estado. Y segundo, propiciar la cooperación social, lo que equivale a sostener la unidad activa de la Nación, en el espacio propio" (2).

En cuanto a la intervención del Estado y las funciones que éste desempeña ante diversos grupos sociales, Peter Ward (3), identifica tres corrientes: la primera, considera al Estado como una entidad progresista, interesada en desarrollar una forma de sociedad de bienestar; se dedica a la planificación racional y difunde los beneficios del desarrollo económico a casi todos los grupos de la sociedad. Se considera que el Estado actúa de acuerdo con los mejores intereses de la sociedad en general, mediando entre los diversos grupos que la conforman. La segunda, concibe al Estado como una herramienta de la clase dominante en la sociedad, que se conduce para asegurar que se mantengan y extiendan los intereses de esa clase. El Estado está formado por representantes de los grupos dominantes y fomenta una ideología que es compatible con los intereses de esos grupos. La tercer perspectiva, muestra que el Estado a menudo actúa contra los intereses claramente definidos de la clase dominante. Hace esto porque el Estado responde a la estructura del conflicto de clases en formas que mantienen y reproducen las condiciones que favorecen el mantenimiento de los grupos dominantes. Por consiguiente, en ocasiones, se pide al Estado que ejerza su autonomía relativa de aquellos grupos para mantener la estructura general de dominio.

En términos generales, de acuerdo con el autor, la tercer perspectiva es la que mejor se adapta a la circunstancia mexicana. El Estado a menudo ha intervenido contra los intereses a mediano y corto plazo de los grupos dominantes, mientras trata de asegurar que se mantenga la estabilidad social y sea garantizada la

reproducción de la fuerza de trabajo. El Estado por una parte, debe facilitar el proceso de acumulación, mientras que por la otra, debe hacer concesiones a la sociedad en general o a grupos en particular.

*Gobierno.* Por lo que se refiere al gobierno, Bobbio lo define "como el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está conferido el ejercicio del poder"(4). Por otra parte, en cuanto a las funciones del gobierno existen dos teorías: la primera, es la mecanicista, para la cual..."la sociedad está compuesta de intereses opuestos interactivos (tanto individuales como de grupo) que dan lugar a conflictos y, la tarea del gobierno es resolver o suavizar esos conflictos. El gobierno es, pues, un mecanismo para encontrar formas de relajar la tensión del sistema político" (5). En síntesis, en esta corriente los insumos surgen del sistema social, el gobierno los procesa y toma decisiones políticas tendentes a mantener el equilibrio de las fuerzas que actúan en el ámbito social.

La segunda teoría es la organicista, para esta, "el gobierno es el instrumento mediante el cual se produce el cambio social. Es él quien define los propósitos de este cambio y su organización dependerá de los medios para llevar a cabo tales propósitos"(6). En el gobierno se generan las decisiones que cambian y moldean el sistema social.

Estas definiciones dan una idea de gobierno, sin embargo, no toman en cuenta factores que intervienen en la vida política y económica de una sociedad. Por esta razón, he elaborado una definición que en

adelante utilizaré como concepto de la función de gobierno; así, diré que el gobierno es un organismo legal y legítimamente constituido que, con base en la ideología de los gobernantes, en las demandas de la sociedad, en los factores políticos y económicos (internos y externos), en el consenso y el disenso y, de acuerdo con las normas legales que rigen a una sociedad, toma decisiones que buscan mantener la soberanía del Estado y la cooperación social.

*Administración Pública.* Por lo que refiere a la administración pública, esta se entiende como "el conjunto ordenado y sistematizado de políticas, normas, técnicas, sistemas y procedimientos a través de los cuales se generan los bienes y servicios que demanda la sociedad en cumplimiento de las decisiones de gobierno"(7). Dwight Waldo la define como "un proceso integrado por el conjunto de acciones necesarias para llevar a cabo el propósito o voluntad de un gobierno es, pues, la parte activa siempre en movimiento del gobierno, cuya función es la aplicación del derecho, según ha sido elaborado por los órganos legislativos e interpretado por los tribunales, mediante los correspondientes procesos de organización y dirección"(8).

Retomando ambas definiciones, estableceré que la administración pública es el conjunto de los recursos humanos, materiales y financieros organizados sistemáticamente, que realizan acciones definidas por el gobierno con base en las demandas de la sociedad y conforme a las normas legales constituidas. Elaboré esta definición en virtud de que las dos anteriores no toman en cuenta los

recursos, quizás estén implícitos en las mismas, sin embargo, me parece fundamental el recurso humano, sin el, las normas, políticas y procedimientos a que hacen mención no se realizarían. Por otra parte, también me pareció importante señalar que las decisiones no las toma unilateralmente el gobierno, dadas las circunstancias actuales, es necesario señalar que la participación de la sociedad debe estar en el origen y fin de estas decisiones.

## *2.2 La reforma del Estado*

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (9), indica que entre sus muchas acepciones, reformar significa volver a formar, rehacer, asimismo se refiere a quitar, aminorar, reducir o rebajar en el número o cantidad. Desde mi punto de vista, en principio, de acuerdo con el tema que estamos tratando, entiendo la reforma en dos sentidos: Por una parte, se crean nuevas relaciones del gobierno con la sociedad; por la otra, se reduce el gobierno.

Me refiero a que la reforma se da únicamente a nivel de gobierno en virtud de que, de acuerdo con lo señalado en el capítulo 2, sobre los elementos que conforman el Estado (gobierno, población y territorio), me parece que, en sentido estricto, lo único que cambia es el gobierno. De él emanan todas las propuestas. Por supuesto, la sociedad no es algo estático e inamovible, también se transforma. Sin embargo, el cambio no es dirigido, es decir, no hay la voluntad razonada de un gobierno. Por eso, creo que hablar de la reforma del Estado, es ambicioso. Es importante dejar clara esta aseveración, no

obstante, utilizaré otras concepciones sobre lo que es la reforma del Estado.

Para puntualizar, presento dos conceptualizaciones sobre lo que se podría llamar, la reforma del Estado. La primera, se refiere a los fines que persigue una reforma, y es sustentada por Alberto Aziz, quien entiende la Reforma del Estado como "el proceso de reacomodo del Estado, como poder y como aparato, para la resolución de dos factores básicos: las condiciones de gobernabilidad de un régimen político que empezó a ser obsoleto y, readecuar el desarrollo económico a las nuevas condiciones internacionales, después del agotamiento del modelo sustitutivo proteccionista"(10). Asimismo, para el autor la Reforma consiste en una redefinición de las relaciones básicas entre Estado y capital, Estado y corporativismo y Estado y sociedad civil.

La segunda, sustentada por Aguilar Villanueva (11), se refiere a los niveles en que opera. Para el autor, la Reforma del Estado tiene tres niveles interdependientes: a) el nivel del proceso de gobierno o de gestión pública; b) el nivel del régimen político o de la política misma; y, c) el nivel de la Constitución Política del Estado.

El primer nivel, se refiere a los cambios en las formas e instrumentos de gobernar. En éste, se ubica el redimensionamiento del Estado, la reducción de su tamaño, la disminución de su número de empresas, programas, empleados, leyes, gasto y también el nivel de las modificaciones en su proceso de toma de decisiones e

implementación de políticas. Además se encuentran las decisiones gubernamentales, cuya operación es contratada con el sector privado o compartida con los diferentes grupos sociales bajo el principio de la cooperación y la corresponsabilidad. En este nivel, de acuerdo con el autor, podríamos ubicar el Programa de Solidaridad.

En el segundo, se encuentran las reformas a la relación política entre la sociedad y el Estado, en particular, las formas de elegir a los titulares de los poderes del Estado y las formas como se componen y ejercen los poderes públicos. También las formas de interrelación entre los poderes y niveles del Estado (división y distribución de poderes).

Por último, los cambios en las leyes fundamentales del Estado, relativas al ámbito y ejercicio de las libertades políticas y económicas de los ciudadanos, y al ámbito y ejercicio de los poderes regulatorios y de intervención del Estado.

### *2.3 La Reforma de Salinas*

*Antecedentes.* Con mayor o menor magnitud se han realizado modificaciones en cada uno de los tres niveles en los que podría operar la Reforma del Estado de acuerdo con los conceptos elaborados por Aguilar o, en su caso, se han modificado los fines que persigue el Estado, de acuerdo con Asís. De esta forma, hablar sobre la Reforma del Estado nos pudiera remitir a una historia de la evolución del Estado mexicano o, en su caso, a elaborar una

descripción, desde sus orígenes, de los cambios que han ocurrido en la administración pública. No obstante, es a partir de 1982 que se precipitan las condiciones que provocan cambios en la concepción del Estado.

De hecho, el cambio hacia una nueva concepción del Estado y su reforma se inicia con el gobierno de Miguel de la Madrid: "planeación democrática, rectoría económica, carácter estratégico y prioritario de la economía pública, reforma municipal y descentralización...buscaban redefinir la nueva relación Estado-sociedad en un momento institucional muy delicado. Por un lado, una sociedad irritada, agraviada, hostil al gobierno federal; por el otro, un gobierno desacreditado y hostigado interna e internacionalmente. Pero también crearon las condiciones para que después, en 1985, reconocida la imposibilidad de regresar al viejo patrón de gobernar (intervención, gasto, protección, control, centralización), se diera paso a lo que legalmente De la Madrid llamó el adelgazamiento del Estado y, en otros países, se llamaba redimensionamiento, término utilizado para designar la necesidad de recortar la desmesurada intervención estatal por su patología e improductividad"(12).

No obstante, con todo y las transformaciones realizadas, las tendencias negativas del crecimiento económico y sus consecuencias sociales se agudizaron durante el período. De esta forma, el sexenio de De la Madrid es un indicador básico y preámbulo de las transformaciones que propone Salinas al iniciar su



gobierno. Por esta razón, elabore un resumen del análisis realizado por Miguel Basáñez (13), para ese periodo.

Para 1982, el PIB registró un decrecimiento del 0.6%. Para 1983, la caída fue a -4.16%, casi dos puntos más de lo previsto originalmente en el Plan Nacional de Desarrollo, que contemplaba un decrecimiento de 2 puntos para ese año. En 1984, el PIB experimentó una evolución favorable al crecer 3.57 puntos porcentuales; la recuperación continuó en 1985, al finalizar el año el PIB había crecido 2.6% por ciento. Durante 1986 el PIB cayó a -3.99% en términos reales con relación al año anterior. A lo largo de 1986 se agudizaron gradualmente los efectos del choque petrolero afectando a la baja a todos los agregados macroeconómico. Para 1987 se logró un ligero repunte al alcanzar un 1.4 de crecimiento. Durante el período 1982-1987, el PIB se redujo a una tasa media anual de 0.9%, por lo que su nivel en 1987 fue, en términos reales, menor en 2.8% al de 1982.

Por otra parte, para 1985, el salario real había venido deteriorándose anualmente a una tasa del 9.5%. En los últimos cinco años los incrementos a los salarios mínimos fueron inferiores a las tasas de inflación: mientras que en 1982, la tasa oficial de inflación alcanzó 98.8%, el incremento concedido a los salarios mínimos fue de 73.8%. En 1983, ambas cifras representaron 80.8% y 44.22%, respectivamente; en 1984, la inflación alcanzó 59.2 puntos, mientras que los mínimos aumentaron en 56.6%; durante 1985, la inflación alcanzó el 63.7%, y el salario mínimo

aumentó 54.05%. Para 1986, la inflación registró 105.7% y el salario mínimo aumentó 102.5 por ciento.

Durante el período, las exportaciones de productos no petroleros se duplicaron al pasar de 4 753 millones de dólares en 1982 a 9 742 millones en 1986. El valor de las exportaciones de productos petroleros se redujo entre los años de 1982 y 1986 en 10 200 millones de dólares al pasar de casi 16 500 millones en el primer año, a sólo 6 300 en el segundo, siendo este último año el que registró la mayor caída: 8 500 millones. El desajuste del mercado internacional de hidrocarburos implicó la disminución en el precio implícito de venta de los crudos mexicanos, que pasó de 29.24 dólares por barril en 1982 a 24.02 en 1985 y a 11.84 en 1986.

De 1983 a 1986 el valor de las importaciones de mercancías (11 122 millones dólares de promedio anual) fue sustancialmente menor al registrado en el período 1980-1982: 19 066 millones. Esta reducción se debió, entre otras causas, al descenso de la actividad económica del país, así como a la política cambiaria que encareció los productos del exterior e incentivó la sustitución de importaciones.

La tasa de crecimiento real de la inversión pública entre 1978 y 1981 fue del 20% anual, cifra que contrasta con el promedio negativo registrado entre 1982 y 1985, que fue del -19.95%. Por su parte, la inversión privada registró promedios negativos tanto en 1982 como en 1983; para 1984 registró un crecimiento real del

8.8%, que aumenta en poco más de 4 puntos porcentuales para 1985 al lograr un crecimiento del 13.1%. Así, la recuperación de 1985, se debió más bien a la mayor inversión privada, en tanto que el volumen real de la inversión pública permaneció prácticamente invariado.

Asimismo, después de la puesta en práctica del Programa Inmediato de Recuperación Económica (PIRE) en 1982, los obreros externaron sus inconformidades con la política económica instrumentada, centrándose particularmente en la política salarial y el control de precios. La creciente oposición a las medidas de contención salarial, elevación de precios y tarifas públicas, reducción y eliminación de subsidios y liberación de control de precios de algunos productos de consumo generalizado, había sido desarrollada por todas las organizaciones obreras del país, tanto independientes como las inscritas en el Congreso del Trabajo.

El crecimiento intensivo y extensivo de las presiones de los obreros mexicanos se fue manifestando desde finales de 1982, mediante el incremento inusitado de propuestas alternativas a la política económica, el número de emplazamientos y estallamientos de huelga, el cuestionamiento del manejo económico gubernamental ante la opinión pública, las diversas movilizaciones y manifestaciones de inconformidad, así como el crecimiento de sus demandas.

A manera de síntesis, podríamos decir que los rasgos más

sobresalientes de ese período son, en un contexto de recesión económica: la caída de las exportaciones, fundamentalmente del petróleo; las devaluaciones; la inflación; las dificultades de pago en el corto plazo de la deuda externa y de sus intereses; la nacionalización de la banca y la consecuente fuga de capitales, y la irritación de los grupos económicamente más fuertes y de los sectores financieros internacionales. Ante esto, la respuesta gubernamental fue mantener como objetivo prioritario el pago de la deuda externa, una política de austeridad y reducción del gasto público que afectó seriamente el gasto social, el inicio de la política llamada de ajuste estructural, y el intento por recuperar la confianza de los grupos económicos internos y externos. Finalmente, la promesa de iniciar un proceso de reformas que democratizaran gradualmente al sistema político.

En el ámbito político, es importante agregar el planteamiento de Julio Labastida: "La recesión económica y la política de austeridad, llevaron a una reducción acelerada de los niveles de vida de la gran mayoría de la población, incluyendo a las capas medias y la ampliación de los llamados sectores sociales marginados. El incumplimiento de las promesas de realizar reformas democráticas profundas y en particular el garantizar el respeto al voto en las elecciones estatales, llevaron a un creciente descontento político de sectores sociales cada vez más amplios, particularmente los urbanos incluyendo a parte de los grupos empresariales. Finalmente, los intentos frustrados de reformar al PRI, y en particular, los mecanismos para designar al candidato presidencial,

condujeron al desgajamiento de la familia revolucionaria y a la formación de una coalición de centro izquierda, que mostraría su fuerza en las elecciones de 1988" (14).

El momento en el que Salinas inicia su gobierno, en el marco de los fenómenos citados anteriormente, plantea -de acuerdo con Aziz- un redefinición de las relaciones del Estado con el capital, del Estado con el corporativismo y del Estado con la sociedad civil. De otra forma, es posible que se hubiera llegado a una situación de ingobernabilidad o de pérdida de legitimidad, en la que el gobierno ya estaba alertado, no sólo con las elecciones de 1988, sino también con el descenso del nivel de vida y el ensanchamiento de los grupos llamados marginados, entre otros indicadores.

*Gobernabilidad y legitimidad.* Antes de continuar, es necesario definir que se entiende por gobernabilidad. De acuerdo con Alcántara, gobernabilidad, es "el conjunto de condiciones de carácter medio ambiental, favorables para la acción del gobierno o intrínsecas a éste. Por el contrario, ingobernabilidad se refiere a una situación disfuncional que dificulta la actividad gubernamental" (15)

Asimismo, al referirse a la legitimidad indica que "todo régimen político mantiene prolongadamente su propia existencia si se sostiene equilibradamente en el magma que representa la sociedad. Esta situación se produce cuando la sociedad confía en el régimen. El grado de confianza se extiende o se constriñe en función de lo que la sociedad recibe del mismo para colmar tanto sus

expectativas como sus necesidades" (16).

*La Reforma de Salinas.* En su Primer Informe de Gobierno, el Presidente Salinas anunció que era necesaria la Reforma del Estado para cumplir con los tres acuerdos nacionales que estructuran el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994: para la ampliación de la vida democrática, para la recuperación económica con estabilidad de precios y para el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

Los fundamentos que orientaron a tomar esa política se debían a que "la crisis mostró que un Estado más capaz; un Estado más propietario no es un Estado más justo. En México, más Estado significa menos capacidad para responder a los reclamos sociales y a la postre más debilidad del propio Estado. Mientras aumentaba la actividad productiva del sector público, decrecía la atención a los problemas de agua potable, de salud, de inversión en el campo y de alimentación, de vivienda, de medio ambiente y de justicia. El Estado se extendía mientras el bienestar social se venía abajo.

"Este alejamiento del reclamo social se dio no sólo por que las crecientes empresas paraestatales acapararon los recursos financieros, sino por que distrajeron la atención política del gobierno. En los hechos, el Estado se preocupó más en administrar sus propiedades que en atender las necesidades sociales apremiantes.

"Al pasar de la creciente propiedad a la mayor responsabilidad social compartida, el Estado reformado alienta la participación y la organización popular. El pueblo exige participar en los programas que resuelvan sus necesidades. Por eso, al responder a estos reclamos sociales, el Estado no lo hace hoy sustituyendo el compromiso comunitario o la iniciativa individual. Premisa ineludible de los programas de solidaridad es la participación organizada de la comunidad, estímulo formidable para la democratización en las colonias populares, en el campo y en las zonas indígenas" (17).

Posteriormente y ante la polémica que despertó la Reforma del Estado, Salinas detalló las causas y los propósitos de esta reforma: "la modificación de la índole y amplitud de las demandas que la población hace al aparato estatal y, la permanencia intolerable de rezagos surgidos de factores ancestrales, agravados por la crisis económica de la última década, y distribuidos principalmente en el campo, las comunidades indígenas y las colonias populares de las grandes urbes". (18)

En ese documento se acepta que "la concepción proveedora del Estado es de suyo inhibitoria de las fuerzas organizadas de la sociedad"(19), asimismo se señala que "el Estado crecientemente propietario se volvió incapaz ante el incremento de las necesidades de una población en rápido aumento; ante una planta industrial sobreprotegida y poco competitiva; ante la demanda de mayor calidad de bienes y servicios; ante la exigencia de más transparencia en las relaciones del Estado y la sociedad, todo ello en medio de

una crisis fiscal sin precedente." (20)

A manera de síntesis, podríamos decir que la reforma del Estado parte del reconocimiento de los siguientes aspectos: los excesos del Estado propietario y la frecuente carencia de racionalidad que significó el crecimiento excesivo de empresas públicas; los excesos y la ineficiencia de los mercados sobrerregulados; el montaje de un Estado proteccionista que habiendo sido efectivo para promover una industrialización sustitutiva, dio un carácter permanente, excesivo e indiscriminado a tal política proteccionista, prohiendo el desarrollo de una industria que mantuvo un sesgo antiexportador; la administración del considerable gasto social del Estado paternalista que fue fundamental en la atención de la salud, la educación y la vivienda, pero que mostró ineficacia para atender a los grupos de extrema pobreza, tanto por su burocratismo como por la centralización del gasto.

*Reformas.* Las reformas impulsadas por Salinas se han realizado en tres espacios: económico, social y político. Y, en cada uno de ellos, las modificaciones contemplan el ámbito jurídico y el de la administración pública.

Es importante anotar que la reforma de un Estado, es un proceso gradual de cambios. Me explico, las propuestas surgidas desde el gobierno para cambiar su relación con la sociedad civil, no operan ni impactan de la misma forma y en los mismos tiempos a ese ámbito. Por ejemplo, las modificaciones al marco regulatorio del ámbito



económico y el redimensionamiento de la administración pública producen efectos inmediatos. Sin embargo, las modificaciones en la forma de atender las demandas sociales así como en la forma de regular lo político enfrentan condicionamientos y prácticas que tardan tiempo en cambiar. La dificultad radica en que la propuesta y la interpretación de cuales deben ser los cambios surge, en una relación vertical, desde arriba.

A continuación hago una breve descripción de las modificaciones más importantes en lo que va del sexenio salinista en los ámbitos económico, social y político.

*Ambito económico.* La reforma del Estado propuesta por Salinas, converge en este ámbito, en principio, en dos puntos sustentados por Aziz y Aguilar. El primer autor, para hablar de reforma, se refiere a una redefinición de las relaciones entre Estado y capital y, el segundo, al redimensionamiento del Estado, es decir, básicamente, a la reducción de su tamaño y número de empresas.

De acuerdo con René Villarreal (21), la reforma planteada por Salinas en éste ámbito, persigue los siguientes propósitos:

- 1) Una redefinición de las funciones del Estado como agente económico, complementario, no antagónico ni sustituto del mercado, promotor del desarrollo, que regula los excesos e imperfecciones del mercado.

2) Una política macroeconómica de administración de la demanda a través de la política fiscal, monetaria y cambiaria y la concertación de precios a través del pacto para alcanzar la estabilidad del crecimiento sostenido.

3) Fomento a la inversión privada nacional y extranjera, inversión pública en infraestructura, formación del capital humano y tecnología, como complemento para garantizar un desarrollo un desarrollo sostenido a largo plazo, donde la inversión privada es el principal motor del crecimiento.

4) Funcionamiento del mercado en la asignación de la producción, complementado con una política de regulación que haga coincidir los costos y beneficios privados en el mercado con los costos y beneficios sociales.

5) Estrategia de economía abierta en el ámbito de la economía internacional con una integración diversificada a través de la incorporación a distintos bloques económicos. Liderazgo del empresariado nacional bajo esquemas de asociación y alianzas estratégicas no subordinadas con el capital extranjero.

En los hechos, la reforma del Estado ha implicado el retiro del sector público de actividades no consideradas estratégicas (22). De 1115 entidades que existían en 1982, a fines de 1992 se contaba con sólo 221 entidades paraestatales. La primera etapa (1983-1987), del proceso de privatización de empresas públicas condujo a la

venta de más de 60 empresas de tamaño medio y pequeño. Para 1987 el sector industrial paraestatal mantenía actividad en 13 de las 28 ramas productivas en las que intervenía en 1982. Se retira igualmente de las ramas automotriz, farmacéutica, petroquímica secundaria; así como textiles y refrescos embotellados.

A partir de 1988, con la venta de empresas de mayor tamaño, como las líneas aéreas Aeroméxico y Mexicana de Aviación, ingenios azucareros, las mineras Cananea y Real del Monte, Telmex, los 18 bancos comerciales y las siderúrgicas AHMSA Y Sicartsa, el Estado se retira de otras áreas no estratégicas de la economía.

Entre 1988 y octubre de 1992, el número de empresas paraestatales se redujo en 191, pasando de 412 a 221. De estas, la venta de las más importantes generó ingresos al gobierno por aproximadamente 19 mil millones de dólares. En particular, la venta de Telmex produjo ingresos superiores a 6 200 millones de dólares, y los 18 bancos alcanzaron un valor de casi 12 mil millones dólares.

Como se observa, la privatización de empresas públicas se inicia desde la administración de Miguel de la Madrid y, podríamos decir que durante la actual administración llega a su clímax al modificar la propiedad estatal exclusiva de la banca y restablecer el carácter mixto en su propiedad y gestión, situación que de hecho, devolvió los antiguos privilegios a los nuevos propietarios. Por esta razón, considero conveniente mencionar la propuesta para cambiar la situación de la banca.

La iniciativa presidencial para reformar la propiedad de la banca (23), nuevamente plantea que ya no es posible un Estado propietario con considerables recursos invertidos en la banca en un país con carencias y necesidades y propone que el Estado debe aprovechar sus activos y liberar sus recursos para atender la infraestructura y los servicios que son objeto de reclamo social.

Otro rubro que es importante mencionar es el que se refiere a las modificaciones al marco jurídico para la desregulación de la actividad económica. Entre los cambios al marco regulatorio sobresalen (24):

- el nuevo reglamento sobre inversión extranjera y la abrogación de la ley de control a la transferencia de tecnología;
- el programa de autopistas y puentes que se concesionan a la iniciativa privada;
- la Ley Antimonopolio, creada durante 1992 y encaminada a eliminar prácticas monopólicas que inhibían la competencia en una economía de mercado;
- la reclasificación de la petroquímica básica y secundaria para estimular la participación de la inversión privada en la producción de petroquímicos secundarios.

*Ambito social.* Un segundo ámbito de concordancia entre los postulados teóricos y los cambios promovidos por la actual administración, se encuentra en la modificación de las relaciones del Estado con la sociedad civil, planteado por Aziz y, en los cambios a las leyes fundamentales del Estado que regulan las libertades de los ciudadanos que plantea Aguilar.

La propuesta más importante en este ámbito de la administración, se refiere a un nuevo esquema para resolver los rezagos sociales que se ha denominado Solidaridad. Solidaridad surge motivado por un replanteamiento de las relaciones del Estado con la sociedad, en particular, con los grupos que han sido marginados de los beneficios del desarrollo social. Surge, por una parte, de la voluntad política del gobierno para atender, con un esquema distinto, la desigualdad; por la otra y, fundamentalmente, debido a las presiones que pudiera ejercer hacia el gobierno la profundización de la marginación. Los problemas de gobernabilidad que recientemente se han presentado en Latinoamérica, aunque con factores distintos a la circunstancia mexicana, son un ejemplo de como la marginación puede ser un detonador de crisis de gobernabilidad.

El planteamiento de Salinas en éste ámbito, propone que la reforma sea un elemento para prever los efectos negativos de los cambios en el papel del Estado como principal impulsor de la economía y regulador de las relaciones y beneficios sociales.

Según René Villarreal (25), las reformas en este ámbito responden

básicamente a un principio pragmático y de viabilidad del sistema para asumir los costos sociales del ajuste y de la modernización económica y enfrentar el déficit social que arroja la llamada década perdida, también como elemento que dé soporte y viabilidad a la transformación del modelo de desarrollo, reduciendo los riesgos de un rezago o una polarización social que termine entorpeciendo el programa integral de reformas

Parte importante de las modificaciones en la relación del Estado con la sociedad civil, es la reforma del Artículo 4o de la Constitución que acepta que "la Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la Ley." (26)

Con esta reforma se reconoce una realidad en la que el derecho se mantenía ajeno con un importante sector de la sociedad civil, los indígenas. El 96.5% de los indígenas radica en municipios rurales calificados como de elevada marginación. Asimismo, los 637 municipios rurales con más del 30% de la población indígena, la cuarta parte de todos los municipios del país, han sido clasificados con alto o muy alto grado de marginación. Por otra parte, el 30% de los indígenas asentados en municipios considerados como urbanos,

viven en condiciones de pobreza y de marginalidad.

También es importante mencionar en este ámbito la reforma al Artículo 27 constitucional (27), en la cual se reconoce la imposibilidad de dotar a solicitantes, de tierra y, en consecuencia, se culmina con el reparto agrario que se estableció en la Constitución de 1917. Asimismo, se conviene en nuevas formas de asociación entre los productores y se eliminan los impedimentos a las sociedades mercantiles para que puedan vincularse con los productores, con el propósito de obtener recursos financieros para capitalizar al campo.

Por último, otro cambio en las relaciones con la sociedad civil, se contempla en la reforma al Artículo 130 constitucional (28), que da personalidad jurídica a las iglesias y a las asociaciones religiosas y otorga el derecho al voto, pero a no ser votados, a los ministros de cultos, manteniendo el principio de la separación del Estado y las iglesias.

*Ambito político.* Este rubro, ha sido polémico tanto en las reformas planteadas como en las acciones realizadas por el gobierno. Sin embargo es importante mencionar algunos de los cambios más importantes.

La reforma al Artículo 5o de la Constitución (29), propone que las tareas de organización, vigilancia y verificación de las elecciones, deben ser efectuadas por personal especializado, el cual se dedicará

a ellas de manera permanente, preparándose constantemente y desarrollando una carrera dentro de los organismos electorales donde presta sus servicios. Esta reforma, marca una diferencia entre los ciudadanos que deben prestar sus servicios gratuitamente el día de la elección en la casilla y, quienes se dedican, como profesión, a las funciones electorales.

Por otra parte, la reforma del Artículo 41 de la Constitución (30), señala que la organización de las elecciones federales es una función del Estado. Esto implica considerar al Estado en sus tres elementos constituyentes: gobierno, población y territorio. Así, el pueblo, distribuido en circunscripciones territoriales, junto con el gobierno, realizan conjuntamente la tarea de organizar las elecciones.

Por último, para Arturo Saldívar (31), la reforma en el ámbito político, se podría sintetizar además, en los siguientes puntos: fortalecimiento de las facultades del Tribunal Federal Electoral; mayor equidad en el acceso a los medios masivos de comunicación; establecimiento de un sistema de regulación del financiamiento de los partidos políticos y de topes a las campañas electorales y; un padrón más confiable, mediante la fotocredencialización y la vigilancia plena de los partidos políticos.



## Notas

1) Martínez Silva, Mario (coord.) "Diccionario de Política y Administración Pública." 1a edición, México, sin fecha. Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, A.C. págs. 533-538.

2) González Pedrero, Enrique, "La Reforma del Estado." en revista Nexos, Año XIII. Vol. 13. Núm. 146, México, febrero de 1990. pág. 45.

3) Ward, Peter. "Políticas de Bienestar Social en México." 1970-1989. 1a edición, México 1989, Editorial Patria. págs. 15 a 19.

4) Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. (coords.) "Diccionario de Política." 6a edición, México 1998, Siglo XXI. pág. 743.

5) Martínez, Mario. op. cit. pág. 670

6) op. cit. pág. 671

7) Martínez Silva, Mario. Comp. "Antología de Lecturas. Teoría de la Administración Pública I." Docto. (mimeo.), México 1979, UNAM, ENEP Acatlán. pág. 13

8) Waldo, Dwight. "Administración Pública." 3a edición, México 1978, Trillas. pág 33.

9) Real Academia de la Lengua Española. "Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española." (tomo V). España, 1993. pág. 1903.

10) Aziz Nassif, Alberto. Reformar al Estado, Modernización sin Modernidad. en (comps. varios), "Transición a la Democracia y Reforma de Estado en México." 1a edición, México 1991. Edts. Universidad de Guadalajara, FLACSO, Porrúa. pág. 78.

11) Aguilar Villanueva, Luis. Gestión Gubernamental y Reforma del Estado. en Merino, Mauricio (coord), "Cambio Político y Gobernabilidad." 1a edición, México 1992, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. págs. 144-145.

12) op. cit. pág. 137

13) Basáñez, Miguel. "La Lucha por la Hegemonía en México 1968-1990." octava edición, México 1990, Siglo XXI, págs. 240-252.

14) Labastida, Julio. Estado y Sociedad Civil en México, en (comps. varios), "Transición a la Democracia y Reforma de Estado en México." 1a edición, México 1991. Edts. Universidad de Guadalajara, FLACSO, Porrúa. págs. 323-324.

15) Alcántara Sáes, Manuel. Los Problemas de Gobernabilidad de un Sistema Político. en Merino, Mauricio (coord). "Cambio Político y

Gobernabilidad." 1a edición, México 1992. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. pág. 20.

16) op. cit. pág. 35.

17) Primer Informe de Gobierno. Excélsior, jueves 2 de noviembre de 1989. Año LXXIII- Tomo VI).

18) Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando al Estado." en Revista Nexos, Año 13. Vol. XIII. Núm 148, abril de 1990. págs. 27 y 28.

19) op. cit. pág. 28

20) ibidem.

21) Villarreal, René. "Liberalismo social y reforma del Estado." 1a edición, México 1993, Fondo de Cultura Económica. págs. 218 y 219.

22) op. cit. pág. 234.

(23) Péreznieto Castro, Leonel. (comp.). "Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional." 1a edición, México 1992, Porrúa. pág. 16.

24) op. cit. pág. 145.

25) Villarreal, René. op. cit. pág. 261.

26) Péreznieto, Leonel. op. cit. pág. 85.

27) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." (Comentada). Edición única. México 1992, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. págs. 112 a 132.

28) op. cit. págs. 213 y 214.

29) Péreznieto, Leonel. op. cit. pág. 34.

30) op. cit. pág. 36.

31) Saldívar Lelo, Arturo. "La reforma política de 1993: importante avance democrático." en revista Examen, publicación mensual del CEN del PRI. año 5, número 54, México, noviembre de 1993. pág. 11.

### **3. Solidaridad**

#### **3.1 La pobreza**

Pobreza es "carencia de un satisfactor", desde esta perspectiva es un término excluyente que es necesario contextualizar. Por esta razón, describiré las necesidades esenciales de la población, que comprenden básicamente: alimentación, salud, educación y vivienda. Boltvinik define estas necesidades esenciales como "aquellas que de manera evidente y directa requieren de un esfuerzo productivo para su satisfacción" (1). En ese sentido, las necesidades esenciales son, de acuerdo con el autor, atendidas directamente por las familias con base en la autoproducción y/o su adquisición en el mercado, y algunas de ellas se satisfacen, en parte, con el apoyo de las transferencias gubernamentales. Las que apoya directamente el sector público son : educación, salud, alimentación, agua potable y alcantarillado, principalmente.

Antes de continuar, es necesario aclarar que la satisfacción de las necesidades esenciales depende, en última instancia, de la magnitud y la distribución entre los distintos estratos de la población de los bienes y servicios capaces de atender tales necesidades

Con la descripción de las necesidades esenciales, podemos decir que la pobreza, "es el conjunto de condiciones en que vive una familia que no alcanza a satisfacer el 100 por ciento de sus

necesidades. Pobreza extrema, situación en que una familia no dispone de un ingreso total entre sus miembros suficiente para resolver por lo menos el 60 por ciento de sus necesidades" (2).

Se utilizan indistintamente los conceptos de pobreza y marginación, sin embargo, éste último tiene una acepción más amplia. Boltvinik lo utiliza para "caracterizar aquellos grupos que han quedado al margen de los beneficios del desarrollo nacional y de los beneficios de la riqueza generada, pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible" (3).

### *3.2 Principales indicadores*

*Población.* Es importante mencionar que una alta tasa de crecimiento demográfico y, en consecuencia, el mayor tamaño de las familias presiona a los ámbitos político y económico al aumentar la demanda de satisfactores. Asimismo, la mayor dispersión de las comunidades dificulta su atención. Por esta razón iniciaré caracterizando la población.

Al finalizar 1988, según datos de Solidaridad (4), el país contaba con una población de aproximadamente 81.2 millones, de los cuales 42 se encontraban en condiciones de pobreza y, 17 en una situación de extrema pobreza.

No obstante, Hernández Laos (5), indica que en 1988, entre 48 y

50 millones de mexicanos (60% de la población nacional) vivían en condiciones de pobreza, de los cuales entre 18 y 23 millones de personas (entre el 22 y el 28% de la población total del país) vivían en condiciones de pobreza extrema

Asimismo, el autor señala que el crecimiento de personas en condiciones de pobreza durante los sesenta y los setenta fue menor que el registrado por la población nacional, lo que redujo notablemente la incidencia de pobreza en esos años, al pasar de alrededor de 78% en 1963 a entre 46 y 49% en 1981. A consecuencia de la crisis, sin embargo, durante los ochenta se incrementó el porcentaje de población pobre para alcanzar en 1988 alrededor del 60% de la población nacional. Por otra parte, la disminución más significativa se registró en la incidencia de pobreza extrema durante los sesenta y los setenta, al pasar de dos terceras partes de la población nacional en 1963 a entre una cuarta y una quinta parte en 1981, proporción que se incrementó ligeramente en los primeros años de los ochenta para volver a disminuir también ligeramente, entre 1984 y 1988.

De esta forma, durante las décadas de los sesenta y los setenta, décadas de crecimiento económico sostenido, el país redujo de manera sistemática la proporción de la población en condiciones de pobreza y de extrema pobreza; con la crisis de los ochenta se revirtieron esas tendencias para aumentar tanto en términos absolutos y relativos.

Por otra parte, durante el período 1950-1970, la población aumentó 85%, casi se duplicó. Sin embargo, para el período 1970-1990, hubo una disminución del ritmo de crecimiento y el incremento fue de tan sólo el 78%. (6)

En 1930, la población rural representaba dos tercios del total, y la urbana el 33%. Para 1950, las proporciones eran similares y, para 1970, se registra un aumento de la población urbana: 48%. Finalmente, en 1990, la pirámide se invierte y la población rural pasa a ocupar sólo un tercio del total: 28.5%. (7)

Por lo que se refiere a la tasa global de fecundidad, después de mantenerse en niveles de alrededor de 6.7 hijos en la década de los cincuenta y los sesenta, se redujo a 3.7 en 1986. Sin embargo, en la población rural, la tasa continua siendo de 6 hijos por mujer. Se conoce como tasa global de fecundidad al promedio de hijos que se espera de una recién nacida sujeta a una ley de fecundidad a lo largo de toda su vida reproductiva, en ausencia de mortalidad. (8)

Por último, para aclarar la concentración o dispersión de los núcleos de población, cito a Mauricio Merino quien propone que, durante el último decenio la población real de las pequeñas comunidades dispersas creció tanto como la de las zonas urbanas. Así, "buena parte de los marginados del país habita en comunidades pequeñas con escasas oportunidades de satisfacer las necesidades esenciales de sus vecinos. Y su marginación es, al mismo tiempo, la causa principal de la migración del campo a las grandes ciudades. Es decir,



los pobres del medio rural se convierten en los excluidos de las grandes zonas urbanas. Pero indica la dinámica demográfica que las comunidades más pequeñas tienden a aumentar junto con los cinturones urbanos de miseria, reproduciendo un doble marginación.

"Esa dinámica no consiste en que los pueblos del campo se queden vacíos mientras las colonias populares de la ciudad se colman de gente. Ocurre, más bien, un doble proceso: el campo disminuye su población en términos relativos, pero no absolutos, y las ciudades grandes crecen mucho más rápido que las zonas urbanas de menor dimensión, que ofrecen calidades de vida indudablemente más altas, pero menores oportunidades de sobrevivencia. Si la lógica se inclina a pensar que el desplazamiento de campesinos pobres se detiene en ciudades medias, que a su vez alimenta la migración hacia las grandes urbes, las necesidades esenciales insatisfechas llevan por otro camino: los pequeños pueblos aumentan tanto como las ciudades más populosas. Y, de ambos lados de la cadena migratoria afloran, cada día, nuevas demandas y nuevos rasgos de marginación y pobreza". (9)

Para el autor, el censo de 1970 reveló que 83 705 localidades tenían menos de 500 habitantes y que 12 305 tenían entre 500 y 2500 habitantes. Es decir que 96 010 localidades del país tenían menos de 2 5000 habitantes. Para 1987, se calcula que en México habría más de 125 mil pequeñas comunidades: al menos, 25 por ciento más que 20 años antes, en los decenios en que el país consolidó, paradójicamente, su formación urbana.

**Salud.** En la prestación de los servicios de salud, el número de personas atendidas por las instituciones públicas de seguridad social aumentó proporcionalmente entre 1982 y 1985, pero el número total de habitantes sin protección también creció de 37.2 millones en 1982 a 41.1 en 1985. (10)

Por otra parte, según el documento, "La Solidaridad en el Desarrollo Nacional" (11), cifras de 1988 indican que existen 2.6 millones de niños menores de 5 años con algún grado de desnutrición; además, precisa que de los dos millones de niños que nacen anualmente, 100 mil fallecen durante los primeros años de vida por causa de factores relacionados con la desnutrición, y un millón padecerá defectos físicos o mentales debido a una alimentación inadecuada. Asimismo, en 1985 el 90% de la población rural tenía algún grado de desnutrición que afectó principalmente a los niños.

El mismo documento señala que la esperanza de vida al nacer aumentó de 40 a más de 67 años entre 1930 y 1989, no obstante, en los estratos pobres de la población, sobre todo en los campesinos, es de 40 años, mientras que en los niveles de estratos superiores es de 75 años. Asimismo, 14 millones de habitantes no tienen acceso a los servicios institucionales de salud y más de la mitad de los fallecimientos de niños de las familias pobres, ocurren por la combinación de enfermedades infecciosas con desnutrición.

En cuanto a la infraestructura hospitalaria, indica que se dispone de

una cama por cada mil habitantes, pero en la población no atendida por los servicios de salud, la cobertura es 0.3 camas por cada mil habitantes.

*Educación.* De acuerdo con el texto, "El Combate a la Pobreza", (12), el analfabetismo disminuyó del 25.6% en 1970 al 15.3% en 1985. No obstante, el 8 por ciento de la población mayor de 15 años es analfabeta y la proporción con el medio rural es un poco más del doble que en las zonas urbanas. Asimismo, el analfabetismo funcional alcanzaba el 39 por ciento de la población adulta en 1980.

Por otra parte, el número de mexicanos mayores de 15 años sin primaria completa asciende a 25 millones de personas y sin educación básica (primaria y secundaria) a 30 millones. Además, el 20% de las escuelas primarias del país son incompletas, es decir, no ofrecen los seis grados de primaria y, el 20% de las primarias son unitarias lo que significa que sólo un maestro atiende a todos los grados que se ofrece en su plantel.

Por último, señala que la capacidad del sistema educativo se está reduciendo. Entre 1976 y 1982 la matrícula total del sistema creció en 18 por ciento. En contraste, entre 1983 y 1988 su incremento fue de sólo 7.5 por ciento. Por último, el documento indica que la eficiencia terminal del sistema educativo es muy baja, 45 de cada 100 niños que ingresan a la primaria no terminan el ciclo; 30 de cada 100 no concluyen la secundaria y 49 de cada 100 que se

inscriben en educación superior no llegan a terminar su carrera.

*Alimentación.* En la satisfacción de las necesidades esenciales, la alimentación es un elemento fundamental; y, la contracción en el insumo de alimentos, es un problema que impacta negativamente los rubros de salud y educación.

En México, "de cerca de 39 millones de habitantes inadecuadamente alimentados, 27.5 millones, (cerca del 70%) se encontraba en el medio rural y 11 millones en el medio urbano" (13). Por otra parte, "entre 1982 y 1986, el consumo de carne de res de los mexicanos bajó a la mitad: de 16 a 7.9 kilos por persona; el de leche a una tercera parte: de 108 a 74 litros por persona", (14). Además, "el consumo de huevo per cápita durante el período 1985-1988 disminuyó de 43.3 grs. a 40.5 grs. de similar forma, el consumo de azúcar pasó de 31.1 grs a 21.6 grs. Por lo que hace al consumo de granos básicos, el maíz pasó de 245.2 kgs en 1981 a 124.4 kgs en 1988; en el mismo lapso, el consumo de frijol pasó de 25.5 kgs a 14.2 kgs en 1988; en el mismo lapso, el consumo de frijol pasó de 25.5 kgs a 14.2 kgs. (15)

Un indicador adicional de la contracción de la ingesta, sería la disminución en la producción de algunos básicos. Así, "en 1980, se produjeron 12.4 millones de toneladas de maíz, sin embargo, para 1987 bajaron a 11.6. El caso de la leche es similar, al iniciar el mismo período, la producción era de 7 022 millones toneladas y, al finalizar cayó a 6 350 toneladas". (16)

*Vivienda.* La carencia de vivienda afecta principalmente a los estratos bajos de la sociedad. Según Basáñez, (17), el déficit de vivienda de 1940 a 1987, ha fluctuado entre 1.4 y 3.1 millones de viviendas. Además, observa dos ciclos: uno descendente de 1940 a 1964 y, otro ascendente de 1965 a 1987.

Por otra parte, el Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, (18), indica que el déficit para 1988 se calculó entre 6 y 7 millones de viviendas lo que representa más de 18 millones de personas que necesitan ser dotadas de vivienda o de cuartos adicionales.

*Agua Potable.* El 35% de la población total no cuenta con abastecimiento formal de agua potable y existe un marcado contraste entre medio urbano y rural. Además, la oferta total del servicio de agua a nivel nacional se estima en 170 mil litros por segundo, de la cual utilizan el 53% las zonas metropolitanas de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey. El conjunto de las 59 ciudades medias utiliza el 39% y las otras comunidades que cuentan con sistemas de abastecimiento consumen el 8% restante. (19)

*Alcantarillado.* La cobertura promedio del servicio de alcantarillado a nivel nacional beneficia a 49 de cada cien mexicanos. El 51% de la población total no cuenta con drenaje. En el medio urbano alcanza a 69 de cada cien personas y en el rural apenas 31 de cada cien

cuentan con alcantarillado. Las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey tienen una cobertura promedio de 82% y en las ciudades medias se beneficia a 68 de cada cien personas. En el resto de la población el nivel desciende hasta llegar al 9% en las localidades con menos de 2500 habitantes. (20)

Es evidente que se han logrado avances significativos en la disminución de los índices de pobreza. Sin embargo el financiamiento destinado para abatir el rezago, ha dependido básicamente de los presupuestos del Estado. Por esta razón, al disminuir o mantenerse en el mismo nivel los recursos asignados, se modifican negativamente los índices de pobreza. Esta situación ha generado una doble dinámica: por una parte, tradicionalmente el gasto social fue insuficiente para atender las demandas de la población, sin embargo este aumentaba y se continuaba avanzando. Por la otra, el crecimiento de la población y, en consecuencia, el incremento de las demandas, se conjugo con la disminución del gasto social (1982-1988), dando como resultado un incremento en los índices de pobreza y de pobreza extrema.

### *3.3 Solidaridad*

A continuación describo el Programa Nacional de Solidaridad en cuanto a sus objetivos, funciones y programas. Como se observará, una buena parte de los programas que lo conforman, no son novedosos, es decir, anteriores administraciones ya los habían aplicado, de manera aislada, bajo el esquema de la participación de

la comunidad. Ejemplo de ello, son el programa IMSS-Coplamar, los programas de electrificación rural de la CFE y, los Programas Mínimos Municipales desarrollados durante el sexenio de Enrique González Pedrero en Tabasco. La diferencia con esta administración, radica en que la responsabilidad de la atención de la pobreza se institucionaliza y ya no recae únicamente en el Estado, sino también en la sociedad.

El 1o de diciembre de 1988, al tomar posesión como Presidente de la República, Salinas de Gortari definió como una de las prioridades de su gobierno la erradicación de la pobreza extrema y afirmó: "Pondré de inmediato en marcha el Programa Nacional de Solidaridad Social, con acciones eficaces en las regiones rurales y en las zonas urbanas con niveles de vida más deprimidos. Asimismo, se enfocará a los grupos indígenas quienes exigen respeto, nuestro máximo apoyo y trato justo" (21)

Posteriormente, el 6 de ese mismo mes, se publica en el Diario Oficial de la Federación (22), el Acuerdo que crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad. Esta, se concibe como el órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la Administración Pública se emprendan para combatir productivamente los bajos niveles de vida, y asegurar el cumplimiento en la ejecución de programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y la población de las zonas áridas y urbanas en materia de salud, educación, vivienda, empleo y proyectos productivos. Asimismo, contempla que se abran espacios

de concertación que encaucen el esfuerzo creativo de las comunidades y los grupos sociales en la definición y ejecución de las acciones de gobierno.

La Comisión, de conformidad con ese Acuerdo, es presidida por el Ejecutivo Federal y, participan en ella de manera permanente, los Secretarios de Hacienda y Crédito Público; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Desarrollo Urbano y Ecología; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria, y de Pesca; el Jefe del departamento del Distrito Federal, y los Directores Generales del Instituto Mexicano del Seguro Social; Compañía Nacional de Subsistencias Populares; Instituto Nacional Indigenista; Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artesanías y, la Comisión Nacional de Zonas Áridas.

A la Comisión se le asignan, entre otras, las siguientes funciones:

1) Establecer los criterios y lineamientos para la integración de los programas especiales y anuales, los que especificarán las acciones obligatorias para el sector público; así como las que serán objeto de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de inducción y concertación con las representaciones de los sectores social y privado.

2) Definir y acordar las estrategias, políticas y acciones que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el cumplimiento del Programa.



3) Establecer los mecanismos que permitan la adecuada coordinación de acciones de acciones para este Programa entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

4) Establecer conjuntamente con los gobiernos de las entidades federativas, los procedimientos de participación, comunicación y consulta que permitan la adecuada coordinación de políticas y acciones previstas en los programas especiales.

5) Evaluar periódicamente en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, los resultados de las acciones orientadas al cumplimiento de los programas especiales.

Posteriormente, en mayo de 1989, el ejecutivo presenta el Plan Nacional de Desarrollo (23), que propone como objetivo general de la administración, estimular el crecimiento económico sostenido y mejorar el bienestar de los mexicanos con criterios de equidad social, a través de la acción concertada y solidaria.

Asimismo, plantea cuatro objetivos nacionales, de los cuales nos interesa el que se refiere al Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida de la Población. Este, plantea la necesidad de avanzar hacia una mayor equidad, mediante el incremento del empleo, el incremento del poder adquisitivo de los salarios, la erradicación de la pobreza extrema y, en general, la mejor distribución del ingreso y de las oportunidades.

Para la instrumentación de dicho Acuerdo, el Plan establece las siguientes líneas: aumentar el empleo y los salarios reales sobre las bases del incremento de la demanda de trabajo que será propiciado por el crecimiento económico, el aumento de la productividad y la reducción de la transferencia de recursos al exterior; fortalecer la capacitación; fortalecer una política tributaria que consolide una menor carga sobre los ingresos del trabajo; y, apoyar una participación amplia de los obreros y campesinos en la concertación de la política económica y social con los demás sectores productivos y el gobierno.

Por otra parte, para atender las demandas de bienestar social se propone que el gasto social se oriente hacia dos propósitos fundamentales. Por una parte, a mitigar los efectos que dejó la crisis sobre las grandes mayorías del país y avanzar en la satisfacción de sus necesidades básicas. Por la otra, acrecentar la propia capacidad desarrollo.

En cuanto al Programa Nacional de Solidaridad, el documento plantea que es el instrumento que el gobierno de la república ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales. Propone además, que las acciones que se emprendan para la erradicación de la pobreza extrema se conduzcan, entre otros, bajo los siguientes criterios:

- asignar proporciones presupuestales crecientes a la atención del bienestar de los grupos de menores recursos en el campo y las ciudades;
- extender a todas las zonas indígenas los programas de desarrollo integral;
- elevar el rendimiento social de los recursos mediante las aportaciones y participación de los grupos beneficiarios, así como el uso de materiales propios de las zonas en que se realicen las obras;
- diseñar y ejecutar las obras que se decidan con la participación, colaboración y corresponsabilidad de los grupos involucrados, en forma concertada y respondiendo a sus demandas, con pleno respeto a sus singularidades y valores, especialmente en el caso de los indígenas;
- comprometer la participación de los demás niveles de gobierno mediante la contribución de partidas estatales y municipales a las aportaciones del gobierno federal, así como la participación de estados y municipios en el diseño y ejecución de las acciones.

*Propósitos.* Los propósitos y lineamientos de Solidaridad así como los programas que se han creado en ese marco para abatir la pobreza, se describen en el capítulo destinado a PRONASOL de la Antología de la Planeación en México (24), de la que a continuación

elaboro un resumen.

El Programa tiene tres propósitos para combatir la pobreza desde las causas que la originan:

**Solidaridad para el bienestar social.** Mejoramiento inmediato de los niveles de vida, con énfasis en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y tenencias de la tierra.

**Solidaridad para la producción.** Oportunidad de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos, con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, microindustriales y piscícolas.

**Solidaridad para el desarrollo regional.** Construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas de desarrollo en regiones específicas.

Por otra parte, de acuerdo con ese mismo documento, en sus acciones y proyectos maneja cuatro principios fundamentales:

1. Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y sus comunidades. El Programa convoca, articula y apoya las demandas e iniciativas de solución, no impone decisiones ni establece clientelismos o condiciones. Las organizaciones adoptan estrategias y métodos de trabajo propios en los proyectos y acciones.

2. Plena y efectiva participación y organización en todas las acciones del Programa. La participación se ejerce en el diseño, ejecución, toma de decisiones, seguimiento, control y evaluación de los proyectos concertados con los sujetos y sus organizaciones. La participación también se expresa como trabajo directo, aportación de recursos y materiales propios de la región, así como en su manejo y vigilancia.

3. Corresponsabilidad. Todos los proyectos se definen en convenios en los que se especifican las responsabilidades y compromisos de las partes.

4. Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos. Los recursos del Programa son de la nación. Su uso debe ser escrupulosamente honesto, transparente y público, mediante la intervención de las comunidades en su manejo, vigilancia y evaluación de resultados.

*Programas.* Solidaridad tiene varios programas que buscan de manera específica abatir los rezagos en los sectores que les corresponden:

Solidaridad para un Hospital Digno. Tiene como propósito construir, equipar y mejorar hospitales, centros de salud y unidades médicas rurales.

**Solidaridad para la Salud.** Tienen como propósito que en los centros de salud, los médicos y enfermeras capaciten a la población en planificación familiar, nutrición y realicen campañas de vacunación para la población infantil.

**Solidaridad para una escuela digna.** Tiene la finalidad de resolver las necesidades de equipamiento y rehabilitación de la planta física con la que opera el sistema educativo, con la participación de autoridades, maestros, padres de familia y alumnos.

**Niños en Solidaridad.** Busca contrarrestar la limitación económica de las familias, que impide a los menores continuar sus estudios. Para ello, en el Comité de Solidaridad respectivo se proponen y seleccionan a los niños que son beneficiarios de los estímulos económicos, servicios médicos y despensas básicas, a fin de que puedan concluir su educación primaria en condiciones más adecuadas.

**Apoyo al servicio social.** Busca que los egresados de las instituciones de educación superior y de nivel técnico se vinculen estrechamente a su comunidad, mediante acciones solidarias relacionadas con los estudios que realizaron.

**Alimentación y abasto.** El Programa participa en el mercado de básicos en zonas donde existe desnutrición y no son atendidas por el comercio privado, para distribuir y regular la oferta de los alimentos indispensables en la dieta de las familias de bajos ingresos.

Asimismo, contribuye a la nutrición infantil con la instalación de lecherías y cocinas comunitarias.

Agua potable y alcantarillado. Promueve la ampliación de los servicios de agua potable y alcantarillado mediante la construcción, extensión y reparación de los sistemas correspondientes en zonas rurales y en las colonias populares. Asimismo, se realizan estas acciones con un nuevo esquema de financiamiento con recursos de los gobiernos federal, estatal y municipal, créditos de la banca de desarrollo y aportaciones y trabajo de las comunidades.

Urbanización. Apoya obras de pavimentación y empedrado de calles, construcción de guarniciones y banquetas, instalación de alumbrado público, rehabilitación de plazas y de espacios públicos de recreación. Mediante convenios de concertación se establece la los compromisos del gobierno y de la comunidad para la realización de las obras.

Vivienda digna. Fomenta los esquemas de autoconstrucción mediante estímulos financieros a colonos y campesinos que carezcan de los medios para adquirir materiales para construir, ampliar o modificar su vivienda.

Programa para comunidades indígenas. Atiende a estos grupos mediante la ampliación de la cobertura de salud con nuevos centros y unidades médicas; a través del mejoramiento del abasto de productos básicos en zonas de difícil acceso con tiendas rurales y

lecherías. Por otra parte, se crearon los fondos regionales para el desarrollo de los pueblos indígenas, con el propósito de impulsar proyectos productivos rentables que generen empleos remunerados y fortalezcan los procesos organizativos de las comunidades.

**Programa para jornaleros agrícolas.** Tiene como propósito estimular una amplia coordinación interinstitucional y social, para mejorar las condiciones de vida de estos trabajadores.

**Fondos para la producción.** Apoya a la población rural sin acceso al financiamiento, proporcionándole recursos mediante crédito a la palabra, que les permita satisfacer sus necesidades de autoconsumo y los incorpore al desarrollo productivo del país. El gobierno municipal tiene la responsabilidad del control y la distribución de los recursos, y colabora en la integración y depuración del padrón de productores. En cada municipio se integra un Comité de Validación y Seguimiento formado por las autoridades del ayuntamiento y los representantes de los campesinos; el apoyo máximo por hectárea es de 400 mil pesos por hectárea que son entregados en efectivo, no causan interés y se reintegran al final de la comercialización.

**Fondos para empresas.** Tiene como objeto, impulsar el trabajo productivo de los campesinos, indígenas y grupos populares de las áreas urbanas, mediante apoyos a las actividades agrícolas, forestales, agroindustriales, extractivas, y microindustriales, con recursos como capital de riesgo.



Fondos municipales. Tienen como propósito el transferir recursos adicionales a los municipios más pobres del país y fortalecer su capacidad financiera y de gestión. La operación de estos fondos está a cargo de los Consejos Municipales de Solidaridad, donde se decide el tipo de obras que se realizarán.

### *3.4 Gasto social*

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se entenderá en este apartado como la sumatoria de los presupuestos destinados a la Presidencia de la República y las dependencias del Ejecutivo Federal, al Poder Legislativo, al Poder Judicial, a las Entidades Paraestatales, al Desarrollo Regional y Solidaridad; así como las participaciones a Estados y municipios; y, al pago de la deuda.

Por otra parte, defino el gasto social como la sumatoria de los presupuestos que se asignan a las dependencias del ejecutivo, entidades paraestatales y programas creados específicamente para atender los rubros de salud, educación, alimentación y vivienda. De esta forma, los órganos del ejecutivo que se contemplan son: las Secretarías de Salud, Educación Pública y Desarrollo Social; por lo que se refiere a las entidades paraestatales: IMSS, ISSSTE Y CONASUPO; por último, los programas especiales son: Desarrollo Regional y Solidaridad.

La información de este apartado se basa en los Presupuestos de Egresos de la Federación correspondientes a 1989, 1990, 1991,

1992 y 1993, publicados en el Diario Oficial de la Federación (25).

El PEF para el año de 1989, ascendió a un total de 232.3 billones de pesos y, el presupuesto destinado al gasto social a 31.0 billones, representando el 13.3% del PEF. En ese año, Solidaridad se incluye dentro del presupuesto destinado al Desarrollo Regional y aún no se contempla como rubro, asimismo, es importante mencionar que el monto de los recursos destinados al pago de la deuda significó el 57.8% del PEF. Para 1993, el PEF representó un total de 270.2 billones de pesos y, el presupuesto destinado al gasto social 98.8 billones, significando el 36.5% del total y, los recursos destinados al pago de la deuda disminuyeron, al representar el 10.7% del PEF.

*Solidaridad.* El monto total de los recursos presupuestados para Solidaridad y Desarrollo Regional durante los cinco años que van del gobierno salinista (1989-1993), asciende a 23.4 billones de pesos. Asimismo, los recursos destinados en 1989, ascendieron a 1.7 billones de pesos y, para 1993, fueron de 7.7 billones, es decir, el presupuesto para este programa creció cuatro veces en lo que va del sexenio. De la misma forma, el presupuesto destinado a Solidaridad en 1989, significó el 0.7% del PEF y, para 1993, el 8.6%.

*Educación.* El total de recursos asignados al sector educativo durante el período (1989-1993), significó un monto de 118.2 billones de pesos. Al iniciar el sexenio, en 1989, se asignaron 11.3 billones, 4.3% del PEF. Para 1993, el presupuesto se incrementó a

41.6 billones que representaron el 15.3% del PEF. Es importante mencionar que el incremento durante este último año se debió a un rubro extraordinario denominado "Aportaciones para la Educación Básica en los Estados", al cual se destinaron 20.3 billones.

*Salud.* El sector salud, para este trabajo, lo componen la Secretaría de Salud, el ISSSTE y el IMSS. Por otra parte, es necesario aclarar que el organismo que mayor ingerencia tiene en cuanto a la atención de los pobres, es la Secretaría de Salud, en virtud de que atiende mayormente a población abierta. Por el contrario, el ISSSTE y el IMSS atienden a derechohabientes.

El presupuesto destinado a la Secretaría de Salud durante el período fue de 15.8 billones de pesos. En 1989, se asignaron 1.6 billones, 0.6% del PEF; para 1993 ascendió a 4.6 que representaron el 1.9% del PEF para ese año. Por lo que se refiere al ISSSTE y al IMSS, durante 1989-1993, sumaron un total de 24.3 y 91.0 billones respectivamente. Ambos organismos casi cuadruplicaron su presupuesto durante el período.

*Alimentación.* Los recursos del PEF que se destinan al rubro de alimentación se pueden medir por medio de lo asignado a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares. Se podrían incluir también los recursos asignados a las Secretarías de Agricultura y Pesca, sin embargo, no inciden directamente en el ámbito alimentario. De esta forma, el total de recursos presupuestados durante el período a CONASUPO, ascendió a 34.4 billones. No

obstante, el incremento fue mínimo: en 1989 se le asignaron 5.5 billones y para 1993, solamente 7.1. Incluso, para 1991, significó 7.4 billones y para 1992, disminuyó a 6.4.

*Desarrollo Social.* Por último, en el presupuesto asignado al rubro Desarrollo Urbano y Ecología, que a partir de 1992 se convierte en Desarrollo Social, los recursos pasan de 292 a 836 mil millones de pesos, con un incremento porcentual en el período del 85%. De 1989 a 1992, en números absolutos, el promedio anual de crecimiento fue de 284 mil millones. De 1992 a 1993, disminuye en 303 mil millones de pesos.

El presupuesto destinado al gasto social durante el período (1989-1993), como se observa, se ha incrementado. Sólo el rubro de alimentación, que en este caso, la única forma de medirlo presupuestalmente es a través de los recursos destinados a CONASUPO, a disminuido. Esto se debe, sobre todo, a la venta de sus filiales.

La razón por la cual se han incrementado los presupuestos destinados al gasto social obedece a que, por una parte, a partir de 1989, con la negociación de la deuda externa, se redujo la transferencia de recursos al exterior, lo que brindó la posibilidad de que se liberaran recursos para el gasto social. Por otra parte, a partir de 1988, los recursos obtenidos de la venta de empresas paraestatales, se han canalizado para amortizar la deuda externa e interna, lo que también permitió que se incrementaran los recursos

destinados al gasto social. No obstante el incremento de recursos, algunos de ellos se destinan para mantener la infraestructura creada y no en todos los casos, significan una cobertura mayor en la prestación de los servicios. Además, son insuficientes para abatir los rezagos en la atención de las necesidades sociales. Creo que el mérito es, en principio, el lograr nuevamente incrementar los recursos destinados al gasto social.

## **Notas**

1) Boltvinik, Julio. Satisfacción Desigual de las Necesidades Esenciales en México. en Cordera, Rolando y Tello, Carlos (coords.) "La Desigualdad en México." 3a edición, México 1984, Siglo XXI, pág. 19.

2) PRONASOL. Notas teórico-técnicas acerca de los métodos para la medición de la pobreza. México, mayo 1992. Docto mimeo.

3) Boltvinik, Julio. op. cit. pág. 20

4) CEPAL. "Actividades de los Gobiernos de América Latina y el Caribe para la Superación de la Pobreza." Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe. (Santiago de Chile, 23-25 de noviembre de 1992). Docto. mimeo.

(5) Hernández Laos, Enrique. "Crecimiento económico y pobreza en México." 1a edición, México 1992. UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias. págs. 112,113,114.

6) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. "XI Censo General de Población y Vivienda." México 1990. pág. 221

7) ibidem

- 8) Trigueros Legorreta, Paz. "La Población Mexicana cambios y perspectivas" en, El Cotidiano No 50, Revista de la UAM, septiembre- octubre, 1992, año 8, pág. 187
- 9) Merino Huerta, Mauricio. "Fuera del Centro." 1a edición. México 1991, Universidad Veracruzana. pág. 142
- 10) Aguilar Camín, Héctor. "Después del Milagro." 3a edición, México, 1989, Cal y Arena. pág. 217
- 11) Coordinación General del Programa Nacional de Solidaridad (Coordinación de Asesores). "La Solidaridad en el Desarrollo Nacional." Edición preliminar. México 1992. págs. 17 y 18.
- 12) Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. "El Combate a la Pobreza." 2a edición, México 1991, El Nacional. págs. 46,47 y 48.
- 13) op. cit. pág. 37
- 14) Aguilar, Héctor. op. cit. pág. 128.
- 15) Universidad Autónoma Metropolitana. El Cotidiano. Revista de la realidad mexicana actual. año 8. pág. 74. México, julio-agosto 1992.
- 16) Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. op.

cit. pág. 35

17) Basáñez, Miguel. "El Pulso de los Sexenios." 20 años de crisis en México. 1a edición, México 1990. Siglo XXI, págs. 155 y 156.

18) Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. op. cit. pág. 49.

19) CEPAL op. cit. pág. 5

20) ibidem

21) La Jornada. Año 10, número 2116. Jueves 2 de diciembre de 1988. Palabras del Lic. Carlos Salinas de Gortari en el acto de Toma de Posesión del Poder Ejecutivo Federal. 1o de diciembre de 1988.

22) SHCP-FCE. "Antología de la Planeación en México." Tomo 22. La planeación del desarrollo en la década de los noventa. 1a edición, México 1992. págs. 447,448 y 449.

23) SPP. "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994." 1a edición, México, 1989. págs. 97,98,99 y 100.

24) SHCP-FCE. "Antología de la Planeación." op. cit. págs. 455 a 485.

25) "Decreto del presupuesto de egresos de la Federación para



1989." Diario Oficial de la Federación. Sábado 31 de diciembre de 1988. Secretaría de Gobernación

"Decreto del presupuesto de egresos de la Federación para 1990." Diario Oficial de la Federación. Viernes 29 de diciembre de 1989. Secretaría de Gobernación

"Decreto del presupuesto de egresos de la Federación para 1991." Diario Oficial de la Federación. Jueves 27 de diciembre de 1990. Secretaría de Gobernación

"Decreto del presupuesto de egresos de la Federación para 1992." Diario Oficial de la Federación. Martes 24 de diciembre de 1991. Secretaría de Gobernación

"Decreto del presupuesto de egresos de la Federación para 1993." Diario Oficial de la Federación. Viernes 18 de diciembre de 1992. Secretaría de Gobernación

## **Conclusiones**

1. La reforma del Estado se debe al agotamiento del esquema de desarrollo económico y de política social que pudo haber generado una crisis de gobernabilidad.

2. La concepción neoliberal, propone el fortalecimiento del mercado como el mecanismo idóneo para asignar y distribuir eficientemente recursos. La reforma planteada en México, descarta esta aseveración en el plano de la política social y propone no dejar de tutelar -con un nuevo esquema- a los grupos de escasos recursos, con el propósito de atemperar los efectos de la política económica.

3. La concepción neoliberal sobre el papel del Estado en su relación con la sociedad, que surge a partir de la década de los setenta, ha influido, en el ámbito económico, la orientación que se le ha dado a la reforma del Estado en México.

4. Los cuestionamientos sobre la posibilidad de que la reforma del Estado adoptara un esquema neoliberal, derivaron en una propuesta ideológica del gobierno que rechaza los conceptos planteados por los neoliberales: el liberalismo social.

5. De acuerdo con las conceptualizaciones elaboradas por Aziz y Aguilar sobre la reforma del Estado, podríamos afirmar que en México esta se lleva a cabo. No obstante, creo que hablar sobre reforma del Estado es muy ambicioso; en virtud de que es sólo el

gobierno quien se modifica de una manera dirigida. La sociedad cambia, pero no hay una voluntad política que decida hacia donde van esos cambios. La sociedad incide en la orientación de los cambios del gobierno, pero éste, no decide hacia donde va la sociedad, en dado caso influye o condiciona esos cambios.

6. Los mismo conceptos elaborado por Aziz y Aguilar indican que el Estado mexicano constantemente se ha reformado. Al inicio de cada sexenio, se plantean nuevos fines del Estado y a lo largo de estos, nuevas relaciones en los ámbitos económico, político y social. De hecho, podría afirmar que el Estado siempre se esta reformando.

7. La reforma planteada en este sexenio, de hecho, se inicia en el período de Miguel de la Madrid, pero es hasta la gestión de Salinas de Gortari que oficialmente se habla de una reforma; asimismo, en éste período es cuando se profundizan los cambios.

8. Es evidente que la política social desarrollada durante las últimas cinco décadas, ha logrado avances en la atención de los grupo de escasos recursos, sin embargo, a partir del sexenio de De La Madrid, cuando disminuye el gasto social, se incrementa la población ubicada en la pobreza o en la extrema pobreza. Además, el esquema de atención marginaba a esos grupos, mientras que organizaciones civiles independientes y partidos políticos de oposición trataban de atender sus demandas.

9. Con el supuesto anterior, el Estado propone la modificación del esquema de atención a los grupos de población ubicados en la pobreza o en la pobreza extrema. Esta nueva concepción otorga un papel fundamental -protagónico- a los marginados para atender sus necesidades.

Se podría pensar que este nuevo esquema obedece a las limitaciones presupuestales destinadas al gasto social, sin embargo este se ha incrementado. La razón es que los recursos para satisfacer las expectativas sociales siempre serán insuficientes. Me explico, no existe ningún mecanismo de protección social financiado con recursos públicos que pueda reemplazar de forma duradera los ingresos que se derivan de un puesto de trabajo. Me refiero a que, mientras no se dinamice la economía, los recursos destinados al gasto social siempre serán insuficientes.

10. La nueva política social generada con la reforma del Estado tendrá que enfrentar, por una parte, el cambio de valores sociales, es decir, tendrá que proponer que los productos derivados del esfuerzo individual generan una riqueza más duradera que los derivados del gasto público; por la otra, solucionar el problema de quienes no acceden al mercado de trabajo y de los que en la generación de la riqueza, sin embargo, sus salarios son insuficientes para participar de ella.

11. El Programa Nacional de Solidaridad se constituye como un elemento central para enfrentar una posible crisis de gobernabilidad

y se propone adaptar la responsabilidad tradicional del Estado a las nuevas restricciones económicas y definir los límites de su intervención en un contexto de reforma económica neoliberal.

12. PRONASOL ha despertado grandes expectativas sobre la posibilidad de mejores niveles de vida e intervención de la sociedad en la toma de decisiones. Esta situación puede también generar un resultado contrario al deseado, es decir, PRONASOL no es la única estructura de gobierno, las demandas de la sociedad también fluyen hacia sus distintos componentes los cuales se tienen que flexibilizar.

13. El presupuesto destinado al gasto social durante el presente sexenio, se ha podido incrementar por el saneamiento de las finanzas públicas y, básicamente, debido a que los recursos obtenidos por la venta de paraestatales se han destinado a aliviar la carga de la deuda, que al iniciar el sexenio, abarcaba casi la mitad del Presupuesto de Egresos de la Federación.

14. Al enfatizar el papel de la sociedad en el combate a la pobreza, Solidaridad marca un cambio importante en la política social, al pasar de un Estado por algunos llamado benefactor a uno solidario.

15. La iniciativa para reformar la propiedad de la banca propone que los recursos obtenidos por la venta de empresas ineficientes del Estado son usados para otorgar beneficios sociales, esta situación le permite al gobierno continuar con la liberalización económica.

16. Los programas de Solidaridad no son nuevos, anteriores administraciones incluían programas que promovían la participación popular.

17. Los esfuerzos de la nueva política social a través de Solidaridad son un avance importante en la atención de las necesidades de los pobres, sin embargo, el éxito de los programas de combate a la pobreza no está determinado por la cantidad de recursos que se distribuyan sino por la capacidad para eliminar las raíces que la generan.

18. Por último es necesario aclarar que aún es difícil evaluar el impacto de la nueva política social en virtud de que muchos de sus programas apenas se están poniendo en práctica y son pocos los datos relevantes sobre su impacto en la población.

**Bibliografía**

- 1) Aguilar Camín, Héctor. "Después del Milagro." 3a edición, México 1989, Cal y Arena.
- 2) Alonso, Jorge y Aziz, Alberto. "El nuevo Estado mexicano IV. Estado y sociedad." 1a edición, México 1992, Nueva Imagen.
- 3) Autores Varios. "Solidaridad a Debate." México 1991, El Nacional.
- 4) Basáñez, Miguel. "El pulso de los sexenios. 20 años de crisis en México." 1a edición, México 1990, Siglo XXI.
- 5) Basáñez, Miguel. "La lucha por la Hegemonía en México 1968-1990." 8a edición, México 1990, Siglo XXI.
- 6) Barros Horcasitas, José y Hurtado, Javier. (comps.) "Transición a la democracia y reforma del Estado en México." 1a edición, México 1991, FLACSO, Porrúa, Universidad de Guadalajara.
- 7) Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. (coords.) "Diccionario de Política." 5a edición en español, México 1988, Siglo XXI.
- 8) Bonfil Batalla, Guillermo. "México profundo." 1a edición, México 1990, Grijalbo.

9) CEPAL. "Actividades de los gobiernos de América Latina y el Caribe para la superación de la pobreza. Respuesta del gobierno de México." Docto. mimeo. Santiago de Chile, 1992.

10) Cepeda, Alvaro. "El fin del mercado libre." 1a edición, México 1985, Océano.

11) Consejo Consultivo del PRONASOL. "El Combate a la pobreza: lineamientos programáticos." 2a edición, México 1991, El Nacional.

12) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." Edición única, México 1990, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

13) Contreras, Ariel. (coord.). "La voz común. Testimonios de Solidaridad." 1a. edición, México 1991, El Nacional.

14) Cordera, Rolando y Tello, Carlos. (coords.). "La desigualdad en México." 3a edición, México 1989, Siglo XXI.

15) Cypher, James. "Estado y capital en México. Política de desarrollo desde 1940." 1a edición en español, México 1992, Siglo XXI.

16) Eco, Humberto. "Cómo se hace una tesis." 7a reimpresión, México 1988, GEDISA.



17) "El Cotidiano." Revista de la realidad mexicana actual. México julio- agosto de 1992, año 8, núm. 49. UAM.

18) "El Cotidiano." Revista de la realidad mexicana actual. México septiembre- octubre de 1992, año 8, núm. 50, UAM.

19) Esping Andersen, Gosta. "Los tres mundos del Estado del Bienestar." 1a edición en español, España 1993, Ed. Edicions Alfons El Magnánim.

20) "Excélsior." año LXXIII, Tomo VI, México jueves 2 de noviembre de 1989. Primer Informe de Gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari.

21) González Tiburcio, Enrique y De Alba, Aurelio. "Ajuste económico y política social en México." 1a edición, México 1992, El Nacional.

22) Guerrero, Omar. "El Estado en la era de la modernización." 1a edición, México 1992, Plaza y Valdés.

23) Guilherme Merquior, José. "Liberalismo viejo y nuevo." 1a edición en español, México 1993, FCE.

24) Guillén Romo, Héctor. "El neoliberalismo de Hayek: desde The Road of Serfdom hasta Law, Legislation and Liberty." en Revista de

Investigación Económica, UNAM. número 201, vol. LI, julio- sept. 1992.

25) Gutiérrez Garza, Esthela. (coord.). "Testimonios de la crisis. 4. Los saldos del sexenio 1982-1988." 1a edición, México 1990, Siglo XXI, UAM, Ixtapalapa.

26) Hernández Laos, Enrique. "Crecimiento económico y pobreza en México." 1a edición, México 1992, CIIH, UNAM.

27) Ibarra, David. "Privatización y otras expresiones de los acomodos de poder entre Estado y mercado en América Latina." 1a edición, México 1990, Coordinación de Humanidades, UNAM.

28) IMSS-Coplamar. "Necesidades esenciales en México." 3. Vivienda. 4a edición, México 1990, Siglo XXI.

29) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. "XI Censo general de Población y Vivienda." México 1990. INEGI.

30) Keane, John. "La vida pública y el capitalismo tardío." 1a edición en español, México 1992, Alianza Editorial.

31) Kenneth Galbraith, John. "La cultura de la satisfacción." 4a edición, España 1992, ARIEL.

32) La Jornada. año 10, núm. 2116, México jueves 2 de diciembre

de 1988, Palabras del Lic. Carlos Salinas de Gortari en el acto de Toma de Posesión del Poder Ejecutivo Federal el 1o de diciembre de 1988.

33) La planeación del desarrollo en la década de los noventa, en "Antología de la Planeación en México," Tomo 22. 1a edición, México 1992, SHCP, FCE.

34) Martínez Silva, Mario. (coord.). "Diccionario de Política y Administración Pública." 1a edición, México s/f, Colegio Nacional de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública.

35) Martínez Silva, Mario. (comp.). "Teoría de la Administración Pública I, Antología de Lecturas." México 1979, ENEP Acatlán, UNAM.

36) Merino Huerta, Mauricio. "Fuera del centro." 1a edición, México 1991, Universidad Veracruzana.

37) Merino Huerta, Mauricio. "El gobierno fuera del centro." en La Revista del Colegio, año II, núm. 4, México octubre 1990, Colegio Nacional de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública.

38) Merino Huerta, Mauricio. (coord.). "Cambio Político y Gobernabilidad." 1a edición, México 1992, Colegio Nacional de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública.

39) Narro Robles, José y Moctezuma Barragán, Javier. (comps.). "La seguridad social y el Estado moderno." 1a edición, México 1992, IMSS, ISSSTE, FCE.

40) "Notas teórico-técnicas acerca de los métodos para la medición de la pobreza." México mayo 1992, Docto. Mimeo. PRONASOL.

41) Offe, Claus. "Contradicciones en el Estado del Bienestar." 1a edición en español, México 1990, Alianza Editorial, CONACULTA.

42) Pardo, María del Carmen. "La modernización administrativa en México." 1a reimpresión, México 1992, INAP, Colegio de México.

43) Péreznieto Castro, Leonel. (comp.). "Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional." 1a edición, México 1992, edit. Porrúa.

44) SPP. "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994." 1a edición, México 1989.

45) Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1989. Diario Oficial de la Federación. México, sábado 31 de diciembre de 1988. Secretaría de Gobernación.

46) Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 1990. Diario Oficial de la Federación. México, viernes 29 de diciembre de 1989. Secretaría de Gobernación.

47) Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 1991. Diario Oficial de la Federación. México, jueves 27 de diciembre de 1990. Secretaría de Gobernación.

48) Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 1992. Diario Oficial de la Federación. México, martes 24 de diciembre de 1991. Secretaría de Gobernación.

49) Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1993. Diario Oficial de la Federación. México, viernes 18 de diciembre de 1992.

50) PRONASOL. "La solidaridad en el desarrollo nacional." Edición preliminar, México abril 1992.

51) Revista del Instituto de Estudios Económicos. "La revisión del sector público en los 90." No. 1, España 1992, Instituto de Estudios Económicos.

52) "Revista de Estudios Políticos." Nueva época, vol. 5, julio - diciembre de 1986, núms. 3-4, UNAM.

53) "Revista Examen." año 5, núm. 54, México noviembre de 1993, CEN-PRI.

54) "Revista Nexos." año XIII, vol. 13, núm. 146, México febrero

de 1990.

55) "Revista Nexos." año XIII, vol. 13, núm. 148, México abril de 1990.

56) Salama, Pierre y Valier, Jacques. "Políticas liberales y fin de los procesos hiperinflacionarios." en revista de Investigación Económica, UNAM. número 201, vol. LI, julio-septiembre, 1992.

57) SHCP. "Deuda externa pública mexicana." 1a edición, México 1998. FCE.

58) Sotelo, Ignacio. "Estado y sociedad del bienestar." El País. Diario Independiente de la Mañana. España, año XVIII, núm. 5.575, domingo 31 de enero de 1993.

59) Trejo, Guillermo y Jones, Claudio. (coords.) Contra la pobreza. 1a edición, México 1993, Cal y Arena.

60) Valadés, Diego y Ruiz Massieu, Mario. (coords..). "La Transformación del Estado Mexicano." 1a edición, México 1989, edit. Diana.

61) Vázquez Arrollo, Francisco. "La modernización del Estado." 1a edición, México 1991, El Caballito.

62) Villarreal, René. "Liberalismo social y reforma del Estado:

**México en la era del capitalismo postmoderno." 1a edición, México 1993, FCE. pp.**

**63) Waldo, Dwight. "Administración Pública." 3a edición, México 1978, Trillas.**

**64) Ward, Peter. "Políticas de bienestar social en México 1970-1989." 1a edición, México 1989, Patria.**

**65) Wilkie, James. "La Revolución Mexicana (1910-1976). Gasto federal y gasto social." 1a edición en español, México 1978, FCE.**