



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA POLITICA SOCIAL EN MEXICO EN LA DECADA
DE LOS OCHENTA: DEMANDAS Y EXIGENCIAS
DE LA SOCIEDAD CIVIL

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION
P U B L I C A
P R E S E N T A :
YADIRA MIROSLAVA GARCIA ORIGEL

DIRECTOR DE TESIS: DOCTOR: RICARDO UVALLE BERRONES

282995

MEXICO, D. F.

MAYO, [REDACTED]

2000





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

QUISIERA DEDICAR ESTA TESIS A:

*A LA MUJER QUE SIN ESCATIMAR ESFUERZO ALGUNO HA SACRIFICADO GRAN PARTE DE SU VIDA PARA FORMARME Y EDUCARME, A LA PERSONA QUE ME DIÓ, A PARTE DE LA VIDA, EL TESORO MÁS VALIOSO, QUE PUEDE DÁRSELE A UN HIJO: AMOR, ADEMÁS DE COMPRESION Y TOLERANCIA. QUIEN DEPOSITÓ TODA SU CONFIANZA Y QUE CREYÓ MÁS QUE NADIE EN MI, LA QUE HA SABIDO ACONSEJARME EN DECISIONES DIFÍCILES Y ESTA A MI LADO EN CUALQUIER MOMENTO, PORQUE ADEMÁS DE ¡MI MADRE! ES MI MEJOR AMIGA, Y PORQUE DE ALGUNA MANERA LAS PALABRAS NUNCA PODRAN EXPRESAR LO MUCHO QUE SIENTO POR ELLA, ESPERANDO QUE SEA UNA SATISFACCIÓN POR TODO LO QUE RECIBÍ
¡GRACIAS MAMA!*

A MI PADRE:

POR SER LA PERSONA QUE INCULCÓ MÁS VALORES QUE NADIE EN MÍ, ESPERANDO QUE ESTE TRABAJO LO LLENE DE ORGULLO Y SATISFACCIÓN A PESAR DE NUESTRAS DIFERENCIAS Y DE NUESTROS DISTINTOS MODOS DE PENSAR, SI ALGUN DÍA LOS HUBO.

A MIS HERMANAS ADRIANA Y SONIA POR ESTAR CONMIGO CUANDO LAS HE NECESITADO, POR SER LAS AMIGAS QUE MÁS QUIERO Y EN QUIENES MÁS CONFÍO Y PORQUE CON SU PACIENCIA Y SU GRAN VALOR PARA ENFRENTARSE A LA VIDA, ME ALIENTAN A SER MEJOR.

¡A TI ABUELITA! POR SER LA PERSONA QUE A PESAR DE LA DISTANCIA Y EL TIEMPO, HA DEJADO UNA HUELLA INDELEBLE EN MI VIDA. POR TODO LO QUE HE RECIBIDO DE TI. ¡GRACIAS!

A GUILLERMO Y SONY, POR QUIENES NUNCA OLVIDO SONREIR.

**A LA PERSONA MÁS ESPECIAL QUE CONOZCO, QUE SIEMPRE ME HA
APOYADO INCONDICIONALMENTE Y HA ESTADO CONMIGO EN CADA
ETAPA DE MI VIDA, DE LA QUE SOLO HE RECIBIDO CARIÑO,
COMPENSIÓN Y ESPERANZA.
PORQUE NO HAY RECUERDO MEJOR QUE EL SUYO Y A QUIEN "SI NO LE
AMARA PORQUE SÍ, LE AMARÍA POR MUCHAS RAZONES". POR ESTO Y MÁS
¡GRACIAS COSTIUX!**

**POR QUIENES REITERO CADA DÍA QUE LA AMISTAD ES UNO DE LOS
DONES MÁS GRANDES, A MIS AMIGOS DE TODA LA VIDA: CONSUELO,
VIOLETA, ANTONIO, MARÚ, VICTOR, YUSURY Y GABRIEL, DE QUIENES
APRENDÍ PARTE DE LA ALEGRÍA DE VIVIR.**

**SIN OLVIDAR A LAS PERSONAS CON QUIENES EN LA UNIVERSIDAD
COMPARTÍ MOMENTOS INOLVIDABLES Y QUE SIEMPRE RECORDARÉ:
CHERRY, VERONICA, LEOPOLDO, MONICA E IVAN**

**MUY EN ESPECIAL A DAVID HEREDIA, PORQUE EN OCASIONES SU
LOCURA SOBREPASA LA RAZÓN Y ENVUELVE UN POCO DE LA MÍA, POR
HABERSE CONVERTIDO EN UNA DE LAS PERSONAS MÁS VALIOSAS EN
ESTA ETAPA DE MI VIDA, POR TU AMISTAD Y POR TODO.
SENCILLAMENTE, GRACIAS DAVID.**

**A ALE, POR SU PACIENCIA Y TOLERANCIA DURANTE LA ELABORACIÓN DE
ESTE TRABAJO.**

**A EDUARDO BARBA EN EL QUE "... TODO LO EXTERNO REPRESENTA UN
ESTADO MISTERIOSO DE LO INTERNO"**

**Y A TODOS LOS QUE DE ALGUNA MANERA ME HACEN CREER QUE
RECORDAR ES UNA FORMA DELICADA DE AGRADECER.
A DIOS... ¡POR SUPUESTO!**

Toda sociedad moribunda o en trance de esterilidad tiende a salvarse creando un mito de redención, que es también un mito de fertilidad, de creación. Soledad y pecado se resuelven en comunión y fertilidad. La sociedad que vivimos ahora también ha engendrado su mito. La esterilidad del mundo burgués desembocó en el suicidio o en una nueva forma de participación creadora. Tal es, para decirlo con la frase de Ortega y Gasset, el "tema de nuestro tiempo": la sustancia de nuestros sueños y el sentido de nuestros actos. El hombre moderno tiene la pretensión de pensar despierto. Pero este despierto pensamiento nos ha llevado por los corredores de una sinuosa pesadilla, en donde los espejos de la razón multiplican las cámaras de tortura. Al salir, acaso, descubriremos que hablamos soñado con los ojos abiertos y que los sueños de la razón son atroces. Quizá, entonces, empezaremos a soñar otra vez con los ojos cerrados.

Octavio Paz

ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN.....	I
-------------------	---

CAPÍTULO I

EL ESTADO MODERNO

1.1 Orígenes y fundamentos del Estado moderno.....	1
1.1.1 La etapa liberal.....	9
1.1.2 La etapa del bienestar.....	14
1.1.3 La etapa contemporánea.....	17
1.1.4 La crisis del Estado contemporáneo.....	21

CAPÍTULO II

LA REFORMA DEL ESTADO Y LA POLÍTICA SOCIAL

2.1 Reforma del Estado en materia social.....	28
2.2 Relación entre el Estado y la sociedad.....	30
2.2.1 Orígenes y definición de la sociedad civil.....	32
2.2.2 La sociedad civil ante el Estado.....	37
2.3 Relación del gobierno con la sociedad civil.....	41
2.4 El papel de las organizaciones no gubernamentales.....	46
2.4.1 Los orígenes de las ONG's.....	46
2.5 Participación de la sociedad civil en las decisiones administrativas del Estado.....	51
2.6 Concepto y cometidos de la administración pública.....	54

CAPÍTULO III

POLÍTICAS SOCIAL Y POLÍTICA ECONÓMICA.

3.1 La exclusión social.....	60
3.2 Modernización económica.....	62
3.3 La crisis de legitimidad y reforma del Estado en México.....	67
3.3.1 En torno a la crisis de legitimidad.....	67
3.3.2 La reforma del Estado mexicano.....	70
3.4 La política social en México.....	74
3.4.1 Concepto y modelos de la política social.....	74
3.4.1.1 Modelo residual de la política social del bienestar.....	77
3.4.1.2 Modelo de política social basado en el logro personal.....	77
3.4.1.3 Modelo de política social institucional redistributivo.....	77
3.5 Areas de la política social.....	79
3.6 La política social en México.....	80
3.6.1 La transformación de la política de bienestar hacia la focalización de los problemas sociales.....	84
3.7 Política social en México en la década de los ochenta.....	85
3.8 Política social y economía.....	93
3.8.1 Distribución de los gastos sociales.....	97
3.8.2 Empleos e ingresos en una economía abierta.....	100

CAPÍTULO IV

POLÍTICAS SOCIAL Y GERENCIA SOCIAL EN MÉXICO: RETOS AL FUTURO

4.1 Problemas de desarrollo en países subdesarrollados.....	103
4.2 Breve evaluación del PRONASOL en el combate a la pobreza.....	110
4.3 Política social y gerencia social en México.....	112
CONCLUSION.....	120
FUENTES.....	130

INTRODUCCION

El objetivo de la presente tesis es analizar uno de los aspectos importantes que se relacionan con el Estado contemporáneo, como es el mejoramiento del bienestar social, mediante una buena política social que atienda a los grupos más necesitados y que de cierta manera ayude a atenuar los niveles de pobreza en México.

La pobreza en México está, y siempre ha estado, lejos de ser resuelta. Ciertamente no se trata de un problema nuevo, pero esto no es razón para ignorarlo. Nuestra historia reciente es, en cierta forma, producto de la búsqueda por terminar con ese mal social: una de las motivaciones fundamentales de la Revolución Mexicana fue, a final de cuentas, combatir la enorme pobreza que caracterizaba a una parte importante de la población. Si bien la proporción de mexicanos pobres ha disminuido considerablemente desde el fin de la Revolución; el número de absoluto de mexicanos sumidos en la pobreza sigue siendo enorme y, en todo caso, inaceptable. Ningún país ha logrado acceder al desarrollo sin resolver el problema de la pobreza. De ahí que sea imperativo actuar.

La política social es una parte imprescindible del actuar gubernamental. Sin una política social resulta imposible avanzar en el desarrollo, entendido éste no sólo en términos económicos, sino en el sentido más amplio del término. En países como el nuestro, la necesidad de una política social es más que evidente. No cualquier política social, sin embargo, es idónea para enfrentar y, a la larga, resolver el problema de la pobreza.

Es importante estudiar las áreas donde se concentra la acción de la Política Social, en donde el Estado juega un papel principal, prioritario y central. Además de que en México por su rol activo y por su historia no podemos pensar en el mejoramiento del bienestar social sin la presencia del Estado. Sin embargo, en los últimos años se ha configurado en el área de atención social una diversidad de actores sociales no institucionalizados, sin fines de lucro, organizaciones

solidarias, que indican una sociedad menos egoísta que la que normalmente pensamos y sobre todo más solidaria.

Existen, sin dudar, en materia de necesidades sociales; grandes demandas y recursos escasos, por lo que actualmente se requieren vincular experiencias de participación de los beneficiarios y de compromisos con asociaciones de voluntarios y de organizaciones no gubernamentales para llevar a cabo las políticas. Lo que a su vez implica, nuevas formas de relación social y a la vez reordenar las relaciones de estos sectores de la sociedad con el Estado y la economía. De aquí, la importancia que representa la Gerencia Social como una forma novedosa de resolver los problemas sociales; con la participación directa de la sociedad, donde los programas de trabajo sean diseñados o elaborados con la participación ciudadana organizada.

Fundamentalmente resalta en materia de bienestar social en un contexto de cambios, la necesidad de reestructurar el público encargado de proporcionar bienestar social a la población, lo cual implica una reforma a fondo; sin olvidar que reformar significa dar nueva forma a lo que existe y que al reformar el Estado, también lo hace la sociedad, lo cuál conlleva a una evaluación de problemas, de males sociales y a una evaluación de las capacidades del Estado. Un punto principal ha consistido en recuperar para la sociedad civil su capacidad de participación en los espacios tradicionalmente ocupados por el gobierno, por lo que, los ámbitos de acción de la sociedad y del estado deben ser definidos adecuadamente, equilibrándolos para que no se agoten en ambos sus esferas de acción.

Sin duda, la participación social supone reformar los modos de hacer y de pensar del personal de la Administración Pública. Se requiere favorecer prioritariamente a los grupos que menos tienen, pero sin desatender a los grupos de ingresos medios del país. Por lo que una buena política de bienestar en México debe preocuparse por combatir la pobreza extrema y la desigualdad social.

De acuerdo con lo expuesto en esta tesis se plantea una nueva intervención del Estado en materia de justicia social. Por lo que se considera como una alternativa a la gerencia social, como una estrategia que atiende más el aspecto social y participativo de los individuos en la solución de los problemas que afectan la vida comunitaria de la sociedad

En México, dada la situación económica que se vive actualmente es necesario dar resultados urgentes en materia económica, política y social, mas que nada porque estamos en una etapa en la que pasar de las decisiones políticas a las acciones es particularmente difícil, por lo que el reto es lograr que los resultados que se han comprometido para la comunidad se otorguen con un sentido de urgencia.

Desde el origen del Estado está presente su acción reguladora y conductora de la vida colectiva, y como parte muy importante de ella, las actividades económicas juegan un papel primordial en el desarrollo de las naciones. Actualmente la visión de la economía se enfrenta a un desafío; el de instrumentar estrategias que armonicen variables de crecimiento, con una política social que tienda a combatir la pobreza y la desigualdad, como compromiso del Estado mexicano, asimismo incrementar una política que responda a los reclamos de una sociedad más despierta y participativa al cambio.

¿Por qué hablar del gerente social? ¿Qué es un gerente social? ¿Qué papel juega el gerente social en los servicios sociales?. Estas preguntas y muchas otras se plantean en la literatura moderna sobre los dirigentes de los servicios sociales y los administradores públicos. Los cambios socio-económicos de los tiempos de crisis, la aparición de categorías sociológicas como la "pobreza extrema", la proliferación de organizaciones no gubernamentales (ONG's), son fenómenos que muchas veces es la primera vez que sabemos de ellos.

Actualmente en México hay un crecimiento explosivo de la pobreza y de la pobreza extrema; por lo que se considera que no es posible que exista una

participación social mientras halla un deterioro del desarrollo humano. Así se hace necesaria la participación de la Gerencia Social, como un instrumento de "buen gobierno" en cuanto a las funciones que debiera desempeñar el Estado bajo este contexto, el cual debe formular nuevas estrategias de modernización y transformación; es decir, el estado debe realizar sus funciones de gobierno, formulando nuevas estrategias para superar los índices críticos de pobreza. Para lograr este cambio, una de las acciones prioritarias será la de formar a los actores del cambio mismo. Estos actores son los gerentes sociales. Tradicionalmente el administrador de los servicios sociales ha sido algún personaje destacado de la actividad científica o técnica, un administrador de empresas privadas o, desafortunadamente, alguien sin preparación o con "práctica" en la administración, sólo por haber ocupado el puesto durante cierto tiempo.

Para fines de exposición, la tesis se estructura en cinco apartados. En el primero se analizan conceptos como Estado y etapas del mismo que servirán como un marco crítico referencial para la realización de la presente investigación. Ello conducirá a revisar, en el segundo capítulo el papel que debe desarrollar en el Estado contemporáneo la sociedad civil como participe en las decisiones administrativas de éste, se revisan categorías como Gobierno y Administración Pública, así como la autonomía relativa de la administración pública frente a una sociedad civil más participativa, en atención a los males sociales. En esta tesis se plantea, que la sociedad moderna es una sociedad en vías de cambio, y de un cambio acelerado. La complejidad del sector social implica de procesos heurísticos para enfrentar los retos cotidianos que las nuevas y viejas demandas públicas exigen. La gerencia social se desarrolla en un campo difícil caracterizado por la incertidumbre, el cambio, la negociación, las concertaciones y la emergencia de problemas no previstos que hay que resolver en el momento.

En el tercero se estudia el ámbito de la política social en México a partir de la década de los ochenta, así como su concepto, modelos y áreas que se conjugan en el logro de una buena Política Social que este inmersa en el proceso de

modernización económica bajo un contexto de reforma del Estado.

En esta tesis se concibe a la política social como la creación de capacidades básicas en la población, capacidades indispensables para que cada individuo tenga la posibilidad de romper con el círculo vicioso de la pobreza. Se trata de crear las condiciones para que todos los mexicanos lleguen a tener, fundamentalmente, las mismas oportunidades de acceder a la vida productiva y a la participación política. Un problema ancestral como lo es el de la pobreza, no se puede resolver de la noche a la mañana, pero una política que fortalezca las capacidades básicas de los individuos es la mejor oportunidad para que, en el curso de una generación, disminuya en forma radical.

Una gran inquietud es el crecimiento explosivo de la pobreza en México, ya que actualmente hay un empobrecimiento mayor de los pobres, y día con día se incrementa la pobreza extrema, lo que hace que hoy en día sea la principal causa de muerte en América Latina en donde según datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) aproximadamente dos mil niños mueren diariamente por ser de familias pobres. Debido a este acontecimiento las oportunidades de progreso de estos países, incluyendo a México, son cada vez más reducidas. Por esto en el cuarto capítulo se formulan las actividades que debe asumir el Estado para avanzar y reorientar su actividad buscando atender con mayor eficacia las demandas sociales actuales.

Y finalmente en el quinto apartado, denominado Conclusiones, a partir de los elementos analíticos obtenidos de los cuatro capítulos de esta investigación, en un marco donde se replantean las funciones del Estado, se expondrán algunas consideraciones en torno a una propuesta de desarrollo vía la Gerencia Social, seguido de la bibliografía que para elaboración de ésta se utilizó.

Es necesario hacer público mi agradecimiento a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y en especial a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, donde se me dio la oportunidad de iniciar mi formación académica bajo una perspectiva crítica, sociológica y humanística. El compromiso que asumí desde el primer día en que ingresé a la comunidad universitaria, hoy lo renuevo con mayor fortaleza y con una más amplia conciencia, bajo la sólida convicción de seguir trabajando por mi Universidad y por México.

Mi amplio reconocimiento al Dr. Ricardo Uvalle Berrones por su atinada labor de asesoría, así como por su confianza y apoyo demostrados para desarrollar esta línea de estudio e investigación, en la búsqueda de generar nuevas propuestas para el análisis de los procesos sociales. Del mismo modo se ofrece un reconocimiento a todos aquellos profesores que de alguna manera colaboraron en la realización de este trabajo por sus observaciones, comentarios y críticas. ¡MIL GRACIAS A TODOS!

YADIRA MIROSLAVA GARCIA ORIGEL.

México, D.F; Mayo de 1999.

CAPITULO I EL ESTADO MODERNO

1.1 ORÍGENES Y FUNDAMENTOS DEL ESTADO MODERNO

Para efectos de la presente investigación se hablará del término Estado considerando sus principales características, sin llegar a discernir sobre las diferentes teorías que al respecto existen.

Por lo regular, cuando se hace uso de la palabra Estado, tendemos a confundirlo con las funciones y actividades del gobierno. Por lo que es importante analizarlas y esclarecer sus interrelaciones. Por lo que para explicar estas dos esferas, es necesario analizar su origen y definición, a continuación se definirá el tema del Estado y posteriormente por efectos de esta investigación se analizará el término de Gobierno.

Por tal motivo, se iniciará la exposición del presente capítulo, tomando en cuenta que "La palabra Estado proviene del latín: Status, de Stare, Estar, es decir condición de ser"¹. En su significación etimológica la palabra Estado fue empleada para expresar un estado de convivencia en un determinado momento, con la ordenación de la misma.

Históricamente, el Estado es el resultado de una milenaria evolución de la coexistencia humana. Por su parte los griegos llamaron al Estado polis que era idéntico a ciudad, razón por la cual la ciencia del Estado entre los griegos hubo de construirse sobre el Estado - Ciudad, y nunca pudo llegar a comprender al Estado como dotado de una extensión territorial.

Con los romanos sus formas políticas equiparan al conjunto de ciudadanos

¹ Andrés, Serra Rojas . *Ciencia Política*, p. 272.

viviendo en un territorio que es la civitas o comunidad jurídicamente organizada. "El Estado es la civitas, la comunidad de los ciudadanos o la República, esto es; la cosa común al pueblo todo lo que es precisamente lo que corresponde a la expresión griega "to coinon". Este término traducido al latín por el de res pública, significaba no el Estado en general, sino lo que era común al pueblo. Equivalente al término res pública es la palabra inglesa Commonwealth".²

Al final de la edad media se da una acumulación de capital y poder debido a la circulación de mercancía, por parte de artesanos, pequeños industriales y comerciantes los cuales lucharon por un lugar propicio para el desarrollo de sus actividades, por tal motivo se hizo necesario establecer o determinar un poder político situado sobre una base territorial que les garantizara libertad y seguridad para el ejercicio del comercio. Es en este momento cuando surge conceptualmente la necesidad de un Estado.

Dentro de la teoría política es muy común encontrar la definición de que el Estado es la organización política de la sociedad, sin embargo, para que surgiera esta organización se tuvieron que dar diversos factores, uno de ellos lo señala Bobbio al decir que...

"...el Estado nace de la disolución de la comunidad primitiva basada en vínculos de parentesco y de la formación de comunidades más amplias derivadas de la unión de muchos grupos familiares por razones de sobrevivencia interna (la sustentación) y externa (la defensa)".³

El Estado con base en lo anterior, es producto de la transición de una sociedad primitiva a una sociedad más avanzada por razones de sobrevivencia de la misma y donde sus miembros se ven impulsados a unirse para conformar un ente que regule sus interrelaciones. Esta transición tuvo que verse inmersa en un cierto grado de desarrollo para que establecieran lazos de cohesión social a través de una organización política.

² *Ibidem*, p. 275.

El uso del término Estado es producto de una condición política de un nuevo esquema: los pueblos asentados eran territorios específicos, formando comunidades autónomas independientes de la iglesia, o más bien independientes de las autoridades religiosas, centralizando así los poderes públicos. En relación con el surgimiento del Estado moderno, para Mario de la Cueva,⁴ "nació con el despertar de la República, es decir, cuando el problema de Florencia dejó de ser la casa del rey o del príncipe y devino la casa del todo el pueblo".

Es por esto que es importante señalar que a partir de la obra de Nicolás Maquiavelo "El Príncipe", el Estado moderno existe jurídica y políticamente en las teorías, hasta que posteriormente se construye una Teoría General del Estado que ha evolucionado hasta nuestros días.

Haciendo un recorrido histórico el Estado moderno nace con Maquiavelo; nacional, soberano se convierte con J. Bodin y en contractualista con Hobbes, Locke y Rosseau. Después de los estudios de estos clásicos se elabora un concepto esencial del Estado.

Al señalar el Estado Moderno bajo un termino más contemporáneo no deben olvidarse dos acontecimientos importantes:

La revolución norteamericana y la revolución francesa, ambas aportaron elementos al concepto del Estado. La revolución norteamericana aportó el concepto de constitución escrita, y la francesa incorporó los derechos individuales dentro del marco normativo del Estado.

Varios autores han aportado ideas para el estudio del concepto Moderno de Estado tales como:⁵

³ Norberto Bobbio. *Estado, Gobierno y Sociedad*, p.97.

⁴ Mario de la Cueva, *La Idea del Estado*, p. 45.

⁵ Andrés, Serra Rojas. *Op. Cit.*, p. 279.

- Barthelemy. El Estado es una sociedad organizada sometida a una autoridad política y ligada a un territorio determinado.
- Groppali. El Estado es la persona jurídica que esta constituida por un pueblo organizado sobre un territorio bajo el mando de un poder supremo, para fines de defensa, de orden, de bienestar y de superación común.
- Bullrich. El Estado es la nación considerada bajo el punto de vista de su organización política .
- Fischbach. El Estado es una situación de convivencia humana en la forma más elevada, dentro de las condiciones de cada época y de cada país.
- kelsen. El Estado no es más que un orden normativo, un esquema interpretativo. El Estado es un orden de la conducta humana.
- Harold Laski. El Estado es una fuente suprema que forma las decisiones en busca de fundamentos legítimos y adecuados, mediante la coordinación de diferentes grados de voluntades separadas para actuar de modo que se alcance un fin determinado.
- Hermann Heller. El Estado es una unidad dialéctica de ser y deber ser, de acto y sentido, encarnada en una realidad social.

Por su parte Serra Rojas Andrés determina que el Estado "... es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada en un ente público superior, soberano y coactivo. Se integra u organiza con una población asentada sobre un territorio y porción determinada, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo".⁶

Esta definición contiene varios elementos importantes; primeramente que el Estado es un orden de convivencia social, es decir, que la relación entre los miembros de la sociedad se realiza bajo un marco legal donde el conjunto de esas mismas relaciones están sujetas a determinadas leyes y reglamentos.

⁶ Andrés Serra Rojas. *Ciencia Política*, p. 283.

También se visualiza la variable que el Estado es la organización política de la sociedad, necesaria para la integración y organización entre los individuos, donde se alcanza ya cierto grado de desarrollo. Sin embargo, esta integración y organización no es posible si no se posee una porción de tierra o un territorio donde pueda estar asentada la población, con los límites que se imponga internamente y externamente con otros estados.

Un elemento del Estado, es el de la soberanía, el cual Norberto Bobbio lo contempla, como un ordenamiento jurídico, citando a Mortati, Bobbio afirma que: "El Estado es un ordenamiento jurídico para los fines generales que ejerce el poder soberano en un territorio determinado, al que están subordinados necesariamente los objetos que pertenecen a él".⁷

El concepto de la soberanía, tiene su importancia en que es sustento del mismo Estado, por lo que ha existido conflicto para determinar en quién recae; es decir, existen Estados totalitarios en donde el poder soberano lo posee en una oligarquía, mientras que en Estados democráticos, el poder soberano lo tiene el pueblo. Este poder soberano, le da la capacidad a quien lo posee del uso legítimo de la fuerza física.

Este monopolio de la coacción física, que no es otra cosa que la aplicación del poder político, se caracteriza por ser un ordenamiento coercitivo legal a quienes lo detentan: "Weber define al Estado como el detentador del monopolio de la coacción física legítima. Para Kelsen el Estado es un ordenamiento coercitivo, en particular, el Estado es una organización política por lo que es un ordenamiento que regula el uso de la fuerza".⁸

Por su parte Karl Popper afirma que "la palabra Estado es un concepto que por sí no puede ser explicado y/o entendido, tiene que ser comprendido por lo que es,

⁷ Bobbio Norberto, Op Cit, p 128.

por lo que refiere, y por lo que representa, es una concepción tan antigua que en afán de definir lo que es el Estado a partir de sus tareas, poco o nada se ha hecho para que el Estado se articule y estructure para realmente cumplir con las tareas por y para las cuales ha sido creado".⁹

De acuerdo a los diversos puntos de vista acerca del Estado, puede definirse como la organización política de la sociedad, donde se establecen, bajo un orden jurídico, las relaciones internas y con otros estados; dicha sociedad y la existencia del mismo estado se establecen y se asientan en un determinado territorio, que de acuerdo al ordenamiento jurídico, se establecen los límites territoriales y fronterizos exactos del Estado. Esta organización política para su preservación, cuenta con un régimen de gobierno. Pero sobre todo, el Estado no puede ser posible sin la existencia de una población.

Para efectos de esta tesis, el Estado, la concepción que resulta más útil es la de que el Estado nace para dar respuesta a las necesidades sociales, lo que hace necesario la presencia de un aparato público administrativo que se encargue de la prestación de estos servicios públicos. Bajo este esquema las acciones del Estado le dan forma a la sociedad civil, sobre la cual ejercita su acción.

García Pelayo, Manuel establece una concepción muy adecuada acerca de lo que es el Estado social "En términos generales, el Estado social significa históricamente el intento de adaptación del Estado tradicional (por lo que entendemos en este caso el Estado liberal - burgués) a las condiciones sociales de la civilización industrial y la postindustrial con sus nuevos y complejos problemas, pero también con sus grandes posibilidades técnicas, económicas y organizativas para enfrentarlo. No hemos de ver las medidas de tal adaptación como algo totalmente nuevo, sino más bien como un cambio cualitativo de tendencias surgidas en el siglo XIX y principios del XX para regular, en aquel entonces aspectos parciales de la sociedad, regulación que surge en nuestro

⁹ *Ibidem*, p.110.

tiempo un proceso de generalización, integración y sistematización".¹⁰

El Estado en relación con la sociedad, debe tener como finalidad servir a todos sus miembros, y además tiene que procurar y mantener el equilibrio de la vida social; es decir, el Estado debe procurar por todos los medios el bien común, por lo que las instituciones públicas deben tener en cuenta el interés general. Los fines sociales que se le atribuyen al Estado deben estar encaminados a crear las condiciones para que la sociedad tenga acceso a todos los satisfactores materiales.

"Los fines del Estado constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general que se le reconocen al Estado para su justificación y se consagran en su legislación. Las funciones del Estado son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado".¹¹

Los fines del Estado se concretizan a través de diversos órganos públicos; estos son materializados por medio de funcionarios y empleados de la Administración Pública y que desarrollan la actividad del Estado encaminada a satisfacer las necesidades generales de la vida social. Sin embargo, como la sociedad la constituyen diversos sectores sociales, los fines no alcanzan a ser cumplidos satisfactoriamente; frente a este problema, la sociedad se ve en la necesidad de organizarse para contrarrestar las ineficiencias del mismo Estado.

Para cumplir los fines del Estado, se llevan a cabo una serie de actividades, tanto materiales como jurídicas, que son sustentadas bajo un conjunto de leyes y reglamentos. Para definir estas actividades, Serra Rojas, dice lo siguiente:

"...el Estado realiza un conjunto de operaciones, tareas y facultades para actuar jurídicas, materiales y técnicas, que le corresponden como persona jurídica de

⁹ Karl Popper. *La sociedad abierta y sus enemigos*, p. 325.

¹⁰ Manuel, García Pehyo. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, p. 18.

¹¹ Andrés, Serra Rojas. *Derecho Administrativo*, p. 37.

derecho público y que realiza por medio de los órganos que integran la Administración Pública, tanto federal, local y municipal. Las actividades jurídicas del Estado están encaminadas a la creación y cumplimiento de la ley, las actividades materiales son simples desplazamientos de la voluntad y las actividades técnicas son las acciones y aptitudes subordinadas a conocimientos técnicos prácticos, instrumentables y científicos, necesarios para el ejercicio de una determinada actividad que capacitan al hombre para mejorar su bienestar".¹²

Por lo que la acción del Estado se plantea como objeto reglamentar, vigilar y controlar la actividad privada; crear y gestionar los servicios públicos y, administrar los conflictos que de esta relación se originen. Asimismo, a parte de los fines y actividades, el Estado cuenta con un conjunto de atribuciones, que pueden agruparse de la siguiente manera:

- a) Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden público.
- b) Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.
- c) Atribuciones para crear servicios públicos.
- d) Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.¹³

Las atribuciones antes mencionadas, para concretarse administrativamente, se ven acompañadas por una serie de operaciones y procedimientos administrativos, que en sí, forman el conjunto de actividades materiales e intelectuales, técnicas, artísticas, científicas, que ayudan a preparar las decisiones importantes y las operaciones y procedimientos que de acuerdo a un marco jurídico, van encaminadas a realizar y lograr el objetivo de cumplirlas y ejecutarlas para la satisfacción del interés general.

¹² *Ibidem*, p.17

¹³ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, p. 45.

1.1.1 LA ETAPA LIBERAL.

De la llamada intervención económica del Estado hay diversas concepciones que manifiestan diversas ideologías. La mayoría de las veces se procede a enaltecer la acción económica del Estado o en su caso a difamarla considerándola, unos buena por sí misma, y otros esencialmente mala, dependiendo de la teoría económica que uno abrace.

Actualmente analizar la intervención económica del Estado requiere que se abandonen opiniones prejuiciadas en relación con los fenómenos que constituyen los problemas contemporáneos para tratar de abordarlos con objetividad de tal forma que, se llegue a conclusiones que permitan tomar adecuadamente decisiones políticas.

Considerando que el Estado es un conjunto interrelacionado de elementos inmersos en la sociedad que dirige y controla las actividades del conjunto social, norma la vida colectiva bajo un poder que se establece sobre una población que habita en un territorio determinado o dicho en otras palabras, podría entenderse al Estado jurídicamente, como el conjunto de tres elementos básicamente: población, territorio y gobierno. Como elemento del Estado figura el gobierno, como el poder que se deposita en los órganos y en sus titulares, es un derecho expreso que corresponde al pueblo de nuestro Estado. El punto de partida de constitución de entidades que asumen el ejercicio del poder público radica en un régimen democrático en las personas que viven y actúan en el Estado y a quienes se reconoce el derecho indiscutible de velar por la organización que ellos reciben y por la superación de las instituciones.

El Estado se dirige a la sociedad que la conduce y regula por lo que no pueden verse separados uno del otro ya que el Estado constituye un sistema de relaciones específicas en el interior del mismo, por lo cual se observa que en la vida en comunidad presenta una gran diversidad de relaciones de carácter económico, que la sociedad realiza para satisfacción de sus necesidades. De modo que la

función del Estado implica conducir y normar las actividades económicas realizadas por los hombres en la sociedad. Se debe considerar que la sociedad es un fenómeno natural y que el hombre vive en ella por necesidad de supervivencia, por lo cual la sociedad se mueve bajo un esquema de satisfacción de necesidades y la organización de la cooperación para que este fin se logre, por lo que el Estado aparece como actividad ligada fuertemente con funciones sociales de tipo económico.

Por lo que se denomina intervención económica del Estado a las actividades estatales que consisten en fijar normas que obliguen a realizar ciertos comportamientos cuyos efectos sean meramente económicos, y la realización directa del Estado en actividades económicas sean de producción o de distribución.

Anteriormente la burguesía consideraba inadecuada las formas de regulación económica. Por lo que se plantea como lo hacen Adam Smith y David Ricardo. el principio de que el Estado debía abstenerse de regular las actividades económicas, sus ideas surgen en la escuela económica inglesa, que primordialmente estuvo basada en la premisa "DEJAD HACER, DEJAR PASAR", es decir, que debía dejarse a los individuos en libertad para que buscarán su mayor beneficio lo que a la larga tendería a producir una mejoría general para todos. De modo que el Estado se limitaba a vigilar y hacer respetar el régimen de propiedad, y otorgar seguridad, originando un Estado policía.

La ideología liberal entonces, trataba de disminuir la injerencia económica del Estado, pero a la vez trataba de realizar actividades que preservarían sus intereses, es decir, el Estado debía garantizar el goce de productos de las actividades de producción. Era más bien una acción reguladora, de salvaguarda de los bienes que se obtenían de la actividad económica. Al Estado con características así se ha denominado Estado Gendarme, cuyo fin es prestar a la sociedad un servicio de vigilancia, en sentido amplio. Incluso en el liberalismo

clásico que postula la no-intervención económica del Estado, solo hacía referencia a la no-elaboración de normas que afecten la evolución económica, pero en cambio, si proclama la elaboración de disposiciones que aseguran el disfrute de la propiedad sancionando a los que atentaran contra ella.

Pero la aplicación de la teoría liberal produjo como consecuencia graves desequilibrios sociales que provocaron reclamos por parte de la sociedad de las acciones del Estado y produjeron nuevas manifestaciones ideológicas tales como el socialismo.

El Estado liberal, se caracterizó por la reducción de su tamaño, reservándose para el garantías de seguridad y de propiedad, pero dejando el movimiento de la sociedad al libre juego de las fuerzas económicas del mercado.

Es importante retomar que la sociedad civil juega un papel importante, dado que significa que el liberalismo elimina privilegios que impidan a los individuos ser formalmente iguales, a la vez que predomina una diferenciación de lo que son las estructuras económicas, políticas y sociales autónomas diferenciadas unas de otras.

A la sociedad civil le corresponde la economía moderna, que es fundamentalmente una economía de grandes intercambios, la cual se explica por dos aspectos: por un lado el dinero y el capital, y por otro, los bienes y servicios que se producen en el mercado. Esto es lo que permite hablar de una sociedad de intercambios y el siglo XVIII es consustancial a la sociedad moderna del desarrollo del liberalismo.

Como anteriormente se mencionó el liberalismo tiene como principio fundamental la libertad de las personas en materia civil y política, postula la igualdad de las personas ante la ley, la seguridad y la propiedad. Estos cuatro derechos se han convertido en grandes instituciones mediante los cuales se desarrolla la vida

pública, teniendo como base la vida privada; éstas en conjunto forman la sociedad moderna.

La vida pública es la forma de convivencia donde los derechos y beneficios que en ellas se generan son extensivos a todos, siendo una vida en común, donde todos tienen igualdad de condiciones. Dadas las premisas liberales, no existe una teoría de la justificación social, ya que implicaría intervención de la acción estatal en la economía, lo cual resulta contrario a sus postulados esenciales.

Con Heller se afirma que en el modelo liberal "el valor económico a diferencia de otros valores, domina y dirige de hecho el obrar real de los hombres".¹⁴ El modelo liberal ha sido renovado dando lugar al neoliberalismo. El Estado liberal se impulsó en sociedades donde el Estado ha crecido sin medida, lo cual ocasionó una mayor ineficiencia.

Por otra parte, la acción de la famosa "mano invisible" de la que hablaba Adam Smith, ordenaría supuestamente un beneficio colectivo, así como las acciones que de manera individual cada quien realizaría en persecución de sus propios fines. Pero esta hipótesis no fue confirmada por los hechos. En la realidad la realización de intereses individuales, dejados en libertad, produjo resultados contrarios al supuesto bienestar colectivo lo que obligó a introducir modificaciones que servirían para eliminar inconvenientes presentados en la práctica con la aplicación de ese sistema. La propia ideología liberal debe admitir que la competencia constituye un elemento esencial para mantenerse y alcanzar sus objetivos, por lo que debe tomar en cuenta la ley para corregir deformaciones de la competencia evitando el monopolio del mercado en manos de unos cuantos.

Por lo que bajo este esquema liberal la ley juega un papel importante al impedir el monopolio garantizando así la libertad la cual debe darse mediante un marco legislativo.

Como ya se mencionó las consecuencias reales del liberalismo fueron contrarias a lo que originalmente se pretendía, por lo que se observó una contradicción un tanto seguida por la lógica que obligó entonces, a la intervención del Estado regida por leyes para garantizar la libertad.

Producto de la intervención del Estado, es la libertad económica, como resultado también de una norma jurídica dictada por el Estado. Incluso en Estados que suponen poca intervención mediante una legislación deben generarse las condiciones económicas. Por otra parte la ideología liberal se formula como un deber ser, de tal manera que se dice que el Estado debe abstenerse de regular la libre acción de los individuos en la economía. Ahora, por otro lado, habría que ver si esto efectivamente produce el resultado que supuestamente debería dar. Si bien el fin del Estado es procurar el bien común, esta premisa solo se justifica si se demuestra en la práctica el logro del bienestar colectivo, pero si este no se alcanza, debe cuestionarse el fundamento de esta teoría, y como consecuencia, poner en duda la funcionalidad de la política de abstención con lo cual se afirma que la libertad generalizada como política económica aplicada por el Estado se justificaría si se produjera el bienestar colectivo.

Después del auge de la ideología liberal, el Estado ha retomado en los diferentes regímenes políticos su función reguladora de la vida económica y ejecutora directa de actividades con carácter económico, tanto en países capitalistas como en socialistas.

El Estado liberal significa pues, una igualdad de todos en lo que respecta al impulso legitimador, el cual debe utilizarse también como criterio para la evaluación del resultado del sistema liberal.

¹⁴ *Ibidem*, p. 231.

1.1.2 LA ETAPA DEL BIENESTAR.

Conviene señalar que este modelo de Estado es producto de la crisis política, económica y social, al intervenir en la economía asumiendo cada vez más la atención de los problemas sociales que surgían y en consecuencia, fue ampliando su ámbito de acción mediante la creación y el desarrollo de organismos con el propósito de solucionar los problemas sociales.

Con el tiempo los problemas sociales a medida que aumentaban se mostraban más complejos, a lo que el Estado tuvo que enfrentarlos de forma creciente, por lo que al mismo tiempo fueron gestándose las causas que posteriormente lo conducirían a una crisis en su forma de administrar la vida social.

"A partir de la Segunda Guerra Mundial se desarrolló en los países industrializados el Estado Asistencial, llamado también benefactor. Este Estado está conformado, entre otros planteamientos por la teoría económica de Keynes; por la propuesta liberal en torno al concepto de pobreza, que deja ser un problema estrictamente individual, pues adquiere una dimensión social, lo que plantea la necesidad de una acción pública, y por la concepción en torno al tránsito del Estado de Derecho al del Estado social de derecho que desarrollara la Socialdemocracia alemana".¹⁵

A diferencia el Estado liberal que particularmente se caracteriza porque la gran institución llamada mercado trata de lograr plena autonomía respecto a la política, religión, educación, salud, y en general cualquier instancia no necesariamente económica, exigiendo la no intervención del Estado.

Al visualizarse en el interior de la sociedad los resultados obtenidos por este modelo estatal la sociedad trata de protegerse del mercado autorregulado, que solo producía miseria, desigualdad y desempleo, a la vez que trata de poner

¹⁵ María del Carmen, Pardo. "El cuestionamiento al modelo de desarrollo y la política social", en Revista del Colegio de Ciencia Política y Administración Pública, Año IV, núm. 6, primer semestre de 1996. México, p. 15.

límites precisos al imperialismo capitalista a través de la acción del Estado. Pero la eliminación del mercado implicó la creación de un nuevo sistema y de una economía mixta en donde la lógica de la ganancia particular fuera remplazada por la del interés colectivo.

En el siglo XIX la sociedad del continente europeo está representada por un conflicto fundamental caracterizado por dos elementos: por un lado el mercado al que se le da plena autonomía económica y que exige la no intervención del Estado, y por otro, el principio de igualdad que se difunde en la sociedad adquiriendo cada vez mayor fuerza, postulando la contraposición a la anterior que el Estado debe asumir la carga de eliminar trabas que impidan que los ciudadanos con más necesidades puedan gozar de sus derechos políticos, pero particularmente gocen de derechos sociales.

Posteriormente el Estado ya no sólo desempeña funciones de guardián de la propiedad privada, sino que actúa bajo valores tales como: seguridad, justicia, libertad; los trabajadores, ya no se enfrentan a las leyes de la economía, permanece una visión de ética por parte del Estado de crear una institución que proteja a los trabajadores de las alteraciones de una economía capitalista, es decir, se da un paso del llamado Estado Liberal al Estado Asistencial, facilitado por un aumento en la riqueza con lo cual el Estado tiene la posibilidad de destinar una cantidad razonable a fines sociales, y por otro lado, la llamada "Revolución Keynesiana" que elimina las políticas del *laissez faire* tenían lugar a una nueva política económica basada en la intervención del Estado en la economía con un papel esencial y central.

Aparece entonces la noción del *Welfare State* o Estado Benefactor, la cual considera como deber del Estado asegurar niveles mínimos de atención a necesidades básicas como el empleo o la educación. La conformación de los Estados de Bienestar se dio a través de una mayor intervención del aparato estatal en la economía, a la luz de la teoría económica de John M. Keynes, en

contraposición al modelo liberal de Estado, que había acentuado los problemas de pobreza y desigualdad social.

En la teoría keynesiana el papel de los privados ya no es considerado como motor único del progreso, dada una política de intervención estatal dirigida a conjurar las crisis cíclicas.

Por esto la obra económica de Keynes se considera la base sobre la que se apoya la filosofía occidental del Estado de bienestar. La cultura occidental al ver que existe una incapacidad para evitar las crisis económicas y ante las exigencias de la sociedad no ha encontrado otra solución que la de recurrir a la intervención del Estado, para que mantenga el equilibrio de la economía y para que de seguimiento a fines de justicia social, como la lucha contra la pobreza, distribución de la riqueza y a la protección de grupos sociales menos fuertes.

En consecuencia, el desarrollo de la economía ya no es regulado únicamente por el mercado sino también por intervenciones económicas y sociales del Estado que concuerdan en factores tales como:

- Aumento de servicios públicos
- protección a derechos de obreros
- distribución de la riqueza
- asignación de pensiones a los trabajadores ancianos, como beneficio de seguridad una vez terminada la relación de trabajo
- así como creación de empleos que garantice para todos los ciudadanos una fuente de ganancia.

Particularmente es hasta después de la Segunda Guerra Mundial dada la programación económica cuando puede decirse que se consolidan los principios del Estado de Bienestar.

En cuanto a la intervención económica del estado, puede decirse que este actúa

en un momento determinado para regular una situación económica específica o porque asume directamente una actividad económica y en tal sentido, la escasez de recursos públicos ha demostrado que el Estado no puede intervenir sin límite en la economía. La amplia intervención que realizó el Estado de bienestar, no logró arrojar resultados favorables, pues la mayoría de los problemas que se planteaba resolver continúan existiendo. Aún el llamado bienestar social que se buscaba con la intervención del Estado, no reflejó los resultados esperados. Por ejemplo la pobreza y el desempleo que no fueron erradicados; y en casos como México aumentaron. Sin embargo, este Estado interventor logró amortiguar la desigualdad que existía entre los grupos sociales.

Finalmente, después de la crisis que atraviesa el Estado interventor a nivel mundial, emerge una nueva forma de intervención del Estado en la economía y en la sociedad. Por su parte, Claus Offe señala que "el Estado debe intervenir en la economía para hacer rentable una cantidad considerable de actividades económicas, dando lugar a una fase superior del capitalismo, llamado capitalismo avanzado.

Hoy la nueva tendencia que caracteriza al Estado es la de un ente promotor y regulador más que intervencionista y distribuidor de beneficios. Entrando así en una nueva fase de su vida, cuyo objetivo será el revisar el papel que debe desarrollar en la economía y en la sociedad.

1.1.3 LA ETAPA CONTEMPORÁNEA

En todo el mundo se observa una tendencia a reducir la participación directa del Estado en la economía. En el caso de México este proceso se inició en los ochenta, lo cual generó que los agentes productivos participaran más en el desarrollo económico.

Las funciones que debe desempeñar un Estado contemporáneo han venido evolucionando a lo largo del presente siglo. A principios del siglo se pensaba que el Estado debería asumir estrictamente las funciones de garante del orden y de que se impartiera justicia. Posteriormente se asume que el estado debía llevar a cabo mayores funciones, particularmente las relacionadas con las prestaciones de servicios públicos como educación, salud, vivienda, etc. Es decir, se asume un modelo de Estado Benefactor. Todas estas fases fueron definidas en nombre de la modernidad del estado. Sin embargo, en la actualidad se ha generado un consenso en torno a la necesidad de replegar las funciones del Estado y dejar un mayor margen de acción a los privados, en la actividad económica; como a la sociedad civil en el ámbito de lo público.

Es importante destacar que el Estado contemporáneo debe, en primer término, entender y considerar el marco mundial y regional de referencia en el que se desenvuelve, a partir de ahí, visualizar su inserción más conveniente en ese contexto. Para ello debe considerar sus antecedentes históricos; la forma de gobierno sea centralista o federalista; la ideología de su población, las demandas y necesidades, y el grado de desarrollo en el que se encuentra. Pero sobre todo debe ser un Estado sensible a la opinión de la población y eficiente en el cumplimiento de sus responsabilidades; debe ser institucional para dar solidez y objetividad a sus acciones.

En cuanto al desarrollo, este implica tres vertientes:

- la social,
- la política y
- la económica

las tres van relacionadas entre sí, por lo tanto si se quiere un estado moderno deben atenderse estas tres vertientes por igual.

Por un lado, la acción social es importante para determinar las estrategias de atención a los grupos más desprotegidos particularmente los pobres; por otro lado,

la política es necesaria para convencer a los diferentes grupos sociales y para proyectar la imagen de las instituciones públicas; y finalmente, la acción económica nos permite dar orden a la producción y distribución en atención a las necesidades sociales prioritarias del Estado.

Hay que destacar que el Estado contemporáneo es una creación humana, histórica que la sociedad ha producido para resolver problemas y conflictos colectivos. Por lo que específicamente el Estado actualmente debe fundamentarse en los derechos humanos, contar con leyes y un gobierno democrático, fortalecer el mercado y llevar a cabo actividades de asistencia, desarrollo y seguridad social, en favor de la población, particularmente los más necesitados. En suma, el Estado Mexicano tiene funciones públicas y funciones sociales.

Se mencionaron ya las tres vertientes que deben considerarse en el desarrollo: social, política, y económica, pero también aunado a ella hay que sumar los cambios sufridos a nivel mundial, a los cuales hay que adaptarse para estar en posibilidades de competencia pero procurando siempre mantener la soberanía de la Nación.

Hay que recordar, que el Estado es una entidad moderna y dinámica que va adaptándose a los cambios que se producen en los ámbitos político y económico de la sociedad. Cuando el Estado no cambia en algunos de estos aspectos, se producen desequilibrios que afectan a la sociedad en su conjunto. La función del Estado, en una sociedad cada vez más participativa como la nuestra, debe estar orientada principalmente a la promoción y fomento de actividades productivas así como a la administración de recursos de una manera muy ordenada. El estado debe diseñar e impulsar un esquema que permita que la misma sociedad sea un motor de desarrollo independiente del gobierno.

Una característica importante del Estado contemporáneo consiste en mantener una nueva relación con la sociedad, entendiendo esta nueva relación como una

forma en la que el Estado más que interventor, se erige en un estado promotor y regulador de la vida social.

Finalmente, el Estado contemporáneo no puede conducir a un cambio social y económico si él mismo no se transforma. Quitar estructuras ineficientes en la administración pública, dar seguridad y respeto a la participación ciudadana, y reconocer que la política debe enriquecerse de las decisiones públicas, son aspectos esenciales que deben considerarse para lograr cambios. Así también la continuidad en el mediano y largo plazo de las políticas, tanto económicas como sociales y culturales es esencial para cambiar.

Por otro lado, el Estado no puede renunciar a la responsabilidad de llevar a la economía por el camino del desarrollo. Al cambiar el perfil de éste cambian también las prioridades que debe atender. En los aspectos de seguridad pública, salud, vivienda y educación, debe tener un papel central en la administración de los mismos, para garantizar que un número mayoritario de ciudadanos accedan a estos servicios.

1.1.4 LA CRISIS DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO.

Actualmente en el mundo, el Estado es tanto indispensable como inadecuado. Es un instrumento indispensable para lograr que se hagan muchas cosas, para proporcionar muchos servicios que se necesitan y para tratar muchos problemas reales. Pero es inadecuado para enfrentarse y arreglar un número creciente de otros problemas de la vida y de la muerte de muchos de sus habitantes. Ningún Estado, por ejemplo, puede proteger la vida de sus ciudadanos de una guerra, ningún Estado puede proteger la ecología del mundo, los océanos y la atmósfera, ni puede solucionar los problemas del crecimiento de la población mundial, o la falta de materia prima, de la energía o de los alimentos. De esto y otras condiciones ha surgido la crisis del Estado Moderno.

Los cambios que ocurren con el paso del tiempo, sean favorables o desfavorables han verificado las diversas crisis que han acontecido en el mundo. Por lo que es conveniente dar una definición aceptada del concepto de crisis: "Se define como crisis a un aumento de ruptura en el funcionamiento de un sistema, un cambio cualitativo en sentido positivo o negativo, una vuelta sorpresiva y a veces hasta violenta y no esperada en el modelo normal según el cual se desarrollan las interacciones en el interior del sistema en examen".¹⁶

Cabe destacar que las crisis son distintas dependiendo de los distintos tipos de Estado en las distintas regiones del mundo. Tomando en consideración esto, uno tiene que reconocer que la verdadera razón de las crisis de los Estados y la fuente de los problemas que existen en los diferentes sistemas estatales, tienen su raíz en la teoría y la práctica de la legitimidad del Estado, sus instituciones etcétera. Es decir, los criterios de esta crisis deben analizarse tomando en cuenta el propósito fundamental del Estado y la legitimidad de éste y de sus instituciones.

Es así que en el ámbito del Estado contemporáneo, las crisis han representado momentos decisivos, algunos han sido de mayor o menor intensidad, o hasta peligrosas en relación a las transformaciones o cambios más o menos importantes, ocurridos en el ámbito internacional de los Estados, o internamente en tres aspectos fundamentalmente: el económico, político y sociocultural.

Partiendo del concepto de crisis mencionado anteriormente, nos ubica para hacer necesariamente una revisión de los orígenes y causas, asimismo de su ubicación e intensidad. El Estado contemporáneo, continua siendo la organización política urgente en el mundo actual, pero ha entrado en crisis, en función de los diversos y tan marcados cambios internacionales, así como las modificaciones de las demandas sociales así como las necesidades nacionales, las cuales plantean una nueva definición del papel que los Estados Nacionales habrían de desempeñar en

¹⁶ Norberto , Bobbio y Mateucci, Nicola. *Diccionario de Política*, p. 454.

el nuevo contexto mundial, así también una redefinición de la actividad estatal que presenta diversas opciones de solución a los problemas nacionales.

Es un Estado existente de asuntos que se ha vuelto insostenible, o que rápidamente se va convertir en eso. Se desconoce o no parece práctico, se cree necesario un patrón o arreglo más nuevo, estable y sostenible; debido a la falta de medios o de consensos.

El mundo actualmente, es producto de cambios, hasta hace poco inimaginables por lo que actualmente se requiere de un nuevos esquema que hasta hoy se viene construyendo. Es así como puede concebirse el origen de la crisis del Estado contemporáneo, por lo que este deberá transformarse, como el mundo se ha transformado.

El Estado deberá dar respuesta a nuevas demandas, y a nuevas necesidades sociales, tanto en el ámbito interno como en el externo, y en esta capacidad de transformación es precisamente donde radica la vigencia del Estado Moderno. En palabras de Federico Reyes Heróles: "Se trata de una identificación a través de la experiencia y estando consientes de la concepción particular universal, de un fenómeno de cambio de algo que es llamado Estado y que se identifica por medio del concepto de acción estatal. Esta última, se da en la biosfera, en su mayor parte, y parece requerir de organizaciones dada la magnitud de los problemas en la capacidad de tecnología actual de la humanidad".¹⁷

México debe generar una estabilidad interna con creatividad económica, imaginación social y eficacia política para enfrentar con éxito los retos actuales, en un ambiente democrático y soberano que permita el desarrollo con libertad y equidad.

La actual crisis ha sido dura, por lo que el futuro del Estado, la nueva actividad

¹⁷ Federico, Reyes Heróles. *Ensayo sobre los fundamentos políticos del Estado Contemporáneo*, p. 32.

estatal, los fines del Estado, están ligados a la supervivencia de los hombres: "Los problemas a los que se enfrentan los Estados Naciones no aparentan volverse más sencillos, sino por el contrario, cada vez más complejos. Las diferencias existentes en las actuales organizaciones estatales son inconmensurables, y podrán ser mayores, de ahí la importancia de nuestro momento histórico".¹⁸

Una causa de la crisis del Estado contemporáneo se ubica en la insuficiencia de la actividad estatal para garantizar el desenvolvimiento humano hacia mayores niveles de vida. Estructuras estatales ineficientes generan una actividad estatal ineficaz.

Los Estados Nacionales se han agrupado en bloques comerciales tales como la Unión Europea, la Cuenca del Pacífico y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Los bloques comerciales significaron mayor eficientización de la actividad estatal, así como una nueva discusión de los principios fundamentales del Estado. En el mundo contemporáneo los Estados nacionales han sido desbordados, es decir, la acción estatal es supranacional, voluntaria e involuntariamente. Las fronteras significan una delimitación del espacio físico y legal en que la actividad estatal debe desarrollarse.

Por otra parte, el modelo de Estado en los países en desarrollo se ha dado prioridad a lo económico sobre lo político, lo cual ocasiona un estancamiento de la cultura política, que en el mayor de los casos ha significado, un aplazamiento de la democracia como característica de los sistemas políticos. Un ejemplo claro es América Latina, la cuál ha sido presa de dictaduras militares a lo largo de su historia. Hoy, la nueva realidad social exige el acceso pleno a sistemas democráticos, de legislación electoral respetable. Por lo que desarrollo y democracia o son analógicos puesto que el bienestar de los pueblos, es decir, sus niveles de salud, educación, vivienda, acceso a los medios de comunicación y estándares de vida en general, deberá ir de la mano con el ejercicio de los

¹⁸ *Ibidem*, p.23.

derechos políticos elementales, como es el derecho a votar y ser votado, y el desarrollo de la actividad estatal en el marco de la legalidad.

El desafío de combinar el crecimiento económico con justicia social y democratización en México es muy grande. Hoy, México es un país diferente al de hace algunos años. La severidad de la crisis actual es, quizá, la última manifestación del rompimiento del modelo anterior de competencia interna y del retraso en la consolidación del nuevo modelo de competencia internacional.

Existe la necesidad de maximizar el aprovechamiento de los recursos productivos en beneficio del bienestar general, para lo cuál deben concentrarse estos de forma programática en áreas y sectores estratégicos que permitan crear empleo, utilizar mercado interno y reactivar nuestra economía en la brevedad posible, en un marco de eficiencia, eficacia y competitividad internacional.

Como ya se ha mencionado los orígenes de las crisis del Estado Mexicano podrían identificarse en el nuevo papel que es atribuido al Estado a raíz de los cambios ocurridos en el mundo. La ubicación e intensidad de la crisis de este Estado está en relación directa con la magnitud de los problemas mundiales aparentemente disolubles, es decir; "La vida urbana, producción industrial, el uso masivo de energéticos, la contaminación, la destrucción de la flora y la fauna, la situación económica de Estados - Nación, en fin, áreas nuevas en las cuales la acción estatal frecuentemente tienen que recurrir a la perspectiva de totalidad como fuente de poder legítima".¹⁹

Por lo que el Estado deberá enmarcar sus fines y objetivos en relación con la actividad individual y social. Jesús Reyes Heróles buscando una alternativa de solución a la crisis del Estado contemporáneo plantea una nueva construcción de éste a partir de la recuperación de la dignidad esencial del hombre: "Se trata pues de lograr una adecuación del Estado Moderno a la esfera sociopolítica

¹⁹ *Ibidem*, p. 82.

contemporánea siendo nuestros puntales:

- a) La necesidad de lograr una simbiosis de las masa y el Estado,
- b) La obediencia a la constante de nuestra civilización: el respeto a la dignidad del hombre en su cabal integridad²⁰.

Es decir, la nueva estructura política que surja del Estado reformado es posible si se adecuan a las necesidades actuales. La participación de las masas en los procesos políticos es posible si se revisa la democracia representativa, que debe constituir un principio fundamental del Estado Moderno, debe ser una institución legitimadora del poder político ligada a los principios de soberanía y división de poderes. La democracia entonces juega un papel preponderante en las transformaciones del aparato estatal.

En el campo de la teoría política, Atenas hereda al mundo un concepto ético - político esencial: La Democracia tanto para Platón como Aristóteles, la democracia representaba el gobierno de los muchos. Pero el concepto de democracia en el mundo moderno la conforman filósofos de gran prestigio, quienes contribuyeron al esclarecimiento de la actual nación más democrática, entre ellos destacan: Spinoza, Milton, Locke con sus tratados sobre el gobierno (1680), advierte que el Estado sólo existe con la finalidad de garantizar los derechos y libertades "naturales" de los individuos; por ello, jamás debe intervenir en la esfera del derecho privado. Destaca de igual forma Montesquieu en su obra del Espíritu de las Leyes (1748) el cual establece una división tripartita del gobierno: el republicano, el monárquico y el despótico; así como una separación y equilibrio entre los poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Tocqueville por su parte identifica la democracia con el predominio de la libre movilidad social, el concepto de la nueva sociedad es igualdad política.

La representación política es tan importante para la democracia, como los derechos individuales lo son para el Estado de Derecho en donde estos derechos

²⁰ Jesús, Reyes Heróles. Op.Cit, p.33.

deben respetarse, garantizando así los deberes y las libertades de los ciudadanos.

Es indispensable construir un Estado que constantemente se transforme, que sea eficiente y eficaz; pero que sobre todo responda a la realidad actual, en búsqueda de salidas a las crisis, no solo del Estado sino del hombre moderno. Hoy la tendencia general y constante de las sociedades modernas apunta a la creación de sistemas democráticos representativos. El concepto Moderno de democracia representativa puede definirse, siguiendo los planteamientos de Norberto Bobbio como "el conjunto de reglas y procedimientos que permiten la más alta participación de la mayoría de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas que afectan al conjunto de la sociedad".²¹ La democracia desde esta perspectiva se define a partir del comportamiento práctico de las reglas del juego que llevan a la formación de una voluntad política mayoritaria y colectiva.

"El Estado deseable es aquel que coordina a la sociedad, creando las condiciones que favorecen su desenvolvimiento productivo, constante y justo. Ante la pretensión de que el Estado vuelva a hacer todo, la sociedad de nuestro tiempo se caracteriza como una sociedad abierta. Esto significa que los límites de la acción estatal están dados por lo que la sociedad sabe y puede hacer. Dejar todo en manos de la iniciativa estatal no sólo es improductivo, sino inviable en un mundo que ha optado por revisar constantemente lo que el Estado hace y cómo lo hace."²²

Finalmente, bastaría agregar que sea cual sea el tipo de Estado, este tiene como principal tarea el respeto de la libertad de cada uno de los individuos, así como el establecimiento de un Estado de Derecho, en el que las relaciones del Estado con la sociedad y de la sociedad misma sean reguladas por leyes. Además de que está sujeto a cambios, por lo que las reformas en el papel del Estado, su nuevo modelo de interrelación con la sociedad, el protagonismo fundamental de esta última a través de mecanismos de participación nuevos, son algunos de los

²¹ Norberto Bobbio. *¿Qué socialismo?*, p. 84.

horizontes hacia los que parecen dirigirse las grandes tendencias perceptibles.

La discusión en relación con el Estado ha adquirido un tono altamente ideologizado. En ocasiones abundan los dogmas, mitos, slogans, sofismos y otros recursos de bajo nivel científico. En su conjunto, el debate es muchas veces de muy precaria calidad. Por lo que el reto es tratar de ir más allá de este tipo de debate, superar las etiquetas y establecer contacto con lo que esta sucediendo en la realidad. Lo que actualmente debe importar no es el grado de intervención del Estado sino las formas y los medios, el tema del Estado no puede reducirse, como se ha hecho con frecuencia a la mera cuestión del tamaño. El tema real es el del papel del Estado frente a los problemas de la economía y de la sociedad; el modo de interrelación que se establece entre Estado y sociedad civil, así como la capacidad de gestión del Estado para cumplir el papel que sería conveniente que lleve a cabo.

²² Ricardo Uvalle Berrones. *El nuevo papel del servicio público*, p. 2.

CAPITULO DOS

REFORMA DEL ESTADO Y POLITICA SOCIAL

2.1 REFORMA DEL ESTADO EN MATERIA SOCIAL.

Son varios y de distinta naturaleza los temas que habría de abordar en torno a la cuestión de la Reforma del Estado mexicano; ya que es un tema crucial, que afecta a toda la sociedad.

El mundo que conocemos esta cambiando aceleradamente. Transformaciones en el campo económico y político. Las estructuras económicas mundiales se ven envueltas en una recesión que ha generado grandes márgenes de desempleo, la cuestión social tiende a agravarse a límites explosivos, crece la pobreza extrema, aumentan también las migraciones, se multiplican las enfermedades ligadas a los complejos de desnutrición; aumentan los flagelos de hambre y analfabetismo son algunas características que identifican la década de los noventa. Hay una poderosa incertidumbre sobre el futuro en tiempos de avances y retrocesos.

Hoy, la Reforma del Estado es un proceso internacional que avanza a través de diferentes modalidades. Ante complejidades e incertidumbres existe un proceso de búsqueda. Los Estados pueden beneficiarse del conocimiento de alternativas, agendas, errores, soluciones y cambios.

La Reforma del Estado es, un concepto amplio consistente en intentos de mejoramiento de uno o más aspectos de la gestión pública: la composición o asignación de sus recursos humanos, la racionalidad de sus normas, la obsolescencia de sus tecnologías entre otras. La Reforma Estatal tiende a involucrar al conjunto de la sociedad civil, adjudicando nuevos papeles a diferentes grupos o actores sociales.

En los contextos sociales "La Reforma del Estado reconoce tres momentos secuencialmente vinculados por la procedencia técnica de sus respectivos objetivos. En primer lugar, la transformación del papel del Estado, en segundo lugar la reestructuración y reducción de su aparato institucional y por último, el recorte de su dotación de personal".²³

En cuanto al primer aspecto, existen al menos cuatro medidas que modifican el papel en la gestión de la sociedad: ²⁴ privatización, desmonopolización, desregulación y descentralización; los cuales modifican la estructura del Estado. La privatización por su parte supone una disminución del Estado de su responsabilidad de producir directamente ciertos bienes o servicios. La desmonopolización en la medida en que la competencia privada disminuye la demanda de bienes producidos y servicios que el Estado presta, conduce como resultado a una reducción del alcance de la actividad estatal. En cuanto a la desregulación comparte el mismo propósito de limitar la intervención estatal al regular sus formas, finalmente la descentralización que supone un achicamiento del Estado Nacional y una expansión de los que asumen las funciones descentralizadas.

El segundo aspecto la reestructuración y reducción del aparato institucional. Es una antigua preocupación de la reforma administrativa clásica, acostumbrada a expresar muchas de sus recomendaciones bajo la forma de "cambios en los organigramas".

El último aspecto, el recorte de su dotación de personal, en donde la redefinición del papel del Estado y la contratación de su aparato institucional justifican que en las nuevas circunstancias, sobra personal. En muchos países se han puesto en marcha programas que no pueden categorizarse dentro de este patrón rígido.

La actuación del Estado en materia social debe evitar la actitud de darle la espalda

²³ Bernardo Kliksberg, *El Rediseño del Estado*, p. 54.

a la política y al Estado. Los esquemas participativos y privatizadores acaban por reforzar la dominación vigente o peor aún reproducen una acción estatal no controlada globalmente por la sociedad.

Si se quiere transformar la situación actual se tendrán que reforzar los aspectos de la planeación democrática, resaltando el carácter público más que el estatal de las agencias de bienestar social. Se tendrán que rebasar los ámbitos de la " simple prestación de servicios". Es necesario que se retome el contenido profundo de autonomía de lo social y que se amplíe para agregarle la idea de que ese proceso solo tendrá vigor si políticamente el Estado está sujeto al control de la democracia.

La transformación democrática de las instituciones públicas, su fortalecimiento y expansión son un requisito para profundizar en el papel distribuidor de la riqueza social.

La etapa actual, de Reforma del Estado, exige una revisión a fondo de las instituciones, instrumentos y formas de la intervención estatal en materia de bienestar social. Incrementar la productividad de las instituciones dedicadas a este quehacer, más que una necesidad es un imperativo que las condiciones imponen. Este ejercicio de revisión debe tener los propósitos de incrementar la capacidad del Estado para orientar y conducir el desarrollo social, así como elevar la eficiencia y la equidad de las acciones en la utilización de los recursos públicos.

2.2 RELACION ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD.

Es necesario afirmar que no hay política social del Estado que pueda ser desarrollada con el solo concurso del sector público. No hay ni habrá suficientes recursos para asegurar la cobertura eficiente de las poblaciones – objetivo. Esto implica comprender que en la gestión de la acción social del Estado la

²⁴ *Ibidem*, p. 59.

participación de la sociedad civil, a través de sus múltiples organizaciones, es condición indispensable.

Un nuevo estilo en el tratamiento de las demandas sociales debe proporcionar canales adecuados a la participación ciudadana, como única vía por la cual la participación puede incidir en la transformación democrática que requerirán las nuevas políticas sociales.

El tránsito hacia una nueva reforma de crecimiento y las transformaciones que este proceso ha provocado en la relación sociedad-estado y aún entre los mismos grupos de la sociedad, dan cuenta del agotamiento, de los acuerdos y pactos que sustentaron el funcionamiento de la política social. Sin haberse producido todavía transformaciones radicales, ni modificaciones suficientemente significativas como para sugerir un nuevo patrón de políticas sociales, se han verificado alteraciones en varios planos: en el político-institucional, en el modo y la capacidad del Estado para enfrentar las demandas sociales y en la dinámica de la economía para generar el mismo tipo de empleos de los años de crecimiento estable y sostenido. Tres modificaciones pueden mencionarse como evidentes en esta dirección:

- a) Se transforma la capacidad estatal de financiamiento y de asignación social de recursos. Este cambio pone en la agenda de la reforma del Estado la necesidad de una urgente reestructuración del segmento estatal encargado del bienestar de la población que tenga como objetivo una equidad más eficiente.
- b) Se hace cada vez más evidente un reclamo por una nueva relación entre sociedad y gobierno que tiene como propósito redefinir atribuciones y responsabilidades en materia de los mecanismos de acceso a la seguridad social. Se pide en síntesis, un acceso a los servicios básicos, menos gremial, más ciudadano y participativo.
- c) Las condiciones económicas producen y amplían formas de empleo más flexibles que se separan de las condiciones tradicionales de trabajo subordinado-sindicato-seguridad social y ponen en entredicho las formas de asignación del salario social vinculado al empleo formal.

2.2.1 ORÍGENES Y DEFINICIÓN DE SOCIEDAD CIVIL.

En el análisis del origen de la sociedad civil, los clásicos le atribuyen diversas causas, uno de esos elementos es que la sociedad civil nace en contraposición del Gobierno, no del Estado ya que forma parte de él, y que por su calidad de grupo vulnerable (por no contar con el monopolio de la coacción física) queda dentro del rubro de los llamados grupos de presión. Puede decirse que son grupos de presión, aún en su calidad de no ser fuerzas políticas, ya que de acuerdo a sus intereses estos los defienden mediante la influencia sobre las instituciones públicas, y en algunos casos sobre los partidos políticos, tratando de dirigir su acción en un determinado sentido.

La vida del ser humano en la actualidad sólo puede realizarse en sociedad, la cual presenta cada día formas de organización más complejas, en las cuales se percibe la permanente presencia de conflictos entre individuos, grupos, conjuntos sociales con algún denominador común. La mayoría de la humanidad vive en lo que se denomina sociedades, las cuáles han cambiado sus características, por lo que es necesario situarse en el presente de la realidad.

El concepto de sociedad civil es un término que tiene muchas acepciones asociadas con diferentes escuelas de pensamiento político. En general, se acepta que la sociedad civil es el conjunto de asociaciones intermedias que no pertenecen ni al Estado ni a la familia, entonces se puede decir que a la sociedad civil la componen asociaciones voluntarias de distinta naturaleza, empresas, sindicatos, universidades, varios tipos de corporaciones, etcétera. El término generalmente se relaciona con las ideas de Hegel. En el siglo XX los marxistas la rescataron de la Ideología Alemana de Marx y la aplicaron ampliamente para denotar las diferencias entre un Estado de clase (burgués) y las organizaciones sociales que luchan por democratizar al Estado. Es un concepto que cada vez se usa más pero que no siempre es claramente definido.

Su influencia radica por los diversos medios que utiliza, que van desde una simple gestión, hasta el uso de otros recursos como lo es la prensa, los mítines, paros, manifestaciones y aún inclusive mediante la violencia, dándose el caso cuando se toma algún recinto institucional. Aunque la mayoría de los organismos sociales tienen sus objetivos y características muy particulares, no precisamente de tipo político, las circunstancias pueden ponerlos como grupos de presión.

Desde su nacimiento (siglo XV o XVI) a la sociedad civil se le encuadro como expresión y parte de la incipiente sociedad burguesa, y nace con la característica de ser independiente del Estado. Más tarde el concepto de sociedad civil se amplió a otras nuevas esferas y movilizaciones sociales como los grupos ecologistas, sindicales, de derechos humanos, culturales, altruistas, comunitarios, etcétera.

Como se observa, la sociedad civil nace junto con el capitalismo; con la llamada burguesía comercial e industrial de aquellos siglos. "...El concepto de sociedad civil es hijo del capitalismo, alude a la sociedad que a partir de él se configura y que dirige y organiza conforme a su nueva visión del mundo la entonces reciente burguesía. Es así equivalente a la sociedad burguesa. Supuso de ahí una de sus virtudes, la liberalización de la tutela directa y absoluta del poder político y del religioso, con lo que abrió nuevos y más democráticas oportunidades, por lo menos en relación con las sociedades antiguas y tradicionales".²⁵

La división de la sociedad con respecto al Estado, Gramsci lo contempla en dos esferas, "primero que la sociedad civil es un conjunto de organismos llamados vulnerables privados, mientras que la sociedad política o Estado, le corresponde la función de hegemonía que el grupo dominante ejerce en toda la sociedad".²⁶ Se hace evidente la existencia de la supremacía de lo público con respecto a lo privado, y como la sociedad civil se ve inmersa en este segundo rubro, está

²⁵ Manuel Villa. *El archipiélago mexicano*, p. 72

expuesta a la intervención estatal en la regulación coercitiva del comportamiento de los individuos y de ellos mismos como organización social independiente.

En sí la sociedad civil surge y se desarrolla dentro de los conflictos que el Estado no pueda solucionar, surge en conflictos en aspectos de la economía, al igual que en aspectos sociales, como ideológicos y religiosos que las instituciones estatales tienen la tarea de resolver; por lo cual la intervención se ejerce promoviendo sus iniciativas y acciones, o simplemente reprimiéndolos cuando no se desenvuelven bajo el régimen jurídico establecido.

En cuanto a la definición de Sociedad Civil se entiende como "... el conjunto de las relaciones interindividuales que están fuera o antes del Estado y cierta forma agota la expresión de la esfera paraestatal".²⁷

Una característica importante que integra el concepto de sociedad civil, es su separación con el Estado; existe por tanto cierta autonomía frente a las acciones y actividades del Gobierno en sí; se dice entonces, que agota la esfera paraestatal porque en las atribuciones originales que tienen el Estado, y que concretiza el gobierno, al no llevarlas a cabo plenamente, la sociedad civil viene a dar respuesta a sus necesidades, y además, en su tarea diaria, desarrolla actividades que están enmarcadas dentro de las mismas atribuciones concretizadas del Gobierno; es decir, si existen ineficiencias en las políticas y programas que instrumenta cualquier institución pública, la sociedad se ve en la necesidad de organizarse para dar respuesta a sus intereses o necesidades, aún sin el apoyo del gobierno. Para ello cuenta con una serie de actividades para lograr autofinanciarse, tales como las cuotas de sus miembros, colectas y donaciones de otros sectores de la sociedad, o corporaciones nacionales e internacionales, entre otras.

Esta característica de la sociedad civil se desarrolla con mayor intensidad en estados modernos y democráticos, ya que en estados totalitarios donde la

²⁶ Norberto Bobbio, *Estado, Gobierno y Sociedad*, p. 49.

democracia no es aplicada, esta se ve más vulnerada frente a la intervención estatal.

“La vida de un estado moderno, en que la sociedad civil está constituida por grupos organizados cada vez más fuertes, es atravesada por conflictos de grupos que continuamente se renuevan frente a los cuales el Estado como conjunto de órganos de decisión y ejecutivos, desempeña la función de mediador y de garante más que detentador del poder del imperio, de acuerdo a la imagen clásica de la soberanía”.²⁸

La definición sobre sociedad civil que se cito anteriormente de Bobbio, se desprende del libro “Estado, Gobierno y Sociedad”, sin embargo, en el Diccionario de Política que el mismo escribió, agrega lo siguiente: “...asimismo, (la sociedad civil) constituye el campo de las variadas formas de movilización, de asociación y de organización de las fuerzas sociales”.²⁹

Otra de las características de la sociedad civil lo constituyen las variadas formas de movilización, de asociación y de organización de las fuerzas sociales; es decir, bajo el campo extenso de sus actividades que desarrolla, y para cumplir con sus objetivos, lleva acabo actividades de movilización entre sus integrantes, y además, invita a participar abiertamente a la población que se identifica con sus causas y objetivos; es decir, aunado a transformaciones , económicas y políticas, vino a sumarse el reclamo de la sociedad civil por participar y hacerse cada vez más responsable de una mayor cantidad de asuntos. Tenemos por ejemplo, que los grupos que luchan por el mejoramiento del medio ambiente, organizan marchas mítines y un número considerable de recursos con el fin de exigir de las instituciones públicas encargadas de esta problemática sus políticas y programas los hagan más eficaces. Otro ejemplo representativo, es el de la Cruz Roja, ya sea nacional o internacional, que para mantenerse como organización pide el apoyo

²⁷ *Ibidem*, p. 46.

²⁸ *Ibidem*, p. 31.

²⁹ Norberto Bobbio. *Diccionario de Política*, p. 1575.

de los muy diversos grupos altruistas, organizaciones de jóvenes, entre otros, para poder llevar a cabo sus colectas año con año. Esta situación ha llevado hablar de una sociedad civil, comunitaria y autosuficiente.

Al mismo tiempo es necesario reconocer que la reacción de importantes grupos ante el deterioro del Estado social, prestador de servicios públicos, (con acciones cada vez menos profundas en la atención social), fue un impulso a las acciones comunitarias y al desarrollo social basado en la solidaridad ciudadana.

Las organizaciones surgidas a partir de los terremotos de 1985, sobre todo en el área urbana de la ciudad de México, sin ser la regla, sirven también para ejemplificar estos nuevos movimientos. Estas organizaciones ciudadanas, que anteriormente eran percibidas como retrógradas reflejan hoy un movimiento básico de dinámica social y de desarrollo comunitario.

La sociedad civil posee un alto grado de capacidad gestiva, ya que para realizar sus tareas, hace uso de los recursos que se tienen de todos los sectores de la sociedad, es decir, recibe el apoyo de los grupos empresariales, altruistas, organizaciones de jóvenes, y aún del sector público sin perder autonomía. Todas las actividades y movilizaciones que realizan dentro de las actividades en la sociedad, se realizan dentro de un marco jurídico, a excepción de lo que la ley le prohíbe.

De todo lo anterior, puede definirse a la sociedad civil como aquel conjunto de relaciones sociales que se llevan en el seno de un Estado, entre los diversos grupos y organizaciones que existen dentro de él, pero que tiene la cualidad de tener la separación con la esfera gubernamental, caracterizándose por su alto grado de autonomía, movilización y gestión para cumplir los objetivos que se plantea.

2.2.2 LA SOCIEDAD CIVIL ANTE EL ESTADO.

Es importante señalar que la estructura de la sociedad es heterogénea y los elementos que la constituyen no tienen el mismo origen ni la misma edad. En todo sistema social coexisten relaciones y conformaciones afectadas por el tiempo. Dentro de la sociedad existen jerarquías dominantes o subordinadas manteniendo esas diferencias de origen, evolución y existencia, con una tendencia a la conservación de los elementos que la componen.

Como elementos constantes en la continuidad, observamos que el pasado, el presente y el futuro son determinantes en cada sociedad.

El pasado: influye en una sociedad mediante la tradición.

El presente resulta de la práctica cotidiana teniendo en cuenta los diferentes actores sociales y sus interrelaciones.

El futuro es la búsqueda de hechos por venir basada en la actividad de fuerzas y tendencias de desarrollo.

El tiempo en estas tres manifestaciones sociales, es lo que mantiene y refuerza la continuidad.³⁰

Los movimientos sociales se manifiestan así a través de los actores individuales y colectivos, indicando su posición en la sociedad de acuerdo a sus intereses, participan y compiten en los sistemas de relaciones sociales. La competencia se da por la escasez de los recursos y de los ingresos, lo que da al sistema social una desigual correspondencia entre sus estructuras.

Las prácticas sociales van determinando categorías dentro del orden existente, en las que quedan inmersos los distintos actores que las conforman, cuando hay un

³⁰ Los comportamientos adquiridos en el pasado ("la personalidad"), el individuo los cambia y rehace con cada decisión en el presente. "Gracias a lo que ha aprendido en el pasado, no se halla del todo sometido al presente. Gracias a lo que todavía puede aprender, no está del todo sometido al pasado. La acción recíproca entre su presente y su pasado da forma a sus ajustes internos, como respuesta a nuevos desafíos." Karl W. Deutsch, p. 136.

grado mínimo de actividades y prácticas en dicho orden, éste se caracteriza por el conformismo, la pasividad y la sumisión. En éste sentido el individuo trata de obtener la máxima ventaja acatando las normas que el gobierno establece. Se da la práctica de individuos que buscan maximizar sus ventajas con respeto aparente de las normas, otros en cambio critican el orden establecido quedando fuera de ese orden algunas de sus actividades y prácticas.

La sociedad y el individuo forman un sistema de unidad- pluralidad y se comunican a través de relaciones, las cuales, por un lado se complementan y por el otro resultan opuestas, lo que nos indica que la diversidad social está constituida por la diversidad individual, y ambas se desarrollan recíprocamente.

Es amplia la variedad de diferenciaciones y comportamientos de los individuos. Los actos carentes de utilidad no son funcionales en la sociedad. Las relaciones entre los individuos se dan por un lado en la cooperación y solidaridad y por el otro en la competencia y el antagonismo.

Los factores que integran una sociedad, hacen que esta se presente como contradictoria, móvil, y como la sede de tensiones permanentes entre fuerzas y tendencias de conflicto. Entonces la reproducción y la continuidad de las relaciones sociales no se dan por si solas o automáticamente, sino que requieren de las diversas fuerzas y tendencias en coexistencia que actúan para contribuir al progreso del sistema o para su misma transformación.

Actualmente son pocas las sociedades que cuentan con una cultura democrática y con una verdadera participación política por parte de la sociedad, algo que resulta difícil de lograr por aquellas sociedades en donde sus ciudadanos no están interesados en la conducción y participación para la solución de la problemática social, además aquí habría la necesidad de plantearse hasta que grado puede participar la sociedad, si tomamos en cuenta que no puede darse una democracia directa como la concibieron los griegos ya que por el número de individuos que la

componen y por sus particulares intereses, no se podría fácilmente llegar a un acuerdo en todos y cada uno de los asuntos socio políticos.

Todas las sociedades hacen política, pero no todas lo son de la misma manera, se puede pensar que el Estado no es históricamente equivalente a la organización política autónoma. El fenómeno político no está ligado a sociedades desarrolladas ni a la existencia de un aparato estatal. Todas las sociedades, aún las que pueden llamarse primitivas o atrasadas, producen este fenómeno que suponen aspectos de control social aunque esté no sea necesariamente coercitivo.

Ya en sociedades primitivas, la diferenciación de funciones, genera desigualdades y privilegios entre grupos e individuos, surgidos estos, de las relaciones: económicas, de edad, de sexo, de parentesco, de descendencia y militares. De la competencia de intereses y enfrentamientos, surgen estrategias y tácticas de lucha que configuran una vida política.

La función del poder político en este sentido es la defensa de la sociedad contra sus propias contradicciones y debilidades, no sólo por la coacción que pueda ejercer sino porque abarca los mecanismos que contribuyen a crear la cooperación interna de la sociedad.

En un principio, por medio de la simple división del trabajo la sociedad se creó los órganos especiales destinados a velar por los intereses comunes. Pero a la larga estos órganos, a la cabeza de los cuales figuraba el poder estatal, persiguió sus propios intereses, para quedar por encima de la sociedad. Aunque los Estados nacionales actualmente están en un proceso de democratización, esto no significa que desaparezca la propensión que tiene el poder político y el mismo Estado, hacia su autonomía al mantener un monopolio en la dirección de los intereses comunes, así como del control colectivo, creando una complejización de la vida social y económica.

Lo mismo sucede con los órganos especializados que tienen como función la gestión de los asuntos comunes cuando pretenden adquirir su autonomía³¹ principalmente cuando la sociedad manifiesta que no puede prescindir de estos. Salido de la sociedad, el Estado se vuelve un poder independiente por su lógica propia. Los representantes de los intereses comunes se elevan sobre la comunidad y se ponen al servicio de sus intereses propios o de grupo.

Cuando el control colectivo termina por desaparecer o volverse ineficaz, los intereses comunes se vuelven objeto exclusivo de la reglamentación autoritaria, y el Estado se presenta frente a la sociedad como poder autónomo de dominación.³²

La especialización de la división social del trabajo provoca una administración del Estado más compleja debido por ejemplo, a los factores de expansión y concentración demográfica, la redistribución de la riqueza, las intercomunicaciones, el intercambio comercial, el desarrollo financiero, de la ciencia y la tecnología. Esto pone cada vez más de manifiesto la división entre el trabajo manual y el intelectual.

El Estado se desarrolla cuando la sociedad se deja desposeer de su iniciativa y de sus poderes, abandona la gestión de sus intereses comunes, los trasmite por espontánea debilidad o bajo imposición coactiva a la institución gubernamental, es decir, la sociedad se despolitiza. El Estado asume – en parte como pretensión y en parte como realidad- la conciencia, la racionalidad, el poder organizador y cohesionante, y la representatividad del interés general, que le ha desprendido a la sociedad. La organiza, y regula los conflictos que le han dado nacimiento y sentido, adecuándolos al orden social establecido.

El Estado moderno viene a ser una necesidad de la sociedad para atemperar los

³¹ “ Autonomía significa lo contrario de heteronomía, que el orden de la asociación no esté otorgado o impuesto por alguien fuera de la misma y exterior a ella, sino por sus propios miembros y en virtud de la cualidad de tales”. Max Weber. *Economía y Sociedad*, p. 40.

³² Marcos Kaplan. *Estado y sociedad en América Latina*, p. 155.

conflictos existentes en ésta, cuando el Estado adquiere fuerza y movimiento propio se sobrepone a la sociedad y es éste quien ejerce el poder político y el control de la sociedad. Sociedad y Estado son entes diferentes sin que existan aislados sino al contrario, su existencia es interactuante con influencia recíproca aunque no con la misma intensidad de una hacia el otro.

Como entes diferentes, hemos visto por separado a la sociedad y al Estado pero a la vez existe una relación entre ambos. Pero, ¿ cómo se lleva a cabo la relación entre la sociedad y el Estado?; se observa que el Estado ha utilizado a la administración pública como el medio para relacionarse con la sociedad a su vez, se ha manifestado en el Estado primero mediante las clases sociales, y ahora a través de los diferentes grupos de interés.

El Estado se vincula a la sociedad a través de la Administración Pública que funge como brazo mediador del Estado en dos niveles: el político y el económico. En lo político, la Administración Pública ejecuta detalladamente la aplicación de las normas generales a los individuos privados de la sociedad, es decir, individualiza el carácter universal de las leyes a efecto de hacer valer el poder del Estado sobre la sociedad civil. En lo económico crea las condiciones materiales y sociales para que la sociedad civil se reproduzca con un carácter privado, egoísta y lucrativo.³³

2.3 RELACION DEL GOBIERNO CON LA SOCIEDAD CIVIL

Como se vio anteriormente definir el término Estado no ha sido una tarea fácil, del mismo modo que definir el término Gobierno, en el pasado se estudiaba este término como sinónimo de Estado, es con Jean Bodin cuando se diferencia al Gobierno del Estado, cuando entiende al "gobierno como el órgano mediante el cual se hace uso del poder conferido al mandatario, entendiendo en este al

³³ Ricardo, Uvalle Berrones. *El Gobierno en Acción*, p. 106.

Estado".³⁴ Entonces se define al gobierno como una materialización del Estado.

En el apartado anterior se explicó el origen y definición del Estado; ahora bien, y recapitulando el Estado es un ente general que nace como la organización política de la sociedad. Asimismo se dijo que el Estado se compone de tres elementos: una población, un territorio y un régimen de Gobierno; en este sentido, el gobierno forma parte del Estado y quien habla a nombre de él. El gobierno es el aparato administrativo que concretiza las funciones y atribuciones del Estado por medio de su dirección, dicha dirección se materializa por conducto de organismos e instituciones públicas.

El Estado se origina con el fin de que la sociedad tenga todos los satisfactores para su permanencia y desarrollo; por ejemplo, las atribuciones del Estado como lo son: el bienestar social, educación y protección civil y los medios adecuados para desarrollarse. Quien sino por conducto del gobierno se concretizan.

Ricardo Uvalle Berrones define al gobierno como: "Junto con el Estado los medios mediante los cuales se garantiza la realización de los individuos y de la sociedad en su conjunto, es el medio por el cual se buscan las capacidades de dirección en beneficio del bien común... es dar rumbo a la heterogeneidad de la vida civil, es dar capacidad de dirección, de organización y de integración de las voluntades particulares en un mismo sentido".³⁵

Por su parte Karl Popper, define al Gobierno como "el conjunto de instituciones y reglas que hacen posible la certidumbre y el buen desarrollo del ambiente político y la estabilidad social, en tanto entendemos a las instituciones como el conjunto de reglas que se encargan de clarificar y dar certidumbre al desarrollo de lo político".³⁶

³⁴ Jean, Bodino. *Los seis libros de la República*, p. 53.

³⁵ Ricardo Uvalle Berrones, *Un testimonio de gestión y modernización administrativa: el gobierno del Estado de Sinaloa*, p. 14.

³⁶ Karl, Popper. *La Sociedad Abierta y sus enemigos*, p. 337.

Entendido así como el conjunto de individuos e instituciones que gobiernan en el Estado. El Gobierno encargado de la dirección del Estado se plantea la conducción del mismo, influyendo en el orden social y la misma distribución de la riqueza. Para que esto se lleve a cabo, se establece una relación entre la sociedad y el Estado, y es el Gobierno quien hace posible dicha relación. En su relación con la sociedad el Gobierno lo hace a través del Poder Ejecutivo, mientras que la sociedad se relaciona con el gobierno por conducto del Poder Legislativo.

La relación se da de la siguiente manera: el Gobierno por medio del Poder Ejecutivo, y más específicamente mediante la Administración Pública, hace posible el otorgamiento y prestación de servicios que la sociedad requiere, y las encargadas de todas las actividades de los asuntos del Estado son, por ejemplo, las 17 Secretarías, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, que se estipulan en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dichas instituciones están encargadas desde el servicio exterior mexicano, la defensa externa e interior del país, hasta cuestiones como lo es la vivienda y el desarrollo social en general.

El Gobierno en su definición se entiende como "el aparato administrativo del Estado y su personificación, y además quien realiza la gestión político-administrativa de la comunidad. El Gobierno es pues, la encarnación de las altas funciones de dirección política del Estado en determinados individuos u organizaciones en un determinado período".³⁷

Con esta definición se expresan los elementos de diferencia con el Estado; tenemos presente que el Gobierno es el aparato administrativo del Estado, y por tanto se personifica en él; y por el otro lado, el Gobierno es quien realiza la gestión política – administrativa de la sociedad.

Para fines de esta investigación, se retoma la gestión político- administrativa que

³⁷ Rosendo, Bolívar Meza. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, no. 134, octubre – diciembre,

realiza el gobierno; con dicha gestión el gobierno tiene que dar respuesta a las principales necesidades sociales como lo es el bienestar social, la educación, la salud, la seguridad pública, etc. Que si bien, y como la sociedad es parte del Estado, materializa estas necesidades por medio de servicios y actos administrativos concretos.

En otra definición sobre el gobierno se expresa lo siguiente "el Gobierno es el núcleo de las funciones directrices de la política de un Estado. Es por tanto, encargado de la función rectora".³⁸

La política que concretiza el Gobierno de las atribuciones del Estado, se le atribuyen formalmente, ya que son el núcleo de las funciones directrices. Omar Guerrero expone que estas políticas o directrices del Gobierno va implícita de la autoridad y el ejercicio del poder para su cumplimiento cabal; mientras que para la generación de demandas, por parte de la sociedad, se aplican medidas concretas para su satisfacción.

El Gobierno para concretizar las funciones del Estado, realiza las actividades esenciales por medio de diversos actos, tanto jurídicos como administrativos, con el fin de cumplirlos objetivos que se plantea para dar respuesta a las necesidades sociales. En este contexto, el Gobierno para su funcionamiento, tanto en la doctrina política como jurista, se reconoce y divide en tres actividades, la función legislativa, la administrativa y la jurisdiccional.

Las funciones del Gobierno se llevan a través de los poderes de la Unión, estos se dividen en tres y lo constituyen: El poder Legislativo, encargado de formalizar, crear y cambiar el sistema legal, y su reglamentación; El poder Ejecutivo, es el que concretiza las atribuciones del Estado en materia administrativa, y quién además realiza lo que la ley establece. En cuanto al poder Judicial, es el encargado de vigilar el cumplimiento de la ley, y de aquellos procesos jurídicos encaminados a

1988, p. 157.

restituir el orden social y jurídico.

En México, la actividad del Estado y los poderes que existen son tres: el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial. De acuerdo a los preceptos legales que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos que hablan de la composición del Supremo Poder de la Federación y su división misma, es del artículo 49 al 114, donde se establecen las atribuciones, características y límites que tienen cada uno de los poderes del Unión.

Todas las actividades que se desarrollan, tanto entre particulares, como entre particulares con el Gobierno; y además de las mismas actividades del Gobierno, están reguladas por un conjunto de leyes, decretos y reglamentos que solo se les atribuyen formalmente al poder Legislativo, estas atribuciones y facultades son crear las leyes, ampliarlas y enmendarlas.

La actividad jurisdiccional esta constituida por un conjunto de actividades desarrolladas por el Poder Judicial que normalmente, dentro del régimen constitucional, esta encargado de actos judiciales. La institución facultada de esto es la Suprema Corte de Justicia.

En cuanto al poder Ejecutivo, se puede apreciar en dos sentidos, como Gobierno y como Poder Administrativo. En el primero de los casos, se define por la situación que guarda dentro del Estado, con relación a éste y a los demás poderes en que se divide el ejercicio de la soberanía. Como Poder Administrativo se define por la relación con la ley que ha de aplicar y ejecutar en casos concretos.

Finalmente es el Poder Ejecutivo en quien recae la Administración del Estado debido a sus funciones de alta dirección que están, por un lado, para asegurar la existencia y mantenimiento del propio Estado; y por otro, lograr los fines y atribuciones en todos los aspectos del país.

³⁹ Gárraro R. *Diccionario de Política*, p.171.

2.4 EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

Las organizaciones no gubernamentales tienen un papel que es necesario desarrollar y cuyas condiciones es indispensable propiciar. Su incorporación puede mantener mecanismos más amplios y no onerosos para la ejecución de los programas, para el control de los recursos y fiscalización del desempeño. No se trata de crear burocracias inútiles, sino de entender que la calidad de los servicios sólo puede mejorar en la medida en la cual los propios receptores se hagan parte de la gestión.

El reto es que el Estado se mueva bajo nuevos modelos y en estrecha interrelación con las organizaciones no gubernamentales y las comunidades pobres, para enfrentar la explosión de la pobreza que se observa en muchos países.

2.4.1 LOS ORÍGENES DE LAS ONG'S.

El origen de las ONG's, se contextualiza actualmente bajo una nueva modalidad de organización y de clasificación dentro de la acción social, que tiene su connotación y sustento en el surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en 1946, que en su pronunciamiento expresa "Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas". Cuando nos referimos al pueblo, se tiene una connotación con lo que esta organización social. El pueblo, en términos de los clásicos de la teoría política, lo forman los hombres ciudadanos, personas o individuos siendo el fin de su organización la supervivencia; como la contempla Juan Jacobo Rousseau al hacer mención que el hombre en estado primitivo, tiene que realizar un contrato con los demás hombres.

De lo acuerdo a lo anterior, la ONU nació como una Organización No Gubernamental. Aunque se planteó la no injerencia gubernamental en sus

estructuras, actividades y beneficios que otorga a las partes integrantes, el total de su financiación proviene de los diversos gobiernos que tienen representantes en dicha organización. Por lo que en su autonomía, en muchas ocasiones, las potencias la utilizan para legitimar acciones en su propio beneficio pretendiendo hacer creer que es una decisión en todos los representados.

En las sociedades industriales se observa mayor presencia y mayor auge de la participación de los ciudadanos en asociaciones y organizaciones. Estas sociedades, gobernadas según los ordenamientos democráticos, se plantean el problema de instituir derechos de participación para el ciudadano como miembro de la comunidad política. En este sentido, las formas de organización social, como se conocen en la actualidad, tienen su origen desde que surge el capitalismo; y se han caracterizado con formas de organización del sector social, adquiere su connotación y clasificación cuando nace la ONU dentro del consejo económico social, en donde, se instrumentaron programas específicos para promover las actividades de la participación social y de manera operativa se les denominó: ONG's por lo cual la ONU adoptó este término para este tipo de movilización social.

Las ONG's son asociaciones voluntarias de ciudadanos que no tienen fines de lucro y que están organizadas de manera local, regional, nacional o internacionalmente.

Asimismo las ONG's son agrupaciones civiles e instituciones de asistencia privada, que tienen como objetivo tareas de beneficio social, específico o genérico y en ocasiones de manera aislada.

Estas organizaciones de personas voluntarias (particularidad muy especial) dentro de los cambios de estructura social se revalora su carácter. Esta consolidación, de acuerdo a diversos criterios, se debe a su extraordinario aumento de la población que puede definirse como esencialmente urbana por la consolidación entre las

clases medias de ciertos grupos tecnoburocráticos.

Como manifestaciones de la sociedad civil y movimiento social, las ONG's constituyen expresiones colectivas relativamente organizadas, con diferentes niveles de politización y de duración variable que surgen para alguno de los siguientes aspectos:

- a) Demandar solución a determinadas necesidades o conflictos sociales.
- b) Enfrentar medidas aplicadas en el desarrollo de los programas y políticas por el gobierno, que en determinado momento llega a afectar la esfera de los ciudadanos, y por lo tanto, se ven vulnerados los derechos de éste, o por el hecho de que se presentan intereses contrarios a determinado grupo de personas, vecinos o sectores sociales.
- c) Defender una situación particular considerada como justa contra quienes pretendan alterarla, como es lucha ea favor del medio ambiente, los derechos humanos, discapacitados, vivienda, entre otros.

Las ONG's con frecuencia realizan tareas que son propias de las instituciones públicas. El grado de distanciamiento u oposición frente al estado es variable, pero requieren indefectiblemente para su existencia, de un margen de desarrollo propio. Exigen su derecho a actuar como representantes de los intereses y demandas de sus integrantes y en calidad de interlocutores y mediadores de la sociedad ante el Estado.

Dentro de su campo de acción y actividades, la autonomía de la ONG's es considerada una de las principales virtudes, sin embargo, el Estado como rector de la vida social los controla y regula, imprimiendo sus propias modalidades a las asociaciones en general por medio del marco normativo y legal. En México esta regulación de las asociaciones se encuentra establecida en Código Civil. Pero antes del Código Civil, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establecen las bases que se van a determinar y especificar las obligaciones y derechos que contraen los ciudadanos o personas al formar una

asociación.

En el caso de México, existen antecedentes sobre la movilidad y participación social después de la Revolución Mexicana, sin embargo, se desarrollan dentro de un marco corporativista. Este corporativismo se acentúa más durante el régimen del presidente Lázaro Cárdenas, la movilización social es organizada en torno a la figura del Estado; mientras tanto las que tienen autonomía son realmente contadas, entre las cuales se encuentra la acción social y los servicios que prestaba la Iglesia católica. Durante este período histórico, la sociedad que se organiza y fortalece, busca encontrar en la unidad del Estado un proyecto del desarrollo.

En los años siguientes, que van de 1940, hasta 1934 aproximadamente, son los años que se han llamado, el proceso de industrialización moderna del país; este lapso de tiempo se caracteriza por el proceso acelerado de importaciones, al transcurso progresivo de la economía industrial en lugar de la agrícola; y como causa, el incremento considerable de la población urbana; en términos económicos de un crecimiento sostenido del 6% anual en promedio.

Frente a estas transformaciones, México se hizo, con paso acelerado, en una sociedad urbana, donde la capacidad de respuesta el gobierno y las autoridades en general, se hizo cada vez más difícil, ya que las necesidades urbanas se hicieron cada vez mayores; por lo que la urbanización se convirtió en el principal motor del asociacionismo en México, ya que esta población al contar con mayores oportunidades de educación, de información, y de la interacción con otros individuos para exigir sus necesidades, le dio la oportunidad de formar asociaciones.

Por lo cual el país se vio inmerso en una crisis política y de cambios de valores de una generación a otra; dicha crisis se manifestó con los sucesos del movimiento estudiantil de 1968; sin embargo, no se presentó como una crisis estructural, sino

más bien una crisis, como muchos autores coinciden, moral y psicológica, de convicciones y valores.

Este movimiento fue el primer grito de la sociedad en contra del corporativismo estatal, en búsqueda de su propia identidad y movilidad. Porque que un movimiento urbano y moderno. Es el inicio de la movilidad social, sensible a las causas y los nuevos símbolos: derechos humanos, igualdad de oportunidades para la mujer, libertad de expresión, y actualmente, lucha por el medio ambiente.

Durante el régimen de Echeverría Álvarez, la crisis se agudizó, ya que se traspasó a la economía. "En lo económico presentó los siguientes indicadores: deterioro acelerado del poder adquisitivo de las masas, estancamiento de la inversión privada; aumento desmedido del gasto público a costa del creciente endeudamiento externo; desempleo y debilitamiento del comercio internacional".³⁹

Bajo este contexto en México han existido movilizaciones sociales y organizaciones desde mucho antes de la década de los ochenta; sin embargo, el aumento de la participación social cobra su mayor auge a partir del sismo de 1985, en donde se crea un carácter de conciencia. Es desde este año que se empieza a consolidar la participación social en México, ya que esta movilización social, en los años siguientes tuvo mayores resultados, como es el caso en 1988. "el 88 se explica por el encuentro de dos fenómenos: una ruptura interna del corporativismo, que pasa a diversificar a la organización civil y el que haya surgido una gran experiencia de proyectos por parte de la sociedad civil".⁴⁰

En otros aspectos como es de la contaminación y la democracia, los movimientos populares discuten y analizan propuestas para que se logren dar una visión global a los problemas. Es decir, la movilización social no solo se desarrollo en campo de lo urbano, si no que traspasó a otros problemas, como es el del medio ambiente.

³⁹ José, Fernández Santillan. *Política y Administración Pública en México*, p. 117.

Para fortalecer a la sociedad civil es necesario que este intervenga al momento de designar a los representantes populares y que debe de orientar sus esfuerzos a aquellas fuerzas políticas, en proceso de definición para que contiendan los candidatos que mejor representan sus intereses.

2.5 PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS DECISIONES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO.

La participación⁴⁰ de la sociedad civil se ha vuelto un tema recurrente en los discursos del gobierno porque aquella, cada vez más demandante pero no participativa en las decisiones oficiales y esto se mantiene de maneras muy diversas dependiendo del sector social de que se trate.

Para señalar la participación de la sociedad civil, en las decisiones administrativas del Estado, se precisa determinar a que se le llama participación de la sociedad, las formas que esta adoptaría y si realmente existen las condiciones para esa participación. O si sólo se esta tratando de confundir la acción demandante de la sociedad con el multicitado término de participación.

Se puede considerar que para que halla una participación de la sociedad, debe de existir al interior de esta:

- a)- el convencimiento, mediante el conocimiento cognoscitivo;
- b)- la convicción y
- c)- la acción. Mientras no se reúnan estos tres elementos, la participación puede ser pasiva u oportunista.

⁴⁰ Ibidem, p. 120.

⁴¹ En realidad estaríamos hablando de las demandas de la sociedad ya que no se ha llegado a una participación consciente por parte de la sociedad civil en las acciones administrativa del Estado. Menos aún en la participación política, toda vez que " el uso pleno de los derechos del ciudadano no le garantizan una participación política, pues esos derechos quedan segmentados y alejados de los procesos efectivos de decisión". Jürgen Habermas. *Teoría de la acción comunicativa*. p. 495.

La participación pasiva:

Es cuando el ciudadano sólo se entera mediante la lectura o lo que escucha.

La participación oportunista:

Es cuando no existe una convicción en el ciudadano sino sólo una acción que puede manifestarse eventualmente.

La participación activa:

Sólo se logra cuando el ciudadano mediante el conocimiento y la convicción, conoce las causas por las cuales quiere participar.

En cuanto a las formas convencionales de participación social ⁴² puede señalarse: el corporativismo (obrero, campesino y popular); a los partidos políticos; a las clases sociales y al poder legislativo.

El corporativismo esta virtualmente aniquilado ya que durante el tiempo que se ha mantenido, nunca ha reivindicado los derechos ni de los trabajadores, ni de los campesinos, ni de los sectores populares sino que más bien se hizo de éstos un clientelismo político resultando una participación condicionada y en el mejor de los casos oportunista.

Los partidos políticos de oposición,⁴³ es claro que dirigen sus objetivos y esfuerzos hacia la conquista del poder político⁴⁴ pero mientras no lo logren, están limitados

⁴² " Uno de los puntos medulares en el contexto de un Estado necesario, es que la administración pública tiene que replantear los modos de relación que tienen con la ciudadanía, es un replanteamiento que tiene por objeto dejar atrás las relaciones de clientela política, las cuales fomentan privilegios de clase, corporativos o gremiales. En una situación así, se gobernaba no a ciudadanos, sino a grupos, camarillas o cotos de poder favorecidos. Se proporcionaban servicios con criterio discrecional y se impedía que la igualdad se reconociera como una de las condiciones fundamentales de la sociedad civil". Ricardo, Uvalle Berrones, *La calidad de la Administración Pública Moderna*, en *Revista de Estudios Políticos*, no. II, FCPyS, UNAM, p.110

⁴³ Aquí no se considera al partido en el poder ya que este centra sus acciones de acuerdo a la política del gobierno en funciones.

⁴⁴ Cuando un partido político no ha logrado el poder, se mantiene como oposición minoritaria y tiene como valores: la honestidad, el acercamiento con la sociedad para apoyarse en ella; el trabajo para la comunidad; la supremacía del interés general; la práctica de los principios que rigen a su partido y la unión entre sus

para poder modificar las políticas gubernamentales por lo que la participación de la sociedad a través de los partidos puede ser activa pero poco eficaz para una reivindicación de la sociedad en su conjunto.

Los grupos sociales de presión y de interés, mantienen por un lado una lucha económica y por el otro una lucha política haciendo siempre precisamente desde la posición de grupo y con una perspectiva global, pero cada uno de estos grupos se convierte en el interlocutor de los miembros que lo conforman aunque un alto porcentaje de sus miembros prefieren mantener una participación pasiva, con respecto a las acciones del gobierno.

El poder Legislativo al no cumplir cabalmente con su cometido que en teoría es el de representar a la sociedad en su conjunto, ha permitido una sobre posición del ejecutivo, permitiéndole a éste eliminar sus facultades, y la posibilidad de que la sociedad manifieste sus preferencias mediante esta institución ante el Estado, por lo que ha ocasionado que no se tome en cuenta a la sociedad civil en el momento de legislar y en consecuencia tampoco podrá influir en las acciones que lleve a cabo el poder ejecutivo o el mismo Estado.

Al poder Legislativo no se le podrá considerar como una forma de participación de la sociedad mientras no exista una verdadera separación de poderes y éste haga valer sus facultades y atribuciones ante el Ejecutivo, es por esto que vale la pena observar como se ha mantenido la relación entre el poder legislativo y el ejecutivo desde su origen para tener una idea más clara de la sobre posición del uno sobre el otro.

miembros, pero cuando logra obtener el poder político, ya existen otros valores o mejor dicho otros intereses susceptibles de repartir entre sus dirigentes siendo este motivo, la causa de desacuerdo y desunión por el reparto de los privilegios que da estar en el poder, pasando a último término el beneficio social. Es por esto que el sistema de partidos es actualmente muy cuestionable por lo que a la sociedad ya no le interesa afiliarse a estos más bien los esta rebasando y empieza a gestionar sus demandas sin intermediarismos.

2.6 CONCEPTO Y COMETIDOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

De los conceptos expuestos anteriormente, se entiende que la Administración Pública es una organización que forma parte de la actividad del Estado, depende directamente del poder Ejecutivo Federal y para tal efecto, cuenta con un conjunto de órganos centralizados, desconcentrados y paraestatales; de acuerdo a las atribuciones que el Poder Ejecutivo tiene a su cargo.

La administración Pública es una actividad diversificada, especializada e institucional, es decir, lo que hace o deja de hacer tiene impacto directo en la vida de los individuos, en sus relaciones sociales y en las formas de organización que los agrupan en la vida pública.

Una definición de la Administración Pública es: "la ejecución detallada y sistemática del Derecho Público. Cada aplicación especial, particular, de la ley general, es un acto administrativo".⁴⁵

Además de ser la ejecución detallada y sistemática del derecho público, Omar Guerrero aporta lo siguiente: "La Administración es la parte más visible del Gobierno, es el Gobierno en acción; es el Poder Ejecutivo, el que actúa el aspecto más visible del Gobierno mismo".⁴⁶

En este sentido la Administración pública es acción, acción gubernamental, y por lo tanto es la parte más visible y dinámica del Estado; viene a desempeñar las funciones involucradas en la movilización, organización y dirección de hombres y recursos para lograr los objetivos del Estado. Sin embargo, como parte del Gobierno está encargada de procurar el bienestar social. Por lo que, en este sentido, el concepto de Administración Pública no puede ser reducido a la

⁴⁵ Luis, García Cárdenas. " Antecedentes y desarrollo de la Administración Pública Federal". Revista de no. 54, México, 1989, p. 208.

⁴⁶ Omar Guerrero. *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*, p.72.

organización y el manejo de los recursos materiales; esto es, su actividad no debe centrarse en aspectos de tipo material, sino en los elementos económicos, sociales y políticos que deben de servir al fin último del Estado a saber: conseguir el bienestar de la sociedad.

A partir de los elementos de su definición, se desprende que la Administración Pública es la encargada de establecer los medios a través de los cuáles actúan los mecanismos gubernamentales con respecto a las formas de respuesta que se operan de las demandas de la sociedad.

La Administración Pública se compone por diversos órganos públicos, que en términos más amplios, deben de realizar los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales, es en su medio y competencia, necesaria para la satisfacción del interés general, por lo que tuvo que ser investida de autoridad o poder político; éste divide la relación entre el Estado y la sociedad. Omar Guerrero dice que el Estado se fundamenta en este sentido, ya que solamente así, la Administración pública hace de ese poder cuando pretende movilizar los recursos para la consecución de sus objetivos.

"De ahí emana la última gran tarea de la administración del Estado, que consiste en ordenar y regular las relaciones de la vida en la comunidad, de modo que esta puede aportar al individuo las condiciones de su perfecto desarrollo material y espiritual. El complejo de la actividad que el Estado despliega a este propósito, forma el concepto de los asuntos interiores y la acción correspondiente del Estado se llama Administración interna. Esta al mismo tiempo se divide en administración de la vida personal, administración de la vida social y administración de la vida económica".⁴⁷

Es decir, el Estado se vincula a la sociedad y esto lo concretiza a través de la administración pública, entendida como al mediación entre el Estado y la

⁴⁷ Omar, Guerrero. *El Estado y la Administración Pública en México*, p. 46.

sociedad, "es el centro rector y ejecutor de la universalidad del Estado que se hace realidad cuando la aplica de manera individual. Por lo tanto, si el Estado es la organización política de la sociedad, la administración pública es la actividad organizadora del Estado en la sociedad civil".⁴⁸ Es la que concreta la materialidad del Estado en la sociedad y ejecuta actos particulares.

Las actividades que desarrolla la Administración Pública son de carácter permanente frente a sus responsabilidades con la sociedad. Lo anterior, no es sino la ejecución de las leyes administrativas que encierran los fines del interés general. Con esto atiende las necesidades de la sociedad, por medio de una organización adecuada y con actividades en constantes movimientos, pues, como se dijo con anterioridad, la Administración Pública es el gobierno en acción. Es importante que la Administración Pública se mantenga bajo este esquema ya que ésta se encuentra inmersa en la sociedad civil en forma sistemática y detallada, y por lo tanto como conjunto de órganos o instituciones públicas que realizan la actividad organizativa del Estado.

En conclusión, la Administración Pública debe modernizar sus instituciones y hacerlas más eficaces para alcanzar, evaluar y dirigir el buen funcionamiento de estas organizaciones públicas, todo con el fin de atender el interés general. En consecuencia, el papel del servidor público en el Estado Moderno, debe estar orientado a promover activamente la participación de la sociedad civil en la solución de los problemas; debe saber despertar capacidades, proponer alternativas de solución y orientarlas a la ejecución que tiene por objeto el logro del bien común.

Los representantes de la sociedad civil (corporativismo, partidos políticos, clases sociales, poder legislativo) ante el Estado, no han cumplido cabalmente con su misión en el sentido de lograr una sociedad que se desarrolle de una manera equilibrada tanto en la esfera política, económica o social.

⁴⁸ Ricardo Uvalle Berrones. *El Gobierno en acción*, p. 113.

Se ha visto que el Estado surge de la sociedad y que logra rebasarla para sobreponerse a ésta, como un ente mediador y organizador de la sociedad, dándose una separación entre ambos. La relación Estado- Sociedad entonces se va a dar mediante la administración pública por parte del Estado y mediante las clases sociales por parte de la sociedad civil.

El poder Legislativo es el que representa a la sociedad ante el Estado, la realidad es que en los países con raíces monárquicas, el poder Legislativo ha quedado supeditado al Ejecutivo y las ocasiones en que el primero se ha sobrepuesto al segundo, ha sido porque la clase dominante lo ha fortalecido para que defienda sus intereses que se ven amenazados por las políticas llevadas a cabo por el Ejecutivo, en estas circunstancias es lógico pensar que no va a legislarse a favor de toda la sociedad civil en su conjunto.

Los partidos políticos luchan por el poder del Estado para conseguirlo y mantenerlo. Por ejemplo, en México, las últimas siete décadas, el Partido Revolucionario Institucional ha mantenido el poder el cual no siempre ha logrado con el voto del electorado, esto hizo que los ciudadanos dejarán de creer en el poder del voto por lo que abandonaron su derecho al sufragio por apatía, pérdida de credibilidad en la limpieza electoral o por simple cinismo. Los resultados un gran porcentaje de abstencionismo y despolitización de la sociedad civil, por lo que ésta quedó al margen del establecimiento de una verdadera democracia. Además de esto, la sociedad civil no ha sido tomada en cuenta con respecto de sus demandas para el establecimiento de sus planes, proyectos y programas que lleva a cabo la Administración Pública.

La administración pública incluye dos ordenes de acción: el político y el administrativo, diferenciados y asociados en distintos grados de administración. En la acción política se da la elaboración y ejecución de las resoluciones que son del interés de la sociedad. Mientras que la acción administrativa, será la que realice la

consecución de dichas resoluciones estableciendo una organización jerarquizada.

Por otro lado, la sociedad civil contemporánea se desarrolla en la pluralidad, la diversidad, el carácter complejo y heterogéneo de los centros de intereses, de poder y de decisión, sus estrategias y misiones, sus influencias: clase sociales, fracciones, capas, estratos, grupos, instituciones, organizaciones sociales y políticas etcétera; ponen de manifiesto una proliferación de racionalidades que el Estado debe captar y estar en condiciones de darles respuesta mediante una racionalización administrativa.

Finalmente, dentro de estas líneas de razonamiento es necesario plantear que el Estado debe experimentar transformaciones sustanciales para llevar a cabo políticas con sentido social, tales como:

- Transformaciones del Gobierno Central. La administración Pública Nacional debe dirigirse a enfatizar su papel de dirección estratégica de la sociedad. Esto significa que todas las políticas deben ser diseñadas a la luz de la evaluación sobre los impactos de carácter social que se estima puede producirse con su aplicación. El discernimiento de los impactos lleva de la mano a analizar las secuencias, los tiempos y la articulación que deben presidir la formulación y ejecución de las políticas.
- Promover el avance de la descentralización; ya que esta es la transformación fundamental del Estado a los efectos de provocar una gestión mucho más eficiente y democrática de la sociedad. Permite promover una responsabilidad creciente del sector público en la acción que despliega y generar una superficie de contacto mucho mayor entre el Estado y los ciudadanos. Es el marco en el cual el sentido social del desempeño público se pone a prueba y permite a la población una mayor participación.
- Impulsar la coordinación interinstitucional, en donde la actividad de la dirección del Estado, sea en el plano, nacional, regional o local tiene que fortalecerse. muchas veces los problemas y las ineficacias derivan no de la carencia de

recursos, sino de la falta de complementación entre las instituciones que tienen las funciones de acción en el campo social.

- Se requiere de una audaz política comunicacional; ya que la acción del Estado debe estar presidida por objetivos concretos en relación con la comprensión que se aspira, por parte de todos los sectores sociales, de la actividad que cumple. Esta debe ser una fuente de crecimiento de la sociedad en relación a sus compromisos consigo misma y con los sectores que más necesitan de su acción. En la medida en que se entiendan y compartan los fines planteados, en esa medida habrá mayor apoyo y mayor participación.
- Desarrollo de indicadores sociales que recojan la complejidad de la situación social es lo que permitirá actuar con más eficacia sobre los sectores específicos de la sociedad.
- Desarrollo de una cultura para enfrentar la pobreza, debe de convergerse hacia la idea de que la pobreza es un problema de todos y que combatirla también lo es. Mientras se piense que es un asunto del Estado o que es un tema para especialistas o burócratas, la pobreza no hará más que reproducirse a pesar de los programas que moderen sus efectos.

CAPITULO TRES

POLITICA SOCIAL Y POLITICA ECONOMICA.

Encaminadas u orientadas las políticas del Estado democrático y social de derecho tienen que estar enderezadas a la procura de la mayor calidad de vida de la población. Este criterio valorativo y político debe presidir, la conformación de la acción del Estado y de la sociedad en su conjunto. Esto plantea una reformulación radical. No puede haber políticas sociales, sectorializadas, paralelas a las políticas económicas, financieras, institucionales o de otro tipo. Todas tienen que tener y compartir el norte dirigido hacia el bienestar de la población.

3.1 LA EXCLUSION SOCIAL

La integración económica de las naciones tiende a segmentar a las sociedades nacionales generando diversos mercados económicos, políticos y culturales según su grado de internacionalización; surgiendo así una nueva heterogeneidad estructural. Por lo tanto existe un orden fraccionado que cambia el carácter de la exclusión social.

La expresión más dramática del ajuste y de las consecuencias del pago de la deuda es la pobreza y la desigualdad. Por lo que en un mundo cada vez más internacionalizado el deterioro de la posición comercial está vinculado al retraso tecnológico de cada país. Según N. Lechner "el nuevo intercambio desigual en la economía mundial no se realiza entre bienes primarios y productos industrializados sino entre bienes y servicios con diferentes componentes tecnológicos".⁴⁹ Esta tendencia tiende a marginar las economías en la medida en que no pueden importar alta tecnología porque no son suficientes los productos industrializados que exportan, ya que su base industrial es obsoleta, debido a la

⁴⁹ Lechner. "Modernidad y modernización", en *Semanario de Política*, El Nacional, Octubre de 1990, p.28.

falta de importaciones de alta tecnología.

Aproximadamente un tercio de la población latinoamericana esta excluida de mercados formales de trabajo o tiene carencias graves en niveles de vida. Actualmente puede decirse que los sectores excluidos compiten por el "modo de vida moderno". Son marginales en relación con el proceso de modernización que por el creciente peso de la tecnología no es capaz de integrarlos; lo que genera un desempleo estructural. Es por esto que hoy nos enfrentamos a un nuevo tipo de exclusión, producto del proceso de la modernización. No se trata ya de un sector al margen del sistema capitalista, sino incorporado pasivamente.⁵⁰

La crisis deteriora la relación presente futuro, cuando la integración social se derrumba así como las expectativas de ascenso individual. Es en este momento cuando la exclusión social deslegitima el orden establecido; sin embargo se revalora la responsabilidad social por el futuro cuando se materializa la precariedad individual del costo y sus beneficios. El futuro se vuelve a construir colectivamente motivando la demanda de la democracia; lo que a la larga provoca reacciones de solidaridad.

En países como México la modernización es valorada como símbolo de bienestar material y en consecuencia no se puede renunciar a ella por razones económicas, ni por motivos culturales. Por lo que el carácter de la desigualdad y de la pobreza se ve alterado por el valor atribuido a la modernización. Esto es, la exclusión social es aceptada por una buena parte de la población, como fenómeno social; pero no en términos político institucionales. Para Lechner esta legitimidad depende: a) De que no existe una barrera oficial entre integrados y excluidos y b) de la promesa de una recompensa o sea de una imagen de futuro; se señala así la referencia a un orden alternativo, a un futuro diferente.⁵¹

De acuerdo con este autor, la modernización es un proceso socialmente valorado;

⁵⁰ *Ibidem*, p.58.

vale decir, que la dinámica de la modernización se apoya, en definitiva en una noción de lo colectivo, para la comunidad.

3.2 MODERNIZACION ECONÓMICA.

El contexto para el despliegue de una nueva política social está formado por un deterioro productivo y social heredado de la década pasada y por cambios acelerados en la técnica, en los modos de producir, de organizar la producción y los intercambios de todo tipo. En este contexto las naciones como México se modernizan para adaptarse y aprovechar los cambios que provienen de la economía internacional, con dinámicas propias porque no esperan y ello le impone a la economía nacional el signo de la apertura comercial financiera

Para Nilda Sitto, hablar de modernización es hablar de cambio social. Por cambio se entiende cualquier diferencia a través del tiempo y, en este contexto cambio social es cualquier cambio en la estructura social.⁵²

La modernización no es un concepto abstracto útil sólo para el debate académico. Se refiere al imperativo de modernizar la forma de organización de nuestro país para producir riqueza y bienestar, y para distribuirla equitativamente. Quiere decir el compromiso de respetar la iniciativa comunitaria y la superación personal; habla de la ineludible necesidad de aumentar el peso del ciudadano y el de las organizaciones sociales en la conducción y en la formación del Estado. Se orienta a cumplir, por nuevos medios, el irrenunciable propósito de acrecentar la fortaleza del país mediante la unidad, la democracia y la justicia, como único camino para afirmar la soberanía de México y para ser una nación de mayor presencia en el

⁵¹ *Ibidem*, p. 60

⁵² Estructura social significa un conjunto de sistemas sociales; un sistema social es definido como un conjunto de status e interacción. Los status son un conjunto de roles y un rol es un conjunto de normas. Para un análisis de este concepto, véase Nilda Sito, *Modernización y Desarrollo Social*, p. 122.

mundo moderno.⁵³

Esto es lo que se ha dicho por más de cincuenta años; actualmente la mayoría de las reformas no son la garantía de desarrollo que exige el país, por lo que se requiere hacer cambios en el Estado y crear nuevos esquemas de participación.

No se puede reflexionar sobre la modernización sin referirse al desarrollo económico y social e industrialización por ejemplo. David Apter⁵⁴ lo ilustra cuando afirma que desarrollo, modernización e industrialización son fenómenos muy vinculados que pueden ser colocados en un orden descendiente de generalidad.

El desarrollo según Apter, es el proceso más general y resulta de la proliferación e integración de roles funcionales en una comunidad. Modernización es un caso particular de desarrollo y la industrialización es un aspecto especial de modernización que puede ser definido como el período de una sociedad, en el cual los roles funcionales estratégicos están vinculados a la manufactura. La modernización implica a su vez tres condiciones para este autor:

1. Un sistema social que pueda innovar constantemente sin desaparecer y que incluye entre sus creencias esenciales la aceptabilidad del cambio.
2. Estructuras sociales diferenciadas, flexibles.
3. Un esquema de referencia social para proporcionar las habilidades y el conocimiento necesario para vivir un mundo tecnológicamente avanzado.

Los movimientos hacia una mayor modernización irán acompañados de inestabilidades de gran alcance y de la más amplia variedad. Sin embargo, lo más importante en cuanto a las implicaciones políticas no será la estabilidad del proceso sino la naturaleza del proceso en general.

⁵³ Carlos Monsiváis, "A menor Estado, mayor presidencialismo", Revista Nexos, no. 145, Enero de 1990, p. 58.

⁵⁴ David Apter, *Estudio de la Modernización*, p. 134.

Quizá no nos guste un aumento de modernización, quizá nos entusiasme o seamos neutrales a este respecto, pero en cualquier caso la modernización va a ser muy importante para todos nosotros. El hecho de que ésta este progresando en todo el mundo será, para la explicación de las acciones de la gente, una variable mucho más importante que términos como nacionalismo, libertad, dignidad humana o deseo de poder.

En el mundo en que vivimos, ningún miembro de ninguna sociedad, relativamente modernizada o no gozará por mucho tiempo el privilegio de permanecer apartado de los problemas de la modernización; es decir, la modernización es un proceso general que nos concierne a todos. Hay versiones con mayor y mejor pertinencia histórica una de ellas define a la modernización como un proceso relativo, como un continuo en el cual uno de sus extremos muestra a sociedades relativamente modernizadas y en el otro las sociedades relativamente no modernizadas. La diferencia entre uno y otro tipo de sociedad yace en el uso del poder humano y el desarrollo tecnológico como sustituto del esfuerzo físico.

Si entendemos esto, conoceremos más acerca de lo que quiere los miembros de tal sociedad, que clase de cosas les perturban y que es lo más probable que hagan.

El problema de los miembros de sociedades modernizadas, es el problema de vivir en la forma de sociedad a la que han llegado ya. Las sociedades modernizadas son fenómenos muy recientes. Un examen superficial de la historia más próxima revela un aumento de guerras cada vez más sangrientas, en las que los miembros de las sociedades más modernizadas asumen la dirección. No han inventado la guerra pero ciertamente, han mantenido una tasa de avance tecnológico, en cuanto a armamento, jamás alcanzada antes. Los medios técnicos para borrar literalmente la civilización del mundo, no estuvieron nunca al alcance de los miembros de ninguna sociedad del pasado. Ahora se dice que cuentan con ellos los miembros de por lo menos, dos sociedades.

Una sociedad relativamente modernizada; según J. Levy⁵⁵ puede identificarse por los siguientes aspectos:

ESPECIALIZACION DE LAS UNIDADES.

En donde el tipo de especialización de las organizaciones que es aquí fundamental es la especialización en función de uno o más aspectos de la acción. Casos de especialización de esta clase se encuentran en sociedades que no están modernizadas: los gobiernos son un ejemplo frecuente, ya que, en cierto grado, esta orientado de una manera predominantemente política. El hombre moderno en este tipo de sociedades, se mueve cada vez más en función de unidades especializadas. A parte de las unidades formadas por los amigos, por la familia y por otros tipos de parentesco, apenas hay nada que no quede encuadrado en ellas.

Quizá la implicación más evidente de esta especialización en general, es que cuanto más especializadas son las unidades en una sociedad dada, menor es la necesidad de generalizar todas las habilidades o capacidades existentes en esa sociedad, y mayor la de generalizar algunas básicas.⁵⁶

Según proliferan las unidades muy especializadas, se producen grandes economías en la clase de habilidades que pueden obtenerse, porque es posible adiestrar a un pequeño sector específico de los miembros de la sociedad en ellas, sin preocuparse de si los restantes miembros ni siquiera lo comprenden. La proliferación de estas unidades muy especializadas reduce la necesidad de que muchas habilidades sean básicas, es decir, de que las habilidades de la mayor

⁵⁵ Marion J. Levy. *El proceso de modernización y la estructura de las sociedades*, p. 31.

⁵⁶ Por habilidades básicas se entienden las que prácticamente cualquier miembro adulto de la sociedad debe adquirir en una u otra época de su vida, para actuar eficazmente en la sociedad de la que es miembro. Como ejemplo puede citarse el saber leer, escribir, saber contar, saber el lenguaje característico de su sociedad. Habilidades intermedias son aquellas que solo un sector de los miembros de una sociedad necesitan poseer, por ejemplo, es suficiente que una pequeña proporción de los miembros de la sociedad sepa manejar una fresadora, o programar un ordenador, etc. Pueden ser muy importantes pero no es necesario que las tenga más de una porción limitada de los miembros de una sociedad.

parte de los miembros sean intercambiables.

*Una parte considerable del aumento de especialización de las unidades resulta del hecho de que actividades que previamente se realizaban en función de la familia pasen a otros contextos organizacionales. No es casualidad que:

1. El impacto de la modernización se deje sentir siempre en la esfera del parentesco y la familia,
2. Generalmente se note al principio del proceso,
3. Estos cambios sean uniformes en cuanto a su dirección

AUTOSUFICIENCIA DE LAS UNIDADES.

Otra característica de las organizaciones de las sociedades modernizadas guarda relación con su grado de autosuficiencia. Levy define una unidad como "más o menos autosuficiente en la medida que las actividades de sus miembros en función de ella permiten que la unidad se perpetúe, más o menos indefinidamente, en el futuro, con poco contacto con personas que no sean miembros de la unidad. En último término, los miembros de todas las unidades de todas las sociedades conocidas se generan comúnmente en unidades familiares".⁵⁷

A medida que aumenta el nivel de modernización, disminuye la autosuficiencia de las distintas unidades. La autosuficiencia de las unidades familiares resulta siempre directamente disminuida, puesto que cualquier aumento de las unidades especializadas debe, obtener el personal de algún contexto familiar, no importa porque medios lo haga. Por eso, los miembros de la familia dependen de cada vez más de los miembros de otras unidades, en una creciente variedad de cosas, como los ingresos, el poder o la educación.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 34.

Si se generaliza tomando la sociedad como un todo, al aumentar el nivel de especialización, el nivel de autosuficiencia disminuye; cuanto más especialización; cuanto más especializada esta una organización es menos autosuficiente y a largo plazo, una vez que ha comenzado el proceso de modernización, los niveles de modernización y especialización aumentan siempre.

Todas las sociedades en la historia del mundo antes del siglo XIX eran relativamente no modernizadas. Las sociedades muy modernizadas por así decirlo no existieron hasta el siglo XX. Solo una pequeña minoría de las sociedades del siglo XIX llegaron a ser relativamente modernizadas. En el siglo XX la gran mayoría de las sociedades siguen siendo no modernizadas, pero el proceso de modernización ha empezado en todas aquellas cuyos miembros están en contacto con los miembros de sociedades relativamente modernizadas.

El valor atribuido a la modernización puede modificar las pautas de desigualdad y de pobreza, si se considera que el deterioro del comercio está vinculado al retraso tecnológico de cada país. Países como México y de América Latina en donde la base industrial es obsoleta; no pueden importar alta tecnología, ya que las exportaciones de sus productos industrializados son insuficientes. En el caso de México se le atribuye un valor considerable al proceso de modernización que devienen en símbolo de bienestar material; por consecuencia no puede renunciarse a esta por razones económicas ni por motivos culturales.

3.3 LA CRISIS DE LEGITIMIDAD Y REFORMA DEL ESTADO EN MEXICO

3.3.1 EN TORNO A LA CRISIS DE LEGITIMIDAD.

La situación por la que atraviesa el Estado en el ámbito mundial, no es la excepción en el caso de México, sin embargo, es necesario reconocer las particularidades que se presentan como consecuencia de un contexto histórico,

económico, político y social propio.

En primera instancia debe considerarse que el papel del Estado en los países subdesarrollados responde a lógicas totalmente distintas a la de los países desarrollados; la intervención del Estado en la economía propuesta por Keynes, es una intervención para dichos países, la cual no siempre se adapta a las necesidades de los países latinoamericanos.

En este sentido, el intervencionismo estatal en México obedece a causas de diversa índole, como son: inversiones en actividades básicas (con grandes montos de inversión y bajos rendimientos); a la búsqueda de una eficiente integración de los recursos para financiar una inversión prioritaria; por medio de empréstitos y subsidios vía precios o tarifas; para garantizar tecnología de punta; impedir y corregir monopolios; ampliar el desarrollo y la distribución equitativa del consumo colectivo – mediante la generación de empleos y la disponibilidad de bienes necesarios con precios acordes al nivel salarial – y en ocasiones para proteger la soberanía nacional; cuando el sector privado no quiere, no puede o no es deseable su intervención y, finalmente cuando el sector privado intervino pero su actuación no fue precisamente adecuada o cuando la sobrevivencia de su empresa está en peligro.

Pero sobre todo la intervención estatal en México ha obedecido a circunstancias de carácter sociopolítico, en la medida en que se consideraba indispensable mantener el control sobre la economía, asegurando un nivel de bienestar social de la población. Es por ello que el Estado mexicano no solo mantenía su presencia en actividades de tipo estratégico o prioritario sino que llagaban hasta funciones no propias como son los casos de la distribución de refrescos embotellados. Hotelería, etc. Actividades que el Estado contrajo principalmente con la finalidad de mantener la planta productiva y el empleo.

Si bien es cierto que, sin la intervención estatal el país no hubiera alcanzado el

desarrollo que ahora tiene, haciendo posible salvar cuellos de botella en la producción, generar industrias de bienes de capital que al sector privado le hubiera sido difícil mantener por su elevada inversión con rendimientos a largo plazo, entre otras. Sin embargo, el Estado mexicano poco a poco fue ampliando esta intervención hasta convertirse en un Estado omnipotente. El Estado se encontraba no sólo en los espacios sociales y políticos que le corresponden por naturaleza sino en muchos espacios económicos, donde la intervención privada pudo haber sido suficiente. Esta exagerada presencia estatal provocó serios desequilibrios, no solo en el ámbito económico sino en el descontento popular que se manifestó en el reclamo de controles democráticos y asignación eficiente de los recursos públicos. "La raíz de las decisiones equivocadas del gobierno y de su incapacidad para aprender de sus errores se hallaba en la misma estructura autoritaria del sistema político administrativo, imponente, incontenible, sin contrapesos de las libertades económicas (redimensionamiento) y políticas (democracia) de los ciudadanos".⁵⁸ Es decir, la crisis que se presenta es una crisis global que se manifiesta como una crisis de legitimidad.⁵⁹

A partir de 1970 y hasta 1982, las dos administraciones que comprenden el período en que se evidenció con más fuerza la presencia estatal, fueron incapaces de llevar a cabo, los cambios sustantivos que demandaban los sistemas económico y político, lo cual desembocó en endeudamiento excesivo, estancamiento económico, fuga de capitales, inflación y pérdida del sentido mismo de la acción estatal. En estas circunstancias se hizo imprescindible reorientar las funciones del Estado, bajo el supuesto que su carácter de interventor ya había agotado sus posibilidades de continuidad y funcionamiento. El gobierno del presidente Miguel de la Madrid, se dirigió a dar viabilidad al sistema económico por la vía neoliberal (entendemos que es la vía por la cual se trata de dar sustento

⁵⁸ Luis, Aguilar Villanueva. *El Estudio de las políticas públicas*, p.16.

⁵⁹ El fenómeno de la crisis de legitimidad del Estado, ha sido tratado por diferentes autores y desde diferentes perspectivas. Por ejemplo, puede mencionarse: 1) Andrei Wolfe. *Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*. México, Siglo XXI, 1980. 2) Luis Aguilar Villanueva. *Estudio de Políticas Públicas*. México, Porrúa, 1992. Este mismo autor tiene publicados diversos artículos respecto al tema que se rescatan en las páginas subsecuentes. 3) Enrique Cabrero.

teórico al nuevo Estado), mediante proyectos de racionalización administrativa para frenar los excesos en que había caído el Estado interventor, ello implicaba: un adelgazamiento del mismo Estado, una reprivatización de empresas que se consideró podían mantenerse bajo la lógica de una racionalidad económica y una descentralización administrativa que parecía ser requisito para la democratización de todo el sistema político.

El proceso privatizador de la economía, el mantenimiento de la disciplina fiscal, la continuación de una política de contención salarial y la apertura de la economía al mercado externo, fueron algunos elementos que por una parte, llevaron a un estrechamiento de los lazos entre el sector empresarial y el Estado; y por otra, generaron un fuerte rechazo por parte de los grupos mayoritarios, pues el PIB se estancó, la inflación no se detuvo y la economía informal creció ante la imposibilidad de que el sector formal generara el empleo demandado por la población económicamente activa.

3.3.2 LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO.

Ante los problemas anteriormente descritos; es decir, ante la crisis de legitimidad del Estado mexicano se pretende reconsiderar la función estatal, mediante una reforma global del mismo. La reforma del Estado tiende a ser una respuesta moderna a la crisis que no considera la democracia como un obstáculo, sino como un poderoso instrumento para afrontarla.

La reforma implica cambios legales para modernizar el dispositivo jurídico de una sociedad, implica cambios tecnológicos para promover nuevas formas de gestión pública; implica cambios administrativos para producir las adecuaciones pertinentes en el sector público. En términos generales la reforma del Estado implica cambios en materia económica, política y administrativa.

En lo económico, el Estado pretende ser sólo un promotor del cambio, ya no más el rígido interventor y regulador en la economía, lo cual permite mantener finanzas públicas sanas, al no gastar lo que no se tiene. El Estado se convierte en el ente que da impulso a la productividad a través de incentivos (transferencias productivas) y no de subsidios; su participación directa en la economía es en aquellas áreas estrictamente definidas como estratégicas en el contexto constitucional. En el marco de lo anterior y de un esquema de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad se pretende impulsar un modelo de desarrollo económico exportador, pero ahora articulado internamente.⁶⁰ De esta manera en lo económico, al Estado le corresponde hacerse cargo de los bienes públicos, de externalidades, de monopolios, deficiencias en la información y puntos donde falla el mercado en la asignación eficiente de recursos. Por ello puede decirse que el Estado redefine sus funciones hacia aspectos de bienestar común en un esquema de democracia e igualdad.

En el ámbito político, la sociedad ha modificado sus relaciones tradicionales con el Estado, al canalizar su participación y las funciones del Estado a través de diversos partidos independientes, sin tener que entrar, precisamente por el conducto del partido único y de sus organizaciones. La pluralidad y la competencia partidaria, la expansión de la opinión pública, son signos de la creciente autonomía de individuos y grupos sociales. La reforma electoral es un gran avance en este sentido. Pero además de lo anterior, han aparecido movimientos y organizaciones sociales que impulsan sus demandas particulares y los asuntos de interés colectivo, negándose a pasar por los canales corporativos oficiales, que ya son considerados demasiado dependientes y rutinizantes. Asimismo la sociedad tiende a separar las organizaciones de representación civil y las de representación política de sus intereses, buscando con ello terminar con la confusión y penetración de partidos y organizaciones sociales.

⁶⁰ Carlos, Salinas de Gortari. 2º. Informe de Gobierno, 1º de Noviembre de 1990.

Por el lado de lo político administrativo, el avance ha sido rápido pues viene de la esfera gubernamental. Con el presidente Miguel de la Madrid, se inician una serie de acciones bajo estrategias definidas: planeación democrática, contraloría y simplificación administrativa, desincorporación de empresas, saneamiento de las finanzas públicas etc. Con lo anterior se buscaba en el fondo cambios cualitativos en la administración pública, por ejemplo, la estrategia de saneamiento de las finanzas públicas representó todo un giro en las relaciones de gobierno y la sociedad. "La modificación de los ámbitos, reglas y estilos de decisión y gestión pública alteraba de inmediato las formas canónicas de interlocución y transacción entre las organizaciones sociales (civiles y políticas) y las agencias de gobierno".⁶¹ Es decir, el cambio cuantitativo que se pretendía con la disminución del gasto público, representaba un cambio cualitativo en la política y en la administración pública, al modificar las relaciones políticas y administrativas, al redefinir el ámbito de lo privado y por lo tanto, de las funciones y responsabilidades de los individuos y de los grupos sociales. "El repliegue y el cambio en la gestión gubernamental obligó a revisar el significado de determinadas organizaciones de interés y de ciertas prácticas y ductos institucionalizados (formales e informales) que se encargaban de la representación y conciliación de los intereses particulares en el Estado"⁶² En este sentido, el Estado pretende conformar una nueva cultura política, fundamentada en la participación democrática de los ciudadanos y de los grupos sociales.

La reforma del Estado implica, ante todo, un "proceso de redistribución horizontal y vertical del poder. Horizontal en el sentido que va desde los centros territoriales hacia la provincia; vertical en el sentido que va desde los núcleos que concentran el poder hacia la ciudadanía".⁶³ Por lo anterior, conviene mencionar que la magnitud cuantitativa del Estado tiene sus raíces cualitativas- políticas que se originan en el estilo altamente centralizado del gobierno nacional (federal) sin los

⁶¹ Aguilar Villanueva, Luis, "La Reforma del Estado", en Revista Exámen, Año 1, no.7, diciembre de 1989, México, INAP, p.6.

⁶² *Ibidem*, p. 7

⁶³ Carlos, Blanco. *La Reforma del Estado*. p.17.

contrapesos institucionales de los niveles de gobierno local, los estados y los municipios y sin las contrapropuestas de la competencia democrática y la lucha de ideas en la opinión pública.⁶⁴

La descentralización es fundamental, estaría permeando a todo el proceso de reforma del Estado, tanto en el ámbito político como en el administrativo y económico-financiero, puesto que permitiría distribuir recursos con criterios de equidad; la creación de mecanismos efectivos de regulación y control de las actividades públicas y privadas. Estas transformaciones requieren mecanismos de redistribución de las capacidades de decisión entre el gobierno central, los otros niveles de gobierno y la sociedad organizada. Se requiere una distribución de facultades y obligaciones entre los poderes de la federación, las entidades federativas y los municipios. De lograrse lo anterior la descentralización permitiría una mayor injerencia ciudadana en la conducción de los asuntos públicos. "Avanzar paulatinamente en la transferencia de recursos presupuestales junto con la delegación de funciones y de responsabilidades ejecutivas, al tiempo que se permite la participación efectiva de instancias intermedias como las de organismos de planeación local, de promoción y otros como podrían ser las organizaciones sociales".⁶⁵

Asimismo, los programas y políticas sociales requieren de un tipo de administración adaptativa, abierta y flexible, lo cual sólo es posible en modelos de gestión de tipo descentralizado.

Actualmente se hace indispensable la transformación del diseño de políticas públicas para que éstas respondan a demandas específicas de la sociedad, una sociedad más plural, compleja, con nuevas expresiones democráticas. En este sentido el Programa Nacional de Solidaridad se constituyó bajo un nuevo diseño en donde las demandas de grupos específicos, en el marco de la democracia es fundamental.

⁶⁴ Luis, Aguilar Villanueva. *Estudio de las políticas públicas*. Op. Cit. P. 18.

3.4 LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

En virtud de que el objetivo de este trabajo es aproximarnos a un nuevo estilo de gestión de la política social, que permita asumir los retos de la apertura y la integración económica, para que a la vez responda a las necesidades de empleo, educación, salud, alimentación y vivienda, que requiere la sociedad mexicana, para competir tanto en el mercado interno como en el externo, en mejores condiciones, en el presente capítulo se analizará el desarrollo de la política social durante la década de los ochenta. Una política para que sea efectiva debe definir un objetivo, así como plantearla tomando en cuenta una sociedad y cultura dadas determinadas por un período histórico.

Es evidente señalar que en el mejor de los casos, el estudio de esta disciplina no puede separarse del examen de la sociedad como un todo, con el conjunto de sus aspectos sociales, económicos y políticos.

3.4.1 CONCEPTO Y MODELOS DE LA POLÍTICA SOCIAL.

Como parte de las políticas públicas, las políticas sociales aparecen ante nosotros como un fenómeno moderno. Preguntarse por las primeras – su origen, su finalidad- es casi tanto como preguntar por que existen los gobiernos, para que nacieron en el seno de la sociedad humana. Preguntarse sobre las segundas mueve a reflexionar sobre las responsabilidades que un gobierno puede llegar a tener.

Por Política Social se puede entender las acciones en conjunto que desarrollan el Estado y la Administración Pública para mejorar y fortalecer el nivel de vida de la población en ámbitos como: educación, salud, vivienda, seguridad social y empleo básicamente. En cuanto a las definiciones son varios los autores que han

⁶⁵ Enrique, González Tiburcio. *Reforma del Estado y política social*. p. 111.

profundizado en el estudio de esta materia, Marshall por ejemplo la define como "El término Política Social no es una expresión técnica con significado exacto se utiliza para hacer referencia a la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles servicios o ingresos. Por lo tanto, la parte más importante está formada por la seguridad social, la asistencia pública, los servicios sanitarios y de bienestar, la política de vivienda".⁶⁶ Por su parte, Hagenbuch define por Política Social "Expresado en términos generales, puede decirse que el móvil de la política social consiste en el deseo de asegurar a todos los miembros de la comunidad niveles mínimos determinados y ciertas oportunidades".⁶⁷

En un sentido amplio, política social es aquella cuyo objetivo primordial es apoyar o mejorar las condiciones de vida de la población, entendiendo estas últimas a partir de la satisfacción de las necesidades más elementales de los individuos (alimentarse, proteger la salud, educarse y habitar en condiciones adecuadas para la vida social), es decir; también puede ser entendida como un conjunto de normas y principios que tiende a establecer mecanismos capaces de garantizar a la mayoría de la población la elevación de sus índices de bienestar social, aminorando las grandes diferencias sociales para realizar así una equitativa y justa distribución de la riqueza para un mayor beneficio social.⁶⁸

Estas definiciones nos dan la idea de que el objetivo de la política social es conceder ayudas, se encaminan a proporcionar bienestar, esta interesada en objetivos económicos y de otro tipo y es redistributiva en el sentido que trata de hacer progresiva la disponibilidad de recursos de los ricos a los pobres.

En sus orígenes la política social tuvo un carácter subsidiario y se ejercía junto con

⁶⁶ Richard, Tittmus. Política Social, p. 37.

⁶⁷ Ibidem, p. 35.

⁶⁸ Entendiendo por beneficio social, la suma de beneficios, derivados de una actividad o proyecto público. En el análisis costo beneficio se utiliza para evaluar el beneficio social derivado de un proyecto de inversión. Este criterio sirve para revitalizar la rentabilidad como el único elemento para evaluar proyectos públicos, si los beneficios sociales son suficientemente grandes, puede justificarse, a pesar de que el proyecto carezca de

una política económica de fomento para eliminar lo que se consideraba como deficiencias transitorias de un sistema autorregulado, mientras que tradicionalmente el Estado se encargaba de atender en términos asistenciales, a pequeños grupos que habitaban en condiciones de miseria, con el fracaso de este sistema, y ya en la era del Estado moderno, se fueron retomando paulatinamente aspectos como la seguridad social, la instrucción básica y más adelante políticas nacionales de empleo y vivienda.⁶⁹

En el siglo XIX comienza a desarrollarse una "política social" sectorial⁷⁰ cuyo objetivo era remediar las pésimas condiciones de vida de la población más desamparada y pobre, pero inicialmente no cambiaba la estructura sino solamente daba "paliativos" remediando solo sus malos efectos. A diferencia la actual política social incide sobre la totalidad de la población extendiéndose a otros aspectos como la educación, defensa del ambiente, protección del bienestar general y la cultura; es una política social generalizada.

En la era del Estado Moderno se retoman aspectos como la seguridad social, la educación "básica" y más actualmente políticas nacionales de empleo y vivienda, es así como asume la tarea del bienestar social y la introduce en la agenda de gobierno.

La política social se convierte así en una tarea permanente del Estado programada y sistemáticamente articulada para reducir el crecimiento de la desigualdad social.⁷¹

Dentro del sistema capitalista existen diferentes modelos de gestión de la política social, sobre esto, a continuación se exponen tres modelos básicos descritos por

viabilidad económica. José Ayala Espino. *Diccionario de Economía Política*, p. 56.

⁶⁹ Manuel. García Pelayo. *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*. P. 20.

⁷⁰ *Ibidem*, P. 18.

⁷¹ Cardoso, F.H, "Las políticas sociales de los años 80' s, ¿nuevas opciones?", *El Trimestre Económico*, 1983, p. 169-170

Richard Titmus:⁷²

3.4.1.1 MODELO RESIDUAL DE LA POLÍTICA SOCIAL DEL BIENESTAR.

Este primer modelo parte de la existencia de dos caminos "naturales" por medio de los cuales los individuos satisfacen adecuadamente sus necesidades, estos son: el mercado y la familia.

Si esos dos caminos llegarán a desaparecer el vacío lo cubrirían las instituciones de bienestar social que tienen más bien un carácter temporal. En términos generales, dentro de este modelo el Estado de Bienestar debe enseñar a los individuos a convivir y actuar sin él.

3.4.1.2 MODELO DE POLÍTICA SOCIAL BASADO EN EL LOGRO INDIVIDUAL.

Dentro de este modelo se considera a las instituciones de bienestar social como "auxiliares" de la economía. Supone que las necesidades sociales deberían satisfacerse sobre la base del mérito en el trabajo y la productividad. Ha sido descrito como el "Modelo al servicio de la casa" porque esta basado en teorías económicas y psicológicas que destacan los incentivos, el esfuerzo y la recompensa, así como las lealtades de clase y de grupo.

3.4.1.3 MODELO DE POLÍTICA SOCIAL INSTITUCIONAL REDISTRIBUTIVO.

En este modelo se considera el bienestar social como una importante institución integrada en la sociedad basada en el principio de necesidad; es decir, que proporciona servicios generales fuera del mercado de acuerdo con este principio. El modelo supone que las relaciones de mercado son insuficientes para garantizar la satisfacción plena de las necesidades sociales y por ello el bienestar se

⁷² Titmus, Richard, *Política Social*, p. 38-40.

desarrolla como complemento. Este modelo se apoya en el principio de la igualdad social.

CUADRO 3.1
LA ECONOMÍA MEXICANA EN LOS OCHENTA

CONCEPTO		1981-1988	1988 EQUIVALENTE AL AÑO
PRODUCTO INTERNO BRUTO REAL	Tm 70	1.4	1980
	Pc	15.7	1977
INVERSION PRIVADA NO RESIDENCIAL	% PIB	48.8	1955
	Pc	57.0	ANTES 1950
SALARIOS MÍNIMOS REALES	I 70	49.1	1963
SUB/EMPLEOS	% PEA	19.8	ANTES 1970
GASTOS PÚBLICOS PROGRAMABLES	% PIB	28.3	1974

tm 70 = miles de millones de pesos de 1970; pc = producto por habitante; % PIB = % del producto interno bruto; i 70 = índice base 1 970; % PEA = % de la población económicamente activa.

Fuente: Godínez V. y Ruprah I. "En torno a la reinserción de México en la economía internacional". La Jornada, suplemento especial de 5°. aniversario, sept. de 1989.

Tomado de: Reforma del Estado y Política Social de Enrique González Tiburcio, INAP, 1993, México; D.F., P. 20.

Estos modelos nos ubican en la manera como ha transitado la política social en México a través de las décadas, en la de los ochenta por ejemplo: Esta década es testigo de un paulatino deterioro de las tradicionales políticas de bienestar social. Hay un punto de quiebre a partir del reconocimiento del fracaso de los instrumentos redistributivos incluidos en el Estado Benefactor y ensayados bajo la modalidad de un "Estado intervencionista en los años setenta en América Latina y en particular en México. Sin embargo, un Estado interventor fuerte resultó en uno

ESTE TESIS NO PUEDE
SER COPIADA DE LA BIBLIOTECA

omnipresente, que fortaleció aún más su papel tradicionalmente importante en las sociedades latinoamericanas, con lo que la separación entre el Estado y la sociedad se hizo más patente".⁷³

Cada vez se evidenciaba más la brecha entre la sociedad y la política, así como entre las demandas sociales y la toma de decisiones. Este modelo de Estado vigente hasta la agudización de la crisis a principios de la década de los ochenta, dejó profundas huellas traducidas en graves déficits en el área de beneficios sociales. "Algunos indicadores macroeconómicos muestran retrocesos y pérdidas: el PIB per cápita de 1988 fue equivalente al de 1977, los salarios mínimos reales de ese mismo año, tenían los niveles de 1963, el subempleo era semejante al obtenido dieciocho años atrás y el gasto público programable de 1988 fue igual al de 1974".⁷⁴ (ver cuadro 3.1)

3.5 AREAS DE LA POLÍTICA SOCIAL.

Es importante señalar las áreas básicas de las que se encarga la política social, para entender mejor su estudio y comportamiento en la época actual:

- Las políticas de producción, administración y acceso a los bienes y servicios públicos, por ejemplo: salud, educación, alimentación y vivienda;
- Las políticas de empleo para los sectores formal e informal y sus arreglos sobre las formas de remuneración;
- Las políticas fiscales de ingreso y de gastos públicos, de manera específica las referidas a los gastos sociales a través de asignaciones directas, subsidios y transferencias. Esto es, de donde vienen y a donde van los recursos públicos⁷⁵

Estas áreas vinculadas entre sí se engloban dentro de lo que se denomina política social. La política económica y la social no pueden verse como dimensiones

⁷³ María del Carmen Pardo. "El cuestionamiento al modelo de desarrollo y la política social", Revista del Colegio de Ciencia Política y Administración Pública, Año IV, Núm. 6, primer semestre de 1996, p. 22.

⁷⁴ Enrique, González Tiburcio. Reforma del Estado y Política Social, p. 19.

separadas; los resultados de bienestar social se vinculan fuertemente con el modelo de desarrollo de cada país.

A pesar de que la política económica se aplica de manera cotidiana, muchos ciudadanos piensan que esta rama de la economía se reserva para mentes tecnocráticas que toman sus decisiones con una computadora sentados detrás de un escritorio. Por Política económica puede entenderse la intervención deliberada del Estado a través del Gobierno y la Administración Pública para alcanzar sus objetivos o valores desde el punto de vista filosófico y resolver los problemas más evidentes de la sociedad.

Hay que recalcar que esta logra una mayor y mejor distribución de la riqueza por vías no violentas, alcanzando de esta forma la legitimación sistemática para llevar a cabo sus funciones, por lo que se ha convertido en uno de los fundamentos que necesitan manejar tanto los estadistas como los gobernantes para ejercer el poder político. Un programa económico que ignore las condiciones institucionales de su puesta en práctica corre el riesgo de chocar con serias dificultades y, en el límite de incurrir en un fracaso total

3.6 LA POLITICA SOCIAL EN MEXICO

En México las estrategias diseñadas para combatir la pobreza y lograr una sociedad más justa, estrategias englobadas bajo el rubro de política social, han respondido menos a un diseño de largo plazo, que efectivamente busque soluciones de fondo, que ha modalidades imaginadas por los distintos gobiernos. La política social se ha marcado dentro de programas de muy corto plazo, que han servido más como paliativos que como soluciones y respuestas a presiones específicas económicas y sociales. Su ineficacia se inscribe en el hecho de que con estos programas se buscaron diversos objetivos cuya instrumentación se hizo

⁷⁵ *Ibidem*, p. 15

mediante arreglos de organización distintos a las instituciones que tradicionalmente hicieron frente a los compromisos de política social, como si en el supuesto fracaso de éstas se pudiera encontrar la justificación por haber arrojado resultados tan poco favorables.

Las políticas adoptadas han sido, invariablemente, paliativos a corto plazo, como respuesta a presiones específicas, económicas o sociales, pero mantienen una brillante y laboriosa imagen de un Estado dedicado al bienestar de sus grupos económicamente menos afortunados.⁷⁶ Aunque el sistema sexenal de México sí crea una tendencia interna a evitar los programas de bienestar social a largo plazo. En cambio se adoptan modificaciones políticas a corto plazo. Algunos beneficios pueden tocarles a los pobres, pero éstos suelen ser parciales, superficiales y no sostenidos.

El resultado ha sido una política social fragmentada en la que probablemente en materia educativa se puede hablar de un sistema con reglas más universales. Sin embargo, la presión creciente de la demanda obligó a la instauración de un sistema normativo que en lugar de facilitar la prestación de un servicio, lo complicó, además de que hubo que aceptar la participación de instituciones privadas, lo que por definición modificaba la intención original.

Lo que ha sucedido entonces, es que se han desarrollado políticas asistenciales englobadas en programas específicos dirigidos a los grupos no integrados al mercado laboral. "Aparecen en forma residual y no se vehiculizan a través de las instituciones que tradicionalmente hicieron frente a los programas englobados en el rubro de la política social. Las funciones y los objetivos que se les atribuyen son difusos, los programas son volátiles y vinculados, en gran medida, con estrategias políticas clientelares. Su debilidad es la contracara de su pretensión omnicompreensiva que incluye la entrega de bienes y servicios de todo tipo,

⁷⁶ Ward Peter, *Políticas de Bienestar Social en México: 1970- 1980*, p.216.

subsidios en dinero, entrenamiento para actividades comunitarias, asistencia a la producción familiar, entre otras".⁷⁷

Los arreglos de organización de esos programas se pensaron en función del tipo de demandas que podrían generar mayores conflictos, y, por lo tanto habría que darles salida, con el fin de evitar la movilización y la confrontación; y no en términos de solución. De ahí que con la política social o las políticas sociales se intentaron resolver, además, todo tipo de problemas: desde necesidades básicas, apoyos al pequeño campesino, desarrollo de la agricultura, hasta los inherentes a las actividades económicas. Posteriormente estas estrategias se vieron obstruidas por problemas derivados de la situación económica por la que ha atravesado el país; así como por los problemas de impacto internacional como el descenso de los precios, las crisis del petróleo, el estancamiento y el proteccionismo de los países industrializados, y la crisis de la deuda.

En los años setenta, se observa que el sector llamado de fomento social, ocupaba un lugar importante, en la dotación de recursos presupuestales. "En tiempos del presidente Echeverría (1970-1976), ocupó el segundo lugar, muy cerca del sector energético y, que habitualmente, estuvo adelante del presupuesto combinado para la administración y la defensa. La energía y la administración incluyeron entonces el pago para el servicio de la deuda. En términos absolutos, este sector gozó de un enorme aumento; en términos reales, representó una duplicación entre 1970 y 1986. Expresado así, el desarrollo social siempre ha sido área importante de la política gubernamental".⁷⁸ Pero ¿Se ha modificado su rango como prioridad del gobierno en los últimos años?

Los datos indican que el sector ha perdido terreno, en particular durante el gobierno de la Madrid (1982-1988), aunque el declinar empezó durante el

⁷⁷ María del Carmen, Pardo. "El cuestionamiento al modelo de desarrollo y la política social", en la Revista del Colegio de Ciencia Política y Administración Pública, año IV, Núm. 6, primer semestre de 1996, México, D.F. p. 27.

⁷⁸ Ward Peter, Políticas de Bienestar social en México 1970-1989, p.27

gobierno de López Portillo (1976-1982). Como proporción del gasto total, el desarrollo social declinó, de un 23% en el régimen de Echeverría, a cerca de 18% durante el sexenio de López Portillo y hasta cerca de 11% durante el de Miguel de la Madrid, en donde la cantidad gastada en bienestar social sufrió una erosión de 41% en términos reales.⁷⁹

De acuerdo con Enrique González Tiburcio⁸⁰, la política social en México, durante el período que abarca de 1930 a 1980 obedece a un estilo negociador compensatorio. Lo anterior implicaba que paralelamente a un flujo de clínicas, hospitales, escuelas, tiendas sindicales y viviendas, etcétera, aparecía otro flujo sintetizado en asistencia a mítines y concertaciones, disciplina sindical, respeto a las autoridades, militancia en el partido oficial y sobre todo una importante disciplina en el voto corporativo. Por una parte, la política social garantizó la estabilidad política, y por otra, proporcionó el mejoramiento del nivel de vida de los grupos que participaban en ella. Cada grupo recibía beneficios en función de la capacidad de negociación de las organizaciones formales que los representaban; fueron programas sociales que beneficiaron a muchas personas, pero también significaron inversiones para el sector privado.

Este modelo de política social entra en crisis a partir de la década de los ochenta, donde confluyen los problemas económicos, el déficit fiscal y los primeros ajustes salariales. Este modelo de política social ya no respondía a su naturaleza propia; es decir, empezó a expresarse en una política social burocráticamente abultada y poco eficiente en sus beneficios para la población. En este sentido el discurso sobre justicia social es cuestionado, tanto en el "ámbito de la construcción democrática, como desde el ámbito de la desigualdad social y de combate a la pobreza como reclamo... se impugna la tutela estatal sobre los "menores de edad" y por último se denuncia a las entidades gubernamentales vinculadas a la justicia social, por sus ineficiencias. En forma abrumadora, de espacios legitimadores,

⁷⁹ *Ibidem*, p. 28.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 22-24.

favorables al sistema, pasan a convertirse en su contrario".⁸¹

3.6.1. LA TRANSFORMACIÓN DE LA POLÍTICA DE BIENESTAR HACIA LA FOCALIZACIÓN DE LOS PROBLEMAS SOCIALES.

Durante la década de los ochenta las tradicionales políticas de bienestar social dan muestras de un profundo deterioro y agotamiento, mismo que se muestra en la disminución del empleo, reducción del gasto social y en una pérdida creciente del poder adquisitivo desde 1982. En consecuencia el estilo de la política social caracterizado por la universalidad y el corporativismo muestran durante estos años interesantes signos de transformación.

El crecimiento del desempleo, de las actividades informales y de los grupos sociales, urbanos y rurales, al margen de las instituciones encargadas de la implementación de las políticas sociales, así como la reducción de los recursos gubernamentales para atender estas políticas, dieron como resultado el diseño de una serie de programas emergentes y focalizados enmarcados en las diferentes áreas de bienestar social durante la década de 1980 a 1990.

Ante las circunstancias anteriores, la sociedad empieza a pugnar por un cambio en las condiciones sociales al tiempo que cuestionan un aparato estatal incapaz de elaborar respuestas satisfactorias a sus demandas y además sin distinciones. De esta manera empieza a generarse la inquietud de la sociedad a organizarse bajo nuevos esquemas, con la finalidad de realizar una autogestión de los problemas colectivos, y la inquietud por participar no se manifiesta sólo en la formulación de demandas sino también en su gestión, en sus formas de solución y ejecución, sino así como en la evaluación del impacto de sus acciones.

Algunos de los programas implantados durante la década pasada como el PRONASOL, ilustran el cambio que ocurre en el enfoque de la política social, de

⁸¹ *Ibidem*, p. 26.

una cobertura generalizada a una focalizada o selectiva. Solidaridad proporciona una nueva dimensión a la inversión pública y al gasto social, es a través de éste programa que cambia radicalmente el carácter de la política social, y con ello limitó su cobertura y aplicación del gasto social.

"Solidaridad promueve el desarrollo de prácticas sociales y políticas con una lógica esencialmente democrática", lo que reflejó este programa es que aún es posible manipular a los ciudadanos en sus preferencias políticas, a cambio de lo que les corresponde legítimamente, situación que retrasa la situación democrática del país.

"La práctica de solidaridad abre una posibilidad real: construir un Estado social con pleno respeto de las libertades ciudadanas"⁸²; pero, los efectos de solidaridad no pueden haber tenido sino un sentido totalmente contrario al argumento de esta última tesis. El Estado ha transformado su carácter social, sujetando la cobertura de la política social a mecanismos de mercado y atendiendo a los grupos más necesitados, a los cuales no deja de condicionar los beneficios que reciben, a cambio de apoyo político.

3.7 POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO EN LA DÉCADA DE LOS OCHENTA

El origen de las políticas sociales en México se remonta al contenido social de la Constitución de 1917. Sin embargo, éstas se definen y concretan a partir de objetivos presentes en el discurso y en la obra gubernamental. Se han llegado incluso a iniciar en el marco de otras áreas, íntimamente relacionadas con la política económica (como el empleo, la inversión pública en infraestructura, el desarrollo regional etcétera) y después se han consolidado en instrumentos e instituciones que generaron su propia lógica y que tradujeron la racionalidad política de los bienes públicos producidos. Todo ello ha tenido consecuencias

⁸² Enrique, González. "Seis tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad", El Nacional, 1992, p.3-7.

centrales para los resultados de política, sobre todo en la medida en que las necesidades sociales más elementales no solo han desaparecido, sino que se han hecho presente en formas más complejas y reiteradas.

La estrategia de desarrollo que el país ha seguido en las últimas décadas comenzó a delinearse clara y distintamente a partir de los años cuarenta. Es entonces, cuando se planteó la industrialización y se buscó impulsarla mediante diversos mecanismos de política. Es un proceso que va precisamente de 1940 a 1980, al menos un aparte de la población mexicana mejoró sus niveles de bienestar social. Al cabo del tiempo y a pesar de estos avances, la industrialización y el crecimiento económico que se comenzaron a concretar hubieron de presentar en la década de los sesenta un rezago en términos de capacidades básicas de grupos de la población que tuvieron un acceso precario a las instituciones y a los programas sociales (cuando nuevos grupos de ingresos medios ya disfrutaban de servicios y seguridad sociales en las ciudades- la transición demográfica que experimentaba el país- alcanzando una tasa de crecimiento demográfico y una esperanza de vida hasta entonces desconocidas, añadiría un reto adicional a la política social de los setenta y ochenta, y desde luego a la cuestión del empleo).

En perspectiva, el camino recorrido por la economía y la sociedad mexicana no deja de tener un aspecto crucial: no bien el país ya emprendía un proceso de cambio económico, desde la creación de las primeras carreteras hasta el establecimiento de numerosas industrias manufactureras, cuando sobre la marcha, se estaba definiendo la estrategia de desarrollo que había de seguirse y aparecerían nuevas necesidades a partir de ello. En el caso del desarrollo social, la Constitución ciertamente establecía el reparto agrario y el interés público sobre el suelo nacional anticipando una sociedad nueva. En dicha sociedad habría de buscarse el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, mediante la educación- como se lee en el artículo tercero- y debía promoverse "la creación de empleos y la organización social para el trabajo", como se establece en el artículo

123. Sin embargo, no se contaba con los mecanismos públicos y administrativos concretos para convertir los principios en políticas públicas. Había que incorporarlos al proyecto de los gobiernos posrevolucionarios. Había también, que diseñarlos e instrumentarlos e iniciar un complejo proceso de construcción de instituciones y programas en el que la centralización de funciones y la politización de objetivos tuvieron, a la postre un efecto importante sobre los resultados de política.

Cuando el país fue definiendo la estrategia económica en los años cuarenta y se reformuló el consenso del gobierno y los grupos organizados relevantes, y dado que la propia constitución proveía de un marco de reformas sociales representados por los artículos 27 y 123, el mencionado dilema se mantendría latente para los tomadores de decisiones. Cuando a finales de los cincuenta se evidenció un intenso proceso de industrialización y urbanización, el crecimiento se convirtió claramente en la finalidad del desarrollo aunque el dilema que ello planteaba frente a la sociedad no desaparecería para los tomadores de decisiones.⁸³

En los años sesenta el dilema aparentemente no le planteaba al gobierno una disyuntiva irresoluble; al contrario en los tiempos de crecimiento con estabilidad, el llamado "desarrollo estabilizador" ⁸⁴se quiso dar un nuevo énfasis a las políticas sociales. En la década de los setenta el planteamiento gubernamental considero que en definitiva- el dilema no era tal: se podía crecer económicamente y simultáneamente mejorar en forma sustancial la distribución del ingreso. El crecimiento era el medio para satisfacer las grandes necesidades del desarrollo nacional. Curiosamente, ello no supuso necesariamente un gran esfuerzo de política social como tal, la creación de programas sociales, el mejoramiento y /o la expansión de las agencias públicas dedicadas al servicio social, etcétera, aunque

⁸³ Trejo Guillermo, *Contra la pobreza*, p. 160.

⁸⁴ Modelo de desarrollo estabilizador es el modelo que sustituyó al de sustitución de importaciones, el cuál busca beneficios en el crecimiento de la economía en México, su objetivo principal fue que se reflejaran mejores condiciones de desarrollo industrial para todos los sectores sociales.

si hubo mucho de todo eso. Más bien se crearon cientos de empresas, multitud de regulaciones que, entre otras cosas, buscaban aumentar el empleo.

En la época de Luis Echeverría se propone como objetivo fundamental de gobierno una mejor distribución del ingreso. En retrospectiva es evidente que más regulaciones excesivas y contraproducentes, sumadas a un gasto público descontrolado y a la creación de cientos de empresas paraestatales sin el menor sentido estratégico no sólo no resolvieron el problema social, sino que lo agravaron al llevar al país en un profunda crisis económica. Definitivamente, más gasto no sustituye a una buena política social, cualitativamente sustentada y dirigida al población objetivo.

La crisis económica de 1982, desconocida en el periodo posrevolucionario ha tenido un doble efecto en los niveles de desigualdad y de pobreza de la población: 1) la recurrencia de la inflación y la imposibilidad de renovar el crecimiento económico fueron, en los ochenta, fenómenos endémicos que medraron sobre la situación de la población de menores ingresos; y, 2) la crisis de las finanzas públicas agravada por el servicio de una considerable deuda con el exterior, redujo dramáticamente el margen del gasto público, poniendo en jaque las posibilidades subsecuentes de estructurar una política social.⁸⁵ Esta crisis puso de manifiesto el aspecto crucial que han acusado las políticas gubernamentales ante una lógica de búsqueda, de consenso y legitimidad en el seno del sistema político: la recurrencia con que el gobierno ha tratado reforzar su papel rector de la economía y la sociedad lo llevaron a acceder sus posibilidades fiscales en diferentes intentos por superar fracturas y descomposiciones que en realidad atañen al sistema político.

En el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) con el afán de lograr una sociedad más igualitaria se elevó a rango constitucional el derecho a la salud, se expidió una nueva ley General de Salud, se diseñaron los programas Nacional de Educación, Cultura, Deporte, Recreación, Salud y Alimentación. Asimismo se llevó

⁸⁵ *Ibidem*, p. 161.

a cabo la descentralización de los servicios de salud hacia 14 entidades federativas.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, señalaba que la reforma estructural y el ajuste económico provocado por las crisis, requerían la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías y el apoyo al mercado interno en las áreas de alimentación, vivienda, educación, salud y asistencia social. Pero también recalca que la satisfacción de estas necesidades se daría en función de la recuperación del crecimiento económico.

De esta forma el gobierno establecía que mientras la crisis persistiera tendría que postergarse la justicia social. Asimismo advertía que el mejoramiento de los niveles de vida no se daría en el corto plazo, debido básicamente al estancamiento productivo y la incapacidad para generar empleos estos últimos como base para mejorar los ingresos y los niveles de vida.⁸⁶

Cuadro 3.2
GASTO SOCIAL DEL SECTOR PÚBLICO
(Miles de millones de pesos a precios de 1980)

CLASIFICACION	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
SECTORIAL										
DESARROLLO	360.1	446.7	441.0	308.2	321.3	341.7	313.7	298.4	295.2	309.3
SOCIAL										
EDUCACION	189.9	175.0	181.6	127.4	136.9	140.9	124.4	127.2	128.0	191.4
SALUD Y SALUBRIDAD	156.9	178.7	177.7	140.2	134.4	138.2	142.1	131.2	136.8	147.0
SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL	26.9	43.9	50.2	21.8	30.0	24.1	28.1	13.8	11.8	18.5

Fuente: González Tiburcio Enrique y Alba Aurelio, en *Ajuste Económico y Política Social*, 1992.

⁸⁶ Rosalba Carrasco y Provencio Enrique, "La política social de 1983 a 1988 y sus principales consecuencias", en *Investigación Económica*, 1988, págs. 93-95.

En el cuadro 3.2 se ubica la caída del gasto social durante la década de los ochenta. Si se observa cuidadosamente cada uno de los rubros, es claro que ninguno de ellos fue posible mantener una tendencia uniforme y en general ninguno mostró al final de la misma década, una recuperación que lo ubicara en el nivel presentado durante 1981.

- *El impacto de la caída del gasto en bienestar social no es inmediato, pero tiene efectos diferenciados al combinarse con un deterioro de los salarios y una disminución en la generación de empleos: la población que más requiere servicios públicos de educación y salud es la de menores ingresos ya que no puede solventar gastos en las áreas de la medicina y la educación privadas.*⁸⁷

En este periodo también el salario mínimo perdió el 63 por ciento, entre 1976 y 1988. La participación de los salarios en el PIB cayó de 49.3 por ciento en 1976 a 25.9 por ciento en 1987. Además de la caída del gasto en desarrollo social también disminuyó el gasto en educación y salud.

En el área educativa se manifiesta en este sexenio una fuerte reducción de la eficiencia terminal en el nivel secundaria y bachillerato, derivado de la necesidad de incorporarse al sector productivo como consecuencia de la crisis económica.⁸⁸

Por otro lado entre 1978 y 1982 el costo de la canasta básica significaba 1.8 salarios y el costo de la canasta submínima 1.1, para 1987 la relación cambio a 3.3 y 1.9 respectivamente. Surgió de esta forma un nuevo patrón de consumo como consecuencia del incremento en los precios de los alimentos básicos y la eliminación de subsidios por parte del gobierno federal.

En materia de salud entre 1982 y 1986 la cobertura de las instituciones públicas mostró una fuerte reducción en cuanto a la población derechohabiente, debido fundamentalmente a la reducción del gasto en el área de salud y seguridad social.

⁸⁷ *Ibidem*, págs. 96-97.

El programa IMSS-COPLAMAR redujo sus recursos y como consecuencia se limitó la atención a los grupos marginados.

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se propuso a través del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 el incremento del nivel de vida por medio de la creación de empleos bien remunerados y el incremento de los salarios reales con base en el aumento de la demanda de trabajo, la productividad y el equilibrio de los factores de la producción. Asimismo se reafirmó el compromiso del Estado para fortalecer la prestación de los servicios sociales básicos como seguridad pública, vivienda, educación, salud, servicios públicos, abasto, alimentación y otros aspectos que permitieran el mejoramiento del bienestar de la población como la protección del medio ambiente y el equilibrio ecológico. Dentro de las prioridades de la política social se planteó el combate a la pobreza para lo cual se diseñó el Programa Nacional de Solidaridad con los siguientes objetivos:

- Mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares.
- Promover el desarrollo regional y equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población.
- Promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las entidades locales.⁸⁹

En general durante este sexenio se estructuró el PRONASOL, se promovió una reforma del campo mexicano que significó la reforma del artículo 27 constitucional y la creación de la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios. Se instituyó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), la Secretaría de Desarrollo Social y un programa denominado PROCAMPO, para alentar la productividad del agro.

Es necesario señalar que durante la década de los ochenta, el incremento del

⁸⁸ *Ibidem*, págs. 101-102

⁸⁹ PRONASOL. *El combate a la pobreza*, p. 15.

desempleo y la contracción del gasto social provocó que la política social institucional, ligada al empleo, disminuyera su nivel de cobertura y transformara sus formas tradicionales de gestión. Así mientras por un lado la política social en áreas como la educación, salud, alimentación y la vivienda, experimentó una disminución en sus recursos, por otro lado crecía un importante sector de la población, demandante de políticas de bienestar, pero al margen de la ocupación formal, producto de la crisis y el estancamiento productivo característico de la década.

Hacia finales de los ochenta se incrementó la población sumida en la pobreza (40 millones de mexicanos) y en la pobreza extrema (17 millones). Entre 1980 y 1988, los salarios pasaron del 36 al 28 por ciento del ingreso nacional. El factor capital avanzó del 50.6 por ciento al 64 por ciento. Con el mecanismo del Pacto el salario mínimo real tuvo una pérdida neta del 27 por ciento entre 1987 y 1990. El desempleo hasta fines de 1994 alcanzaba el 10 por ciento de la población económicamente activa.⁹⁰

En el campo también los campesinos y jornaleros han visto descender sus ingresos. Millones de mexicanos manifiestan graves niveles de desnutrición, carecen de buena salud y niveles mínimos de bienestar. Los grados de desnutrición son además particularmente graves en menores de cinco años. En zonas como Michoacán, Chiapas, Oaxaca, Guerrero y la Huasteca, la desnutrición aqueja al 80 por ciento de la población. En 1990 la desnutrición presentó niveles más graves que en 1980, afectando sobre todo a indígenas, campesinos y estratos marginales urbanos.⁹¹

En materia educativa aún cuando el acceso a la educación básica está asegurado, este nivel presenta serios problemas relacionados con la deserción, repetición, calidad, cobertura, reprobación y retraso pedagógico.

⁹⁰ Boltvinik, Julio. "Modelo Económico pauperizante", en la Jornada. p. 25.

Se estima que el sistema escolar pierde anualmente 88 mil niños por deserción. Por su parte, la educación superior ha dejado de ser un verdadero medio de movilidad social, como lo fue hasta hace dos décadas.

“En el área de salud se han presentado fuertes problemas en la organización de los servicios, que repercuten en su distribución, accesibilidad y calidad, de tal forma que en este campo también se manifiestan las desigualdades, pues las áreas rurales y las zonas populares urbanas, en donde se encuentra la población de menos recursos, carece de las condiciones mínimas tanto de salud como de otros servicios básicos”.⁹²

Finalmente puede decirse que en los últimos veinte años se ha experimentado un proceso de concentración en áreas urbanas que alcanza el 60 por ciento de la población. Este proceso no ha sido planeado en función de la dotación de servicios e infraestructura urbana. De tal forma que la población que emigra a las ciudades enfrenta una fuerte carencia de vivienda, problema que provoca el crecimiento de los asentamientos irregulares y la marginación urbana.

3.8 POLÍTICA SOCIAL Y ECONOMÍA.

De la década pasada en México se heredo un deterioro productivo y social, junto con cambios acelerados en la técnica, en los modos de producir y de organizar la producción; por lo que esté es el contexto para el despliegue de una nueva política social. Es por esto que naciones como México se modernizan para adaptarse y aprovechar los cambios que provienen de la economía internacional.

Aunque los datos de la década de los ochenta, en algunas dimensiones de la calidad de vida, permiten comprobar la existencia de cierto grado de independencia entre las fluctuaciones de los indicadores del progreso social y del

⁹¹Raúl, Bejar Navarro y Hernández Bringas, Hector. *Población y desigualdad social en México*, p. 18.

desarrollo económico. "No hay duda de que la política macroeconómica, en el corto plazo, es más influyente sobre la equidad, implica el crecimiento de la producción, el empleo, el consumo privado, el gasto social y el salario. En estas variables se concentra el núcleo de la política inequitativa de corto plazo. Los objetivos, en este caso deben de orientarse hacia un acuerdo sobre las políticas de precios, salarios, de ingresos públicos y de gastos sociales, con el fin de tener control sobre los equilibrios macroeconómicos y consolidar políticas que permitan, la expansión económica equitativa".⁹³

Dar prioridad a la recuperación del progreso social implica mejorar el diseño de la política económica; ya que las acciones en estos dos campos (el político y el social) constituyen una unidad. La política económica produce efectos sobre las condiciones sociales la cuál debe buscar un crecimiento balanceado, financiado adecuadamente.

Tradicionalmente se ha considerado a la política social como separada de la política macroeconómica y con un rol compensatorio de los costos que esta impone sobre determinados grupos; aunque en términos administrativos y políticos, es muy complicado formular e instrumentar una estrategia que permita crecer, estabilizar y distribuir. En la búsqueda de los objetivos sociales no deben ignorarse los límites en el campo de lo económico. "El objetivo debe ser aumentar, la participación en el ingreso total de los más necesitados; ya que en una economía creciente, no parece suficiente la acción del crecimiento económico para reducir los graves niveles de pobreza y marginación; en sí, el crecimiento y la estabilidad macroeconómica facilitan política y socialmente la aplicación de acciones distributivas."⁹⁴

En el plano económico la reproducción ampliada de la pobreza no es otra cosa que la reproducción de una mano de obra descalificada, en su mayor proporción

⁹² *Ibidem* P.21.

⁹³ Enrique, González Tiburcio. *Reforma del Estado y Política Social*, p. 84.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 85.

joven y sin oportunidades a la vista. Son contingentes que se alejan de los esfuerzos de modernización que se procuran y cuya inserción posterior es cada vez más difícil. Por otra parte, para el conjunto de la sociedad, la miseria va constituyendo una carga económica, política e institucional muy severa que, a la larga, se hace insoportable.

La desigualdad y la pobreza en este contexto se entienden como manifestaciones de una forma de organización económica. Por lo que su reducción requiere de acciones puntuales – de estrategias de conjunto; que afecten o beneficien e involucren a la sociedad en su conjunto. En este sentido, las exigencias de la política social hacia la política económica pueden ser:

- La superación de la pobreza y la reducción de la desigualdad no pueden ser logradas solo a través de un programa, o que solo sean entendidos como problemas parciales, privativos de la política social. Por lo que la equidad no puede ser meta exclusiva de la política social, este debe ser un objetivo central de la política de desarrollo.
- Impulsar la recuperación del crecimiento y mantener la estabilidad macroeconómica no son suficientes para un mayor bienestar social, a pesar de ser necesarios.
- Globalizar la política de ingresos de tal forma que permita una acción integral en materia distributiva, esto con dos propósitos: elaborar un paquete de políticas distributivas, que vayan del decil más rico a los primeros deciles de pobreza extrema; y por otro lado, evitar políticas que produzcan un mayor encono entre los grupos pobres y los sectores medios que también resultaron ampliamente afectados en la década de los ochenta.⁹⁵ (ver cuadro 3.3).
- Propiciar un desarrollo de mercado competitivo cuyo propósito sea el incremento a la productividad.

⁹⁵ Reyes Heróles, “Modernización y Reforma del Estado: la estrategia redistributiva”, en Revista Nexos, Número 151, Julio, 1990, México, D.F.

- Finalmente construir una política de ingresos tributarios para una economía abierta; es decir, optimar la capacidad de captación considerando el nuevo dato de competencia con tasas impositivas internacionales.⁹⁶

Por otra parte, en el ámbito estricto de las políticas sociales habrá que contestar la interrogante de ¿qué tanto se puede avanzar en el progreso social, a partir de políticas orientadas a reducir la tasa de crecimiento de la población?.

CUADRO 3.3
DISTRIBUCION DEL INGRESO REQUERIDO PARA COMBATIR LA POBREZA

	DECILES DE HOGARES	1984	2007	DIFERENCIA
POBREZA EXTREMA	1 y 2	4.4 %	7.0%	(+)2.6%
POBREZA	3 a 5	14.8%	19.5%	(+)4.7%
	6 a 9	46.7%	49.0%	(+)2.3%
	10	34.1%	24.5%	(-)9.6%
	TOTAL	100.0%	100.0%	0.0%

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). "Proyecto regional para el tratamiento de la pobreza", en Informe de la segunda etapa, México, 1989.

La dinámica poblacional significó ser un factor que freno el crecimiento económico; ya que no generó una disminución de la pobreza a pesar de los montos asignados al bienestar social. El crecimiento de la población contribuyó a aumentar los problemas de pobreza y a reducir la efectividad de las políticas sociales. Sería conveniente, entonces, vincular las acciones de combate a la pobreza con las disposiciones y políticas en materia de población.

De acuerdo con la definición de política social de R.Titmus, "las áreas que dan contenido a esta política social son tres: los arreglos institucionales de producción y acceso a los bienes y servicios que el Estado proporciona; los recursos públicos

⁹⁶ González Tiburcio; Op Cit. p. 32.

que dan continuidad a la seguridad y prevención sociales proporcionada por las instituciones, y finalmente, las políticas de empleo. Aunque esta clasificación puede resultar limitante en diversos aspectos; pero es con base en sus ordenamientos que se proponen un conjunto de transformaciones que pueden dar contenido a una política de bienestar social para una economía abierta y cambiante⁹⁷. En este sentido, sería conveniente ampliar los aspectos relacionados con: las asignaciones del gasto social y los empleos e ingresos en una economía abierta .

3.8.1 DISTRIBUCIÓN DE LOS GASTOS SOCIALES

A consecuencia del deterioro social, es necesario un crecimiento del gasto social que se adecue a la realidad actual. Es sabido que en México el principal instrumento distribuidor es el gasto público; instrumento que satisface al mismo tiempo crecimiento y equidad. Para ellos, deben tenerse claros los rubros del gasto que tienen un efecto inmediato sobre el bienestar de aquellos que tienen efectos también directos, pero no inmediatos sobre la distribución del ingreso. “ Para ello se necesita reasignar el gasto público con el fin de incrementar los gastos sociales. No obstante que todo ello es básico, el problema central radica en que el gasto social no puede continuar ratificando la distribución del ingreso asociada a la estructura ocupacional existente”.⁹⁸

Junto al crecimiento del gasto se precisa su reorientación. Esto es, proteger a los grupos más perjudicados, en pobreza extrema,⁹⁹ y establecer las bases de una

⁹⁷ Ward, Peter, Op. Cit., p. 29 .

⁹⁸ *Ibidem*, p. 87.

⁹⁹ Indudablemente el término de pobreza se relaciona a la falta de algo. Pobreza es la ausencia de capacidades básicas, entendidas como el conjunto de funciones básicas que cualquier individuo debe poseer para poder participar mínimamente en las diferentes esferas sociales. La pobreza es pues, bajo esta óptica, la carencia de esa base social que permite al individuo insertarse en la sociedad a través del ejercicio de su voluntad y de su capacidad para generar ingreso. Cabe destacar que ser pobre no es igual a estar en pobreza extrema, la única diferencia clara entre un individuo simplemente pobre y uno en la pobreza extrema es que el primero es relativamente pobre, mientras que el segundo lo es absolutamente. Esto es, mientras que el individuo en la pobreza extrema no tienen lo mínimo de lo básico, y carece del mínimo de proteínas que se

estrategia estructural de largo plazo que incluya el acceso a los servicios sociales y el desarrollo de actividades productivas. Sin embargo; modificar el gasto implica transformar la estructura actual de asignación, que en ocasiones es concentrada y elitista; lo que implica una cancelación de condiciones de privilegios de algunos grupos.

Según N. Lustig, idealmente para lograr la meta de reducción de la pobreza en el menor tiempo posible los recursos tendrían que etiquetarse hacia los grupos pobres; lo que podría significar una baja en la tasa de ahorro, sobre todo si el origen de los recursos fiscales provienen de los impuestos. También podría implicar una baja productividad de los recursos transferidos; dado que los gastos en salud y en educación para los grupos no pobres tienen una alta productividad marginal, de respuesta más ágil en el corto plazo que los grupos pobres.

Transferir recursos a los grupos más necesitados puede realizarse a través de tres mecanismos.¹⁰⁰

- Con transferencias ingresos corrientes. (subsidios alimenticios, y no alimenticios, transferencias en efectivo, como seguros y programas de empleo. Posibilidad que es adecuada sobre todo para grupos en situaciones extremas y/o de desastre.
- Con una política de formación de recursos humanos, que permita la acumulación de activos no enajenables, como de la salud, educación y el conocimiento técnico que los pobres poseen.
- La inversión en obras que incrementan la productividad de los activos de los grupos más necesitados.

Invertir en salud o en educación, por ejemplo, para grupos pobres tienen la desventaja de que no reducen la pobreza en el presente, en forma inmediata. La ventaja es entonces, que atiende criterios de equidad y de eficiencia para una

requieren en un individuo diariamente; el moderadamente pobre sí lo tiene.

¹⁰⁰ Nora, Lustig, "Pobreza y distribución en América Latina en 1980: Evidencias y políticas alternativas", en Revista de la Cepal, 1990, p. 87

mayor productividad futura. Por su parte las transferencias de ingresos corrientes debieran asignarse a grupos que requieren de ayuda inmediata; ya que estas acciones incrementan de manera inmediata los niveles de bienestar.

Decir cual es la opción más óptima es algo difícil; debido a que la toma de decisiones puede interesarle más los resultados que obtenga en el corto plazo, más que en períodos futuros. Aunque sobre el tema pueden hacerse algunas reflexiones, como que los beneficios se incrementan cuando las acciones se instrumentan en combinación con otras, no independientemente; se requieren programas que interactuen, que proporcionen la visión de un paquete de políticas; por otra parte, con un nivel dado de recursos, se requiere focalización hacia los grupos de interés sin perder la vista del conjunto, aunque es necesario tomar en cuenta las limitaciones de la política de focalización. Por otra parte, el gasto social debe beneficiar proporcionalmente a los sectores más necesitados; esto, va depender de los diferentes pesos que le den a las distintas áreas del gasto social como salud, educación, vivienda; así como a las preferencias que se le proporciona a cada parte del programa. Sería interesante también, que el gasto social se destine en programas que ayuden a construir un capital humano en niños menores a doce años, por ejemplo, en atención primaria en salud, asistencia nutricional del niño y la educación primaria.

Cuando se inicia una estrategia de política social generalmente existen un conjunto de programas y subsidios operando. Cuando los recursos son limitados existe la necesidad de eliminar algunos subsidios y reducir otros gastos y partidas; por lo que habrá de ser cuidadosos de que esta situación no provoque inequidades en los sectores medios de la población que se han visto crecientemente empobrecidos. Es importante que la economía política de una nueva estrategia de bienestar social, se base en impuestos a los grupos de mayores recursos sin que ello bloquee la acumulación y las metas estabilizadoras.

En relación con la política económica, la política social tiene un encadenamiento

hacia atrás vía el financiamiento, y hacia delante porque crea una mejor base para incrementar el ingreso mediante mejoras en la productividad del trabajo. Bajo la idea de justicia social, los recursos deben concentrarse hacia el diseño de mecanismos que ayuden a los grupos pobres y dejar fuera a otros sectores sociales por no ser pobres, siguiendo los principios de equidad y de eficiencia con objeto de impulsar el desarrollo integral. Es decir, la política social, debe procurar darle más a quien más lo necesite, pero sin olvidarse de los sectores medios quienes fueron los perdedores de los años de ajuste y de crisis; ya que la política social por definición debe ser equitativa y debe de proporcionar soluciones globales, sistemáticas al problema de la pobreza extrema, pero también al de la desigualdad de muchos grupos de la población.

La lección que nos brinda el análisis de la transición económica es que no puede entenderse el control de las variables económicas como un fin en si mismo, sino como una estrategia de política económica que debe perseguir el bienestar de los ciudadanos sobre bases y condiciones que propicien el desarrollo productivo.

Si frente a la crisis que vivimos el modelo no ha de cambiar entonces resulta conveniente fortalecer el modelo de economía abierta con mayor democracia y políticas sociales agresivas, desde la perspectiva de que sólo el crecimiento económico y el bienestar social garantizan la perdurabilidad de la nación.

3.8.2 EMPLEOS E INGRESOS EN UNA ECONOMÍA ABIERTA

Los mecanismos más generalizados para acceder a un ingreso y con ello a un mayor nivel de vida son el empleo y el salario. Durante las etapas de crecimiento sostenido el empleo tuvo las características de ser estable, seguro y podría decirse que remunerado, ubicado dentro de la economía formal y con las prestaciones previstas por la ley. "Actualmente las transformaciones ocurridas en la economía han potenciado una forma de empleo informal, lo que cuestiona la

forma de asignación del salario social vinculado al esquema empleo subordinado-sindicato- seguridad social". ¹⁰¹

En México, el patrón de relaciones laborales que surge en la etapa posrevolucionaria ha tenido una determinación estatal muy fuerte derivada del pacto entre el Estado y el movimiento sindical. La situación actual tiende a modificar este modelo hacia otro más flexible, que en muchas ocasiones tienden a la unilateralidad empresarial en las decisiones del trabajo con respecto a los sindicatos.. Se requiere de una propuesta novedosa en el campo del empleo y sus formas de remuneración. Se requieren iniciativas con mayor flexibilización y adaptación del mercado laboral; así como dar a la estrategia de modernización económica una finalidad social. Esto es, la política económica y la política social deben procurar que los objetivos macroeconómicos sean compatibles, es decir, se requieren políticas específicas dirigidas a proteger el empleo y los ingresos de efectos que se agreguen a los deterioros existentes.

No sólo se trata de corregir las ineficiencias, se requiere también construir una nueva institucionalidad en materia laboral que permita resolver los problemas del mercado de trabajo. Por lo que para una mejor productividad se requiere de una nueva normatividad que incorpore las formas de participación social en la generación y reparto de la productividad, de tal forma que se esté en mejores condiciones de producir y competir; pero, se requiere que sea una productividad que potencie el crecimiento y el bienestar; que sus programas se apoyen en un aumento del gasto de las empresas para hacerlas más competitivas.

La crisis exige un mejoramiento de la capacidad organizacional de apoyo al diseño, seguimiento y evaluación de las políticas económicas. Se hace necesario repensar al respecto los componentes organizacionales de apoyo implicados en esta actividad estratégica. Se tendrá que volver a examinar los diseños institucionales de los organismos de planificación, desarrollar los sistemas de

¹⁰¹ Enrique, González Tiburcio, Op. Cit. p. 28.

información de apoyo a la política económica, introducir mecanismos institucionalizados de seguimiento y evaluación en el proceso de implementación de las políticas.

CAPITULO CUATRO

POLITICA SOCIAL Y GERENCIA SOCIAL EN MÉXICO: RETOS AL FUTURO.

Actualmente la crisis plantea una agudización de los problemas sociales. Por lo que el Estado debe reforzar y expandir las capacidades de los actuales programas sociales y montar otros nuevos. La gestión de este tipo de programas (alimentarios, de vivienda, salud, educación etcétera) requieren de tecnologías específicas, es aquí donde la gerencia social puede intervenir con los programas sociales masivos y ayudar a erradicar y en algunos casos a amortiguar problemas sociales como el de la pobreza.

La disyuntiva entre políticas para contener la pobreza o para erradicarla tiene que ser asumida de manera clara. Hay que considerar que la pobreza no es solo un fenómeno de despojo y de exclusión; si no que va creando un sistema que entra en relación funcional con el conjunto de la organización de una nación. Cuando se ataca a la pobreza sólo como un problema de niveles de ingreso pero no se le atiende como un tejido social autorreproductivo lo que se logra es, crear programas sociales carentes de fuerza de despegue para alcanzar una condición diferente en la cual los ciudadanos tengan la posibilidad de esperar una relación costo beneficio superior en el terreno del Estado democrático y social de derecho que el que obtienen en el cual muchos sectores se ven forzados a articularse.

4.1 PROBLEMAS DE DESARROLLO EN PAÍSES SUBDESARROLLADOS

La pobreza está creciendo explosivamente en América Latina. En 1980 según datos de la Comisión Económica para América Latina, que cerca del 40% de la población estaba por debajo de la línea de pobreza. En los noventa según datos de esta misma se estima que la cifra ha subido a una magnitud impresionante de cerca del 50 %. Pero lo peor es que "hay un empobrecimiento mayor de los pobres, la pobreza se ha degradado. Casi la mitad de los pobres esta en una

situación de pobreza extrema".¹⁰² En la hipótesis irreal de que gastaran todo lo que reciben mensualmente sólo en alimentación, no les alcanzaría para disponer el mínimo de proteínas y calorías que les son imprescindibles.

Esta situación ha provocado que la pobreza sea hoy la principal causa de muerte en América Latina con la pavorosa cifra de un millón quinientas mil víctimas anuales. Los más afectados son los más débiles, los niños que mueren por pobreza y desnutrición. Son alrededor de novecientos mil niños al año en la región, según datos de la Unicef.

La cuestión social es hoy un desafío para las democracias del mundo. Es un tema que incide en la esencia misma de la gobernabilidad y habla del carácter que los sistemas políticos logran adquirir si son dispositivos sometidos al peligro permanente o si pueden ostentar una calidad que les permita una estabilidad considerable.

En las últimas tres décadas, el empeño por erradicar la pobreza se ha convertido en una de las metas más importantes de las políticas de desarrollo. Actualmente los programas de desarrollo nacional muy pocas veces dejan de evaluar los efectos que pueden tener sus políticas en los pobres. Los países desarrollados consideran el alivio de la pobreza como un objetivo muy importante en sus programas de ayuda internacional. El Banco Mundial ¹⁰³ realiza evaluaciones – tales como la medición de la incidencia de la pobreza, la preparación de los perfiles de los pobres, la identificación de los grupos más marginados y la formulación de programas y políticas para aliviar la pobreza- de los países acreedores en intervalos regulares, de la misma forma en que se les solicita que presenten el combate a la pobreza como objetivo fundamental de sus estrategias

¹⁰² Carlos, Blanco. "La Reforma del Estado y la política social", Revista del CLAD, 1993, Caracas, Venezuela, p.83

¹⁰³ Azizur R. Khan. "La erradicación de la pobreza en el mundo en desarrollo: Lecciones de la experiencia", Revista del Colegio de Ciencia Política y Administración Pública, año IV. Núm. 6, 1996, INAP, México, D.F.

Ser pobre es mas que una medida del ingreso o de la satisfacción de las necesidades básicas, significa estar desconectado del acceso al poder, a la información y al trabajo. Estar desconectado del Estado es quizás una de las principales características de ser "pobre", la otra es estar separado del mercado; y es fundamentalmente estar desconectado de las redes políticas y económicas. Es así como el problema de la pobreza y de la extrema pobreza presenta tendencias permanentes y crecientes.

Pero, básicamente puede decirse que los sistemas económicos de los países subdesarrollados presentan limitaciones cada vez mayores para extender los beneficios del desarrollo a toda la población; y que principalmente presentan dos grandes problemas como señala Raúl Olmedo:¹⁰⁴ uno, es crear empleo formal y otro es elevar el ingreso de las familias que viven de empleos informales en los sectores pobres y muy pobres de la sociedad.

EL Informe de Desarrollo Humano del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de 1992, demuestra que en América Latina y el caribe los ingresos y las oportunidades se distribuyen peor que en cualquier otra región del mundo. Se estima que es el continente más polarizado hoy en día, en cuanto a distribución del ingreso.

Esta distribución dramática del ingreso es un punto de partida que tiende a reproducirse en el marco de políticas sociales de exclusivo carácter remedial. Los programas que atienden a los sectores más pobres no les crean condiciones para incorporarse activamente a la actividad productiva y social moderna y, por tanto, los remiten a mantenerse en esta condición. Pero, cuando se profundiza la inflación, el deterioro de los servicios, la educación y la salud, el efecto es que la pobreza se amplifica o se profundiza.

¹⁰⁴ Raúl, Olmedo Carranza. "Descentralización y municipalización de los programas sociales", en EI

Para resolver el problema de la pobreza tiene que reconocerse plenamente lo siguiente.¹⁰⁵

- Que la pobreza no es un fenómeno coyuntural sino estructural, es decir, dada la persistencia de la pobreza en países subdesarrollados muestra que no es un fenómeno pasajero, que pueda resolverse solamente con medidas de política pública. Se demuestra entonces que los programas gubernamentales contra la pobreza, solo han mitigado algunos aspectos de éste fenómeno social, pero no han logrado reducirlo sustancialmente. La pobreza constituye un fenómeno estructural ligado a la naturaleza misma del sistema económico predominante; que desde la década de los ochenta tiende a aumentar extendiéndose aproximadamente a la mitad de la población.

CUADRO 4.1
CARÁCTER ESTRUCTURA DE LA POBREZA
(Millones de personas)

GRUPOS DE POBLACION)	1960	1970	1977	1981	1987
POBLACION TOTAL	36.0	50.7	63.3	71.4	81.2
POBREZA EXTREMA (1)	20.4	19.9	18.8	13.7	17.3
POBREZA (2)	7.1	11.3	15.5	18.4	24.0
SUMA (1+2)	27.5	31.2	34.3	32.1	41.3
ESTRATOS MEDIOS (3)	4.1	14.1	21.9	31.3	30.8
ESTRATOS ALTOS (4)	4.4	5.4	7.1	8.0	9.1

Fuente: el combate a la pobreza: lineamientos programáticos, publicado por el Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), en México, año 1990.

El fenómeno de la pobreza ha evolucionado en sus características y distribución espacial; ya que a medida que avanza el proceso de urbanización, los pobres tienden a localizarse más en las ciudades que en el campo; ya que la pobreza asume expresiones diferentes en el campo que en la ciudad. En el caso de México, el carácter estructural del fenómeno de la pobreza de la década de los sesenta hasta 1987 se ilustra en el cuadro 4.1.

Rediseño del Estado, INAP, México, 1994.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 149.

- Generalmente se considera a la pobreza como un rezago en el desarrollo, que puede ser superado incorporando de manera progresiva a los pobres al desarrollo económico. La pobreza no es un defecto del sistema económico que se pueda corregir; más bien es un resultado producto del sistema económico; no es causa del subdesarrollo sino al contrario: el subdesarrollo que es una forma de desarrollo, es causa de la pobreza.
- La pobreza tiene leyes propias diferentes a las del desempleo formal, que es necesario conocer a fondo. Significa que la pobreza no puede identificarse con la simple ausencia o escasez de empleos formales y que, en consecuencia, la pobreza podría eliminarse progresivamente mediante la creación de empleos. Pero el problema es que en los países subdesarrollados el sistema económico, presenta una incapacidad estructural para generar empleos suficientes que ofrezcan trabajo remunerado a todos los pobres. Empleos formales son los empleos remunerados que el sistema económico es capaz de generar, y estos se mueven dentro de ciertos límites. Empleo y desempleo formales se rigen, por leyes económicas diferentes a las leyes económicas de la pobreza.
- La pobreza constituye un sistema paralelo al sistema económico formal, pero con relaciones mutuas de retroalimentación. Considerando que el sistema económico global está formado por dos subsistemas que funcionan con base en leyes diferentes: subsistema económico formal y el subsistema económico de la pobreza, este último no debe confundirse con la economía informal, más bien es la otra cara del sistema económico formal, ya que un porcentaje importante de los pobres obtienen ingresos de actividades informales, lo que expresa las relaciones mutuas entre ambos subsistemas, el formal y el de la pobreza. Para los pobres la economía informal es una falsa salida, una solución marginal que los mantiene con sus ingresos bajos en su estatuto de pobres.

- Finalmente la pobreza es consecuencia de la destrucción de modos de producción tradicionales que no han podido ser sustituidos por el modo de producción¹⁰⁶ industrial que hoy predominan; es decir, la pobreza es la expresión de la incapacidad del sistema económico industrial para sustituir funcionalmente los modos de producción tradicionales.

De lo anterior se desprende, que es necesario modificar radicalmente los programas para combatir la pobreza, ya que hasta ahora solo han mitigado sus efectos, pero sin alterar su carácter estructural; se debe construir una política de Estado, que reconozca que la elevación del nivel de vida de los mexicanos requiere preservar la estrategia económica con equidad; asumiendo la permanencia de una política social amplia que aspire a hacer efectivos los derechos sociales.

Una condición necesaria para diseñar la realidad concreta en cada localidad podrían ser la descentralización y municipalización de los programas sociales, programas específicos que permitan poner en movimiento los recursos humanos y naturales, con vistas a crear elementos que permitan desencadenar procesos de desarrollo y de erradicación de la pobreza. Por lo que se requiere de la formación de una cultura de la descentralización y municipalización de programas sociales por parte del Estado y de la sociedad.

El reto del Estado implicará en los años por venir, establecer nuevas modalidades de la Administración Pública, que permita la convergencia de las políticas y programas de las diferentes secretarías de Estado, para generar modos de producción autosustentables, que transforme a los pobres en protagonistas de esos modos de producción al nivel de las comunidades sociales concretas, rurales y urbanas. "El interés principal es reducir la incidencia de la pobreza absoluta, es

¹⁰⁶ Por modo de producción se entiende un modo de producir, de distribuir y de consumir de una sociedad local, que mantiene a esa sociedad en una situación material y cultural de bienestar. Los pobres son pobres porque carecen de modos de producción que les permita no ser pobres, en consecuencia la pobreza expresa la incapacidad del sistema económico industrial para sustituir adecuadamente los modos de producción-distribución y consumo tradicionales en modos de producción industrial.

decir, el número de personas que carecen de un nivel mínimo aceptable de vida. Esto se distingue del objetivo de aumentar la igualdad en la distribución del ingreso, que no es suficiente para reducir la pobreza absoluta. El consenso sobre la necesidad de mejorar el nivel de vida de los que se encuentran por debajo de un mínimo aceptable de bienestar es mayor que el consenso sobre la necesidad de reducir la desigualdad de cualquier distribución dada del ingreso".¹⁰⁷

Las modificaciones en marcha requieren incorporar explícitamente la dimensión social en la estrategia de modernización económica. Para ello se debe partir de un enfoque integral en dos sentidos: tanto desde el punto de vista de la concepción misma de lo que son la pobreza y la desigualdad como de las estrategias y campos de acción para superarlas. Bajo esta consideración la superación de la pobreza es una tarea conjunta de las políticas económica y social, por el distinto tipo de carencia de los grupos sociales, pero sobre todo, porque la pobreza y la desigualdad requieren de un enfoque global para enfrentarlas.

Para Azizur la incidencia de la pobreza absoluta varía de un país en desarrollo a otro. Pueden utilizarse los datos del Banco Mundial de extrema pobreza para ilustrar este punto. Treinta por ciento de la población subsahariana de África estaba en extrema pobreza en 1985. La proporción era del 29 por ciento en el sur de Asia, 21 por ciento en el Medio Oriente, y en el Norte de Africa, 12 por ciento en América Latina, 9 por ciento en el Este y Sureste de Asia y 4 por ciento en las economías centralizadas del Este de Europa. Un punto interesante es que el ordenamiento de esas regiones en términos de su ingreso per cápita no están relacionadas con su orden en términos de la incidencia de la pobreza.

En este sentido, el objetivo del Estado debe ser el que su política social se exprese en programas que respeten a los ciudadanos removiendo mediante una acción idónea y de calidad las condiciones desfavorables que lo rodean. Naturalmente que se requieren funcionarios que estén identificados con el sentido

¹⁰⁷ Azizur R. Khan, *Op. Cit.* p. 91

de la acción pública y que entiendan que lo que hacen es su obligación para con los ciudadanos.

El día que los servicios sociales del Estado tengan la calidad suficiente como para que se atiendan con ellos y en ellos a los otros sectores sociales, se cortará uno de los estímulos para la conservación de la pobreza, y se contribuirá a generar una conducta por parte de los pobres destinada a superar su condición, al conocer y reconocer las ventajas que otorga ser considerado cotidianamente un ciudadano.

Debido a esto, es necesario afirmar que no hay política social del Estado que pueda ser desarrollada con el solo concurso del sector público. No hay ni habrá suficientes recursos para asegurar la cobertura eficiente de las poblaciones – objetivo. Esto implica comprender que en la gestión de la acción social del Estado la participación de la sociedad civil, a través de sus múltiples organizaciones, es condición indispensable. A lo que las organizaciones no gubernamentales tienen un papel que es necesario desarrollar y cuyas condiciones es indispensable propiciar. Su incorporación puede permitir mecanismos más amplios y no onerosos para la ejecución de los programas, para el control de los recursos y la fiscalización del desempeño.

Esta manera de entender el problema conduce a que la estrategia política, la económica, la ambiental, la institucional, la educativa y cultural, deben estar articuladas para producir una acción social del Estado plena de coherencia.

4.2 BREVE EVALUACIÓN DEL PRONASOL EN EL COMBATE A LA POBREZA.

Dada la extensa crisis económica durante los ochenta en muchos países en desarrollo detuvo el avance en la reducción de la pobreza. En los primeros años

de préstamos para programas de ajuste había optimismo de que éstos serían temporales, que seguiría disminuyendo el crecimiento de la pobreza y que los efectos sociales adversos serían remediados. Pero la realidad fue otra, ya que los problemas económicos fueron más severos, por lo que la implementación de los programas de ajuste ha sido menos exitosa de lo previsto.

En el caso de México, las principales acciones para el combate a la pobreza se dieron con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). El programa fue planteado inicialmente, en términos de atender, la situación de los mexicanos que viven en condiciones de pobreza extrema. Sin embargo, la pregunta que queda, considerando lo que se ha señalado, es si este tipo de programas es suficiente para combatir o revertir de manera permanente el problema de la distribución. Pareciera que se dio un adecuado primer paso, pero la solución también tiene que ser compleja que articule instrumentos de diversa índole. Respecto a lo anterior, a continuación se da a conocer en forma breve la evaluación de este programa en relación con el combate a la pobreza:

Primeramente el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)¹⁰⁸ concluyeron que la pobreza se redujo entre 1989 y 1992, para estas dos instituciones la pobreza disminuyó de 37.8 millones en 1989 a 37.2 en 1992. Por otra parte el grupo BANAMEX-ACCIVAL¹⁰⁹ sostiene que la pobreza se redujo de 21.3 millones en 1989 a 16.1 en 1992. El problema de estas estimaciones es que parte incluso de cifras sobre la pobreza totalmente diferentes de las que se reconocieron oficialmente en 1989, por ello es difícil determinar hasta donde el programa logró sus objetivos.

Aún ateniéndose a las cifras del INEGI y la CEPAL, pueden observarse ciertas inconsistencias ya que según nos muestra la pobreza se redujo en términos absolutos en alrededor de 600 mil personal entre 1989 y 1992. Mientras tanto en

¹⁰⁸ INEGI-CEPAL, Informe sobre la magnitud y evolución de la pobreza en México 1984- 1992.

el período 1984-1989, habría crecido en 7 millones 400 mil personas, aproximadamente un millón 480 mil personas por año. Los datos del grupo BANAMEX- ACCIVAL son todavía más optimistas pues pretenden mostrar que la pobreza disminuyó durante el mismo período en 5.2 millones de personas, datos tan inconsistentes confirman la necesidad de evaluar a fondo el impacto del programa en relación al abatimiento de la pobreza, pero a partir de cifras reales y coherentes.

Sin embargo, se demostró que la pobreza presentó signos de reducción en el período 1963-1981, en la etapa del desarrollo estabilizador y el auge petrolero. Pero, es a partir de 1981 con la implementación del modelo neoliberal la pobreza volvió a aumentar. Entre 1981 y 1984 paso de 48.5 a 58.5 por ciento de la población y aun entre 1989 y 1992, años de la recuperación del crecimiento se incrementa de 64 por ciento en 1989 al 66 por ciento en 1992.

Con el modelo de economía abierta el crecimiento no se ha estabilizado, ha presentado altibajos y desequilibrios que han repercutido en el ingreso, el empleo y en el incremento de la pobreza. Pero además ha ido en contra de los avances logrados en etapas anteriores. "Lo que la política social y los programas de lucha contra la pobreza pueden hacer para compensar estos efectos es muy limitado. La política económica pauperiza y en el modelo económico neoliberal se pretende que la política social compense estos efectos negativos. Nunca lo logra".¹¹⁰

4.3 POLITICA SOCIAL Y GERENCIA SOCIAL EN MÉXICO

En los capítulos anteriores se ha dejado claro que tanto los retos sociales como que traen consigo las transformaciones mundiales como la propia experiencia mexicana en particular, imponen la necesidad de reinterpretar el sentido de las

¹⁰⁹ BANAMEX-ACCIVAL. México social 1982-1993, indicadores seleccionados, 1993.

¹¹⁰ Julio, Boltvinik. "Modelo económico pauperizante", la Jornada, 12 de febrero de 1995.

políticas sociales para poder convertirlas en instrumento fundamental de desarrollo. Conviene reiterar que el papel de la política social, en este respecto es doble: no solo posibilitará la incorporación creciente de individuos capaces a la actividad económica, sino que contribuirá también a que los sistemas social y político, en un contexto de mayor estabilidad se integren en la dirección de una mayor y genuina participación. Dicho de otra forma, la política social puede ser decisiva para hacer viable el curso de las reformas económicas por todo el orbe pero además proveerá la base social que permita un desarrollo político cualitativamente distinto del pasado.

El perfil del Estado Socialmente necesario conlleva a precisar su actividad en términos de lo que significa el buen gobierno entendido como un gobierno democrático, que se acredita por la conjugación de sus capacidades políticas, técnicas, tecnológicas y administrativas para que la dirección de la sociedad se realice con apego a los valores de la vida pública en la cual no hay diferencias ni privilegios que lastiman la vida ciudadana.¹¹¹

Actualmente el logro del bienestar es un reto para los estados y el mismo es una de las pruebas de su aptitud para acreditar sus tareas. Ello exige, buscar nuevas alternativas para que el bienestar social sea realidad positiva. En este sentido, una modalidad de la acción gubernamental encaminada a combatir el deterioro en la calidad de vida con fines tecnológicos es la gerencia social. Tomando en cuenta los nuevos requerimientos en el combate de las desigualdades económicas y sociales se presenta la gerencia social como uno de los puntos que coadyuvan en el logro de estos.

Considerada como un método de Gobierno Abierto,¹¹² "la gerencia social es un conjunto de capacidades tecnológicas que tiene por objeto nutrir el proceso de

¹¹¹ Ricardo, Uvalle Berrones. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, p. 104. De donde se entiende que lo público es activo, propositivo y emprendedor, cuando el Estado tiene ante así a una sociedad de ciudadanos y la conduce reconociendo sus instituciones y capacidades para autoorganizarse y cumplir con el logro de objetivos comunes, es decir públicos.

¹¹² "Es un método de gobierno abierto, dado que favorece la participación comunitaria y ciudadana; necesita

gobierno para conseguir la prosperidad y el bienestar social. Se ocupa de que la calidad de vida en la sociedad sea creciente, no decreciente. Es una tecnología que articula capacidades de gestión, es decir, del modus operandi del gobierno. Es una tecnología que permite diseñar, remodelar, proyectar, ajustar y reajustar políticas y programas sociales propios de instituciones no burocratizadas ni piramidales”.

De modo que, que para la gerencia social, el bienestar social debe conseguirse tomando en consideración los siguientes elementos: ¹¹³

1. La participación comunitaria
2. La comunicación directa entre el gobierno y los ciudadanos
3. Dar prioridad a la decisión pública, no a la decisión burocratizada
4. Tomar en cuenta a las organizaciones no gubernamentales
5. Reconocimiento del pluralismo social, no sólo del pluralismo político, y
6. Su efectividad se asocia a la gestión intergubernamental.

Es indudable que la capacidad de gobierno da cabida a una nueva forma de relación Estado – sociedad, es decir, que el gobierno tiene que asumir una nueva actitud en donde lo fundamental sea recuperar la capacidad de ejecución ante la sociedad. Es una relación donde la sociedad da cabida al esfuerzo comunitario, no a una mayor presencia estatal.

Para eso el Estado debe desarrollar acciones que estén encaminadas a fungir como el promotor y regulador de la vida social y no a la organización protagónica reproducida a lo largo y ancho de la sociedad.

de la cooperación de las organizaciones públicas y sociales y establece criterios de corresponsabilidad para asumir los costos de los programas sociales masivos. Es una tecnología que favorece intercambios y responsabilidades compartidas para favorecer y multiplicar la calidad de vida de la población.” Ricardo, Uvalle Berrones. “Gerencia Social una opción de gobierno abierto”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 4, México, 1993, p. 124.

¹¹³ *Ibidem*, p. 118.

Frente a las complejidades de la economía abierta regida por el patrón del mercado, la reforma del estado apunta a lo que debe ser el Estado Socialmente Necesario, caracterizado por desarrollar actividades relacionadas con la coordinación, el apoyo, la cooperación y el estímulo a favor del mercado, la sociedad y las organizaciones civiles.

El Estado Social es un sistema democráticamente articulado, es decir, un sistema en el que la sociedad no solo participa pasivamente recibiendo bienes y servicios, sino que a través de sus organizaciones, toma parte activa tanto en la formación de la agenda general del Estado, como en la formulación de las políticas distributivas y de otras prestaciones estatales. Es decir, cualquiera que sea el contenido de los social, su actualización tiene que ir unida a un proceso democrático, más complejo, que el de la simple democracia política, puesto que ha de extenderse a otras dimensiones.¹¹⁴ Es un Estado que promueve y regula para no constituirse en propietario o gran administrador de la vida económica y social, sino para armonizar las iniciativas de los agentes del mercado con la conveniente acción del gobierno.

Este tipo de Estado concibe el bienestar social, con el impulso de programas que son producto de la capacidad de gestión del Estado para diseñarlos y ejecutarlos; es así como la gestión de los programas sociales se realiza por consenso y participación.

En este sentido, la capacidad del gobierno se orienta a promover la participación de los grupos sociales en la solución de problemas que estos tienen; así el Estado podrá ser más eficiente en cuanto a que no será indispensable que tenga grandes estructuras administrativo – burocrático y en consecuencia, no hay motivo para desviar recursos para la operación de las mismas. De esta manera, la aplicación de los recursos será más concreta, y la acción del Estado más eficiente al atender

¹¹⁴ Manuel, García Pelayo. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, p. 23.

y resolver en forma estratégica los problemas de la sociedad.

*"Para la gerencia social los males de la pobreza tienen que atacarse con mejor acción de gobierno, pero fundamentalmente con la participación organizada de los mismos grupos que la padecen. Es un tipo de gerencia que no es altruista ni caritativa; menos paternalista. Es una gerencia que alude al realismo de la vida social y económica, tanto en los beneficios a distribuir como de las desigualdades a erradicar".*¹¹⁵.

Este nuevo perfil del Estado, como coordinador de esfuerzos sociales, conlleva a una mejor capacidad de gobierno. En consecuencia la revitalización del gobierno en el Estado promotor debe estar centrada en la acción que tenga como objetivo fundamental alentar la participación social en la vida pública, convirtiendo la actividad del gobierno en reguladora y promotora de la participación ciudadana.

El Estado promotor es un Estado que gobierna más y administra aquello estrictamente indispensable. Es un Estado que concede a particulares o grupos sociales servicios públicos que tenía a su cargo; en suma es un Estado que devuelve a la sociedad, los ciudadanos y a sus instituciones iniciativas que pueden cumplir con eficacia. Es un Estado que no pretende volver a situaciones de desconfianza ciudadana; de crisis de sus decisiones y de obtención de resultados no eficientes. Por eso, la gestión pública del gobierno debe tomar en cuenta la democracia, ya que esta requiere que las decisiones que afectan a la ciudadanía se tomen con la participación, y lo más cerca posible de ésta.¹¹⁶

De acuerdo con el perfil de estado promotor y regulador, la estrategia para estimular el bienestar de la sociedad y eliminar el deterioro de la calidad de vida debe realizarse con un Estado que tenga una capacidad de gestión renovada. Uno de los métodos de gobierno que puede contribuir a tal propósito es la gerencia social.¹¹⁷ Esta es una opción que sustenta en una racionalidad progresiva para

¹¹⁵ Ricardo Uvalle Berrones. *Los nuevos...* p. 129.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 103.

¹¹⁷ Ricardo Uvalle Berrones. *El nuevo papel del Servicio Público*, p. 20

gobernar. Responde a las características de una tecnología social. La gerencia social constituye pues, una vía efectiva para dotar de mayor racionalidad a la acción del gobierno.

El punto esencial de su aplicación es que racionaliza la cooperación entre el gobierno y la sociedad, "como método de gobierno abierto, la gerencia social se caracteriza por la combinación y conjugación de procesos de gestión que requieren de los heurístico para que sean eficientes. Es una gerencia que rebasa la formalidad de las estructuras organizativas y por su contenido enfatiza en los elementos de negociación, concertación y acuerdos de compromiso. Es un método de gobierno abierto porque plantea en cuanto condición que la sociedad civil puede expresarse e incorporarse organizadamente al proceso de gobierno. Como una forma de gestión tecnológica, la gerencia social no se apoya en grandes aparatos burocráticos, sino en tipos de organización descentralizada que son flexibles y adaptativos".¹¹⁸

A su vez permite crear una conciencia de costos y beneficios compartidos y propicia que las energías comunitarias se aprovechen mejor. La búsqueda del bienestar social no puede fincarse más en las estructuras piramidales que se encuentran en el seno de la vida burocrática del Estado. Ya que el bienestar social tiene que sustentarse tomando en cuenta lo que la sociedad necesita. Así, la búsqueda de bienestar debe realizarse con políticas de cooperación, participación y compromiso. La gerencia social posibilita este objetivo, ya que como estrategia de gobierno, opera más mediante programas sociales, no a través de la densidad y organización burocrática.

Dentro de la gerencia social se incorporan los ámbitos regional, estatal y municipal y comunitaria para la mejor atención y solución de las necesidades sociales. Su método de gobierno es el siguiente.¹¹⁹

¹¹⁸ Ricardo Uvalle. "La gerencia social...", p. 118.

1. Los recursos públicos son escasos para atender demandas en competencia,
2. Se impone por ello, adoptar el criterio de agenda de gobierno para la formulación de los programas sociales masivos;
3. El gobierno es un coordinador del esfuerzo y la cooperación social;
4. Considerar la participación de los sectores marginados y pobres para remontar sus difíciles condiciones de vida;
5. Establecer patrones de eficiencia y productividad para que el rehabilitamiento en las condiciones de vida para superar la pobreza sea factible con entrenamiento y participación;
6. Organizar o reorganizar equipos de profesionales con visión multidisciplinaria para atacar los males sociales como el desempleo, la insalubridad, la drogadicción y la deficiente alimentación;
7. Introducir y aprovechar el uso de tecnologías para reactivar el abatimiento de condiciones de pobreza y pobreza extrema.

Aludir a la gerencia social como gestión, implica destacar los modos y formas para diseñar, organizar, ejecutar y evaluar las políticas de gobierno; por lo tanto es una alternativa novedosa para multiplicar la capacidad de obtener resultados gubernamentales.

La gerencia social opera mediante programas sociales masivos,¹²⁰ no con estructuras burocráticas, verticales y centralizadas; el objetivo de esta es extender la expectativa de vida, elevar los niveles de alimentación, asegurar el acceso a la educación básica, entre otros, la meta es crear condiciones para sostener y mejorar el nivel de vida de la población, sentando las bases para un desarrollo social y económico en el futuro, lo que implica cambios en actitudes y conductas por parte de la sociedad y del estado.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 120.

¹²⁰ Estos programas se caracterizan "... por su alcance nacional, benefician al público masivo, y son administrados por profesionales del sector social." Marilee Grindle S. "Restricciones en la implementación de programas sociales, en ¿cómo enfrentar la pobreza?, p.95, por Bernardo Kliksberg.

Con los programas sociales masivos debe incorporarse los esfuerzos productivos de la sociedad, que pueden ayudar a revertir los puntos de pobreza; ya que es posible impulsar comunitariamente las tareas de productividad. Además de que su impulso es a nivel comunitario, nacional, estatal y municipal, ámbitos que pueden integrarse para mejorar las condiciones de vida.

Indudablemente las sociedades latinoamericanas presentan una gran diversidad y heterogeneidad por lo que la gerencia social debe presentar como peculiaridad el ser flexible para atender problemas estructurales relacionados con el abatimiento de la calidad de vida.

La gerencia social al evaluar sus programas sociales los realiza mediante monitoreo, lo cuál ayuda a detectar posibles defectos de diseño en los procedimientos, identificando los factores de impedimentos para su implantación, factores que pueden abordarse sobre la marcha, sin necesidad de retroceder o suspender el curso de los mismos; lo que ayuda a introducir los cambios necesarios para una ejecución adecuada del problema; es decir la gerencia social tiene como características la adaptabilidad y flexibilidad, enfrenta lo imprevisto, modificando si es necesario el rumbo inicial de los programas que va a ejecutar, sin separarse del objetivo central que es el de mejorar las condiciones sociales de vida.

CONCLUSION

El mundo atraviesa por cambios complejos en todas los órdenes, y las políticas sociales no se encuentran al margen de estas transformaciones. Actualmente las Políticas Sociales aparecen ante nuestros ojos como respuesta específica a los retos de transición y reforma de muchos países. En este contexto, la política social ocupa una dimensión importante dentro de las transformaciones, en el caso de México, son de gran relevancia para que puedan concretarse los cambios económicos y sociales de largo plazo.

La política social es una parte imprescindible del actuar gubernamental; sin una política social resulta imposible avanzar en el desarrollo, entendido éste no sólo en términos económicos, sino en el sentido más amplio del término. En países como el nuestro, la necesidad de una política social es más que evidente. No cualquier política social sin embargo, es idónea para enfrentar y a la larga, resolver el problema de la pobreza. El gasto público por sí mismo no resuelve el problema. El programa conocido como Solidaridad, por ejemplo, evidencia un intento no sólo por llevar a cabo proyectos de infraestructura social que incidan en disminuir la pobreza, sino que el gran cambio que representa Solidaridad, además de ser fiscalmente saludable, es que concibe la incorporación futura al aparato productivo de los niños de familia que hoy son pobres. Es decir, se trata de una política activa que reconoce que es necesario hacer más que simplemente lograr elevadas tasas de crecimiento económico para incidir sobre la pobreza. Solidaridad cambia el concepto de política social, y representa un avance extraordinario, pero es necesario ir más lejos.

La política social debe concebirse como la creación de capacidades básicas en la población, es decir, el conjunto de capacidades básicas que cualquier individuo debe poseer para participar mínimamente en las diferentes esferas sociales, salud, educación básica, vivienda y una nutrición adecuada; capacidades indispensables para que cada individuo tenga la posibilidad de romper el círculo

vicioso de la pobreza. Se trata de crear las condiciones para que todos los mexicanos lleguen a tener, fundamentalmente, las mismas oportunidades de acceder a la vida productiva y a la participación política. Un problema ancestral como lo es el de la pobreza, no se puede resolver de la noche a la mañana, pero una política que fortalezca las capacidades básicas de los individuos es la mejor oportunidad para que, en el curso de una generación, disminuya en forma radical.

Hoy, se requiere de una nueva política social, que tenga como meta igualar las circunstancias sociales y naturales que atañen a cada individuo de la sociedad, de tal manera que las desigualdades entre los individuos no sean producto del azar o de una situación anterior abiertamente injusta. En unas cuantas palabras, el propósito es minimizar las diferencias que no provengan directamente de la elección individual.

Para lograr este propósito, es necesaria una estrategia de política que consista en la provisión de capacidades básicas a todos los individuos de la sociedad. Esta política de proveer las capacidades básicas por igual es prescindible sólo si la política trabaja en beneficio de la persona en la peor situación. Lo que subyace a este criterio distributivo es una redefinición del papel del gobierno en la sociedad. Se deja atrás la pretensión de que el gobierno está en las condiciones de definir y proveer el bienestar individual. Por el contrario, lo único que habrá de intentar en esta nueva política, es proveer a los individuos la base social necesaria para que sean ellos mismos quienes, a través de la elección personal, decidan la forma en la que participarán en los diferentes terrenos de la sociedad y con ello satisfagan las exigencias externas de la autodeterminación individual. El gobierno se responsabiliza exclusivamente de crear las condiciones para que los individuos adquieran esas capacidades básicas (responsabilidad que puede incluir toda clase de acciones específicas en materia de gasto, de infraestructura, de educación, etcétera)

Una nueva política social para estar en consonancia con las transformaciones que

están ocurriendo en los ámbitos económico y político, deberá desarrollar formas y mecanismos que permitan avanzar en un acceso generalizado y amplio de todos los ciudadanos a mejores condiciones de vida. El problema fundamental en esta área es llegar a más grupos sociales con recursos limitados. La capacidad estatal para financiar servicios públicos en forma creciente y con la modalidad que se venía haciendo tiene límites precisos. Se requiere llegar a más personas, pero sobre todo a los que más lo necesitan. Bajo esta perspectiva, la reforma de las instituciones de bienestar es impostergable para promover un rendimiento óptimo en la producción y asignación de los bienes y servicios públicos.

Más aún, en una definición comprensiva de la política social, la provisión gubernamental de las capacidades básicas ha de estar acompañada de un contexto adecuado para ejercer la voluntad individual a través de la elección personal: un Estado de Derecho que permita el ejercicio de las libertades políticas y civiles y mercados competitivos que favorezcan el ejercicio de la libertad económica.

Las políticas sociales representan un imperativo para el desarrollo económico. Su importancia no es menor, aunque es más difícil de definir, en el ámbito político. Todos los gobiernos modernos tienen algún tipo de política social, independientemente de las preferencias y tendencias ideológicas o políticas de la mayoría de su población. Durante esta investigación se argumentó que no es suficiente destinar importantes recursos económicos a la política social; importa también, a que se dedican dichos recursos, cómo se asignan.

Como parte de las políticas públicas, las políticas sociales aparecen ante nosotros como un fenómeno moderno. Preguntarse por las primeras- su origen, su finalidad- es casi tanto como preguntar por qué existen los gobiernos, para qué nacieron en el seno de la sociedad humana. Preguntarse sobre las segundas mueve a reflexionar sobre las responsabilidades que un gobierno puede llegar a

tener. Es razonable debatir hasta que punto puede un gobierno volcarse sobre los problemas de la sociedad.

Por otra parte, la política social ha evolucionado con la complejidad y la cantidad de problemas que han enfrentado gobierno y sociedad: puede decirse que las cuestiones sociales aparecen en la agenda gubernamental de varios países a partir de los últimos años del siglo pasado y propiamente con el llamado "Estado de Bienestar".

Ha sido entonces hasta el presente siglo cuando los gobiernos han planteado expresamente la atribución de una política social como el instrumento creado para mejorar los niveles de vida de la población, los gobiernos de carácter representativo han debido incorporar a su agenda la política social.

En el pasado, en México y en otros países se acuñaron términos como "asistencia social", "previsión social", "políticas para los grupos de menores ingresos", entre otros, más que introducir a la política social como un capítulo obligado y distinto de la agenda gubernamental. Más aún, para el caso mexicano, la política social en un sentido eficaz y eficiente de la formación de capacidades básicas para la población que no las tiene, no formó parte de las consideraciones de la agenda desde un primer momento. En un principio aparecieron las instituciones y los programas dedicados a los servicios sociales y quizá mucho tiempo después se hizo patente el hecho de que la política social no había tenido éxito en la tarea de igualar las capacidades básicas de la población.

En perspectiva, la política social en México no escapa a una definición que, lejos de estar acabada, se ha encontrado en constante evolución, tampoco escapa a la compleja relación que existe entre los efectos sociales del desarrollo económico.

El contexto político en medio del cual se inició la administración 1988-1994 resultó aún más difícil que el de seis años antes. Carlos Salinas de Gortari tomó posesión

de su cargo como presidente de México, proponiendo a la nación tres acuerdos que pretendían responder a las necesidades de corto y largo plazos: el primero para la ampliación de la vida democrática; el segundo para la recuperación económica con estabilidad de precios; y el tercero para el mejoramiento productivo del nivel de vida. Como una de las respuestas principales a este último objetivo general de política se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

El Pronasol se considera como un instrumento innovador de combate a la pobreza. Es un programa que surge en el marco de la llamada Reforma del Estado iniciada por Miguel de la Madrid, dándole seguimiento en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Se trata pues, de un programa que por un lado, guarda consistencia con un manejo ortodoxo de las finanzas públicas y que, por el otro, rompe con la ecuación tradicional entre la política social y el gasto público. El programa se inscribió en una vertiente, inclinada hacia la inversión en infraestructura física y social, el objetivo del Pronasol fue sin duda atender las necesidades más urgentes de los grupos más pobres. Detrás de este objetivo se esconde un avance sustantivo en la conceptualización de la política de bienestar social. El gobierno, por decirlo así, deja de ser la fuente de bienestar social y pasa a ser la agencia que provee los medios para que, quienes integran la población más pobre, se procuren el bienestar de manera individual.

La creación de Solidaridad es solo el inicio de un largo trecho hacia lo que podría constituir una labor pública más compleja, pero de una mayor profundidad para atacar los factores subyacentes del fenómeno de la pobreza. Ciertamente, se trata de partir de lo que el gobierno y la sociedad ya han logrado en materia de instituciones de servicio, de programas específicos de atención y de infraestructura física para proponer los elementos más sobresalientes de una estrategia general para las políticas sociales. Se trata entonces de contemplar, en un horizonte de largo plazo, la consolidación de las piezas básicas de una política social que pueda dar pasos decisivos en el combate contra la pobreza: desde el

diagnóstico y el seguimiento de la situación de capacidades básicas hasta la puesta en marcha de los mecanismos más convenientes para ofrecer una respuesta de política. Todo ello requiere de la coordinación de diferentes etapas en un proceso de política que no puede depender, en el agregado, de las instituciones de política social únicamente o de un solo programa social.

La elaboración de una nueva política social será resultado del esfuerzo colectivo de todos los grupos sociales, de los efectos directos e indirectos del modelo de desarrollo y de la capacidad de transformación que se le pueda imprimir a la institucionalidad estatal existente. Pero la política social que se requiere construir es una que, al integrarse plenamente al nuevo modelo económico, tenga como propósito central evitar la transferencia generacional de la pobreza.

Cabe mencionar, las directrices de una nueva política social que realmente incida en la pobreza:

- Para sencillamente lograr cambios cualitativos en los instrumentos de la oferta de bienes y servicios sociales no sólo se requiere de una mayor eficiencia en la utilización de los recursos, sino de efectividad en alcanzar los objetivos de política.
- En materia de política social la efectividad es un concepto comprensivo, es decir, que contempla un objetivo integral, alcanzable mediante diversos medios.
- Hay un último peldaño por vencer, acaso el más difícil: la complementariedad de las capacidades básicas. Si de las principales capacidades (nutrición, salud, educación, vivienda) se proveen o fortalecen sólo una o algunas en forma aislada, el efecto neto sobre el individuo resulta mínimo o nulo.
- Para que esto se logre deben alterarse todas las piezas que integran el tablero de la política social en su conjunto. Ello conduce a advertir una última directriz que debe concretarse como criterio esencial de la política social y es la que podría llamarse equidad. Es innegable que las posibilidades de financiar las políticas sociales deben tender a corresponderse con los costos, no sólo de

producirla, sino también de distribuirla entre un universo de individuos desiguales, es decir, pobres y no pobres. Precisamente porque los recursos públicos son escasos es que deben beneficiar más a quienes no dispongan plenamente de capacidades básicas. Actualmente en las diversas áreas de la política social persisten enormes desigualdades en la cantidad de recursos asignados a la atención de los distintos segmentos de la población.

Paradójicamente, los grupos e individuos que han superado el umbral de las capacidades básicas continúan siendo los blancos principales de las políticas. Finalmente respecto a este punto puede decirse que solo con una mayor equidad se logrará una política social más efectiva a favor de las capacidades básicas.

Uno de los retos de la política social que debe enfrentar por el lado de la demanda es el de mayor o menor ausencia de participación por parte de los individuos que se involucran en el proceso real de dicha política. Como se ha sugerido antes, en dicho proceso se verifica la generación de los bienes y servicios correspondientes y la propia relación gobierno-sociedad. En este sentido, la palabra participación implica un cambio de fondo en la creación de los bienes públicos o colectivos y en las posibilidades de la relación gobierno-sociedad.

Una nueva política social, necesariamente romperá los límites políticos que ha tenido la oferta social, porque para asegurar la provisión y generación de bienes y servicios públicos o colectivos (infraestructura social para la vivienda, escuelas, clínicas) hará menester la participación de los individuos.

En suma, los retos sociales que traen consigo las transformaciones mundiales como la propia experiencia mexicana en particular, imponen la necesidad de reinterpretar el sentido de las políticas sociales para poder convertirlas en un instrumento fundamental de desarrollo. Conviene reiterar que el papel de la política social, en este respecto, es doble: no sólo posibilitará la incorporación creciente de individuos capaces a la actividad económica, sino que contribuirá

también a que los sistemas sociales y político, en un contexto de mayor estabilidad, se integren en la dirección de una mayor y más genuina participación. Dicho de otra manera, la política social puede ser decisiva para hacer viable el curso de la(s) reforma (s) económica(s) por todo el orbe pero además proveerá la base social que permita un desarrollo político cualitativamente distinto al del pasado.

Por otra parte, la tarea evaluativa es crucial si ha de considerarse una estrategia de política social en la que puedan profundizarse o mejorarse los resultados sobre las capacidades básicas. Ello permitirá al programa social iniciar o volver a iniciar la promoción de la comunidad organizada para el surgimiento de nuevas gestiones de la oferta social. Pero además, las instituciones podrían instrumentar acciones dirigidas a problemas específicos de las capacidades básicas en las comunidades que así lo ameritarán.

Aunque tradicionalmente el sector social ha sido considerado con demasiada formalidad, es decir, las soluciones planteadas para atender lo social se han determinado a partir de criterios administrativos tradicionales. La antes nombrada reforma administrativa ha fracasado debido a una incompatibilidad entre los criterios de la administración clásica (proceso administrativo, planeación, etcétera) y las nuevas tecnologías de gobierno (políticas públicas, gerencia social, gerencia pública) junto con los nuevos criterios de acción hacia la cobertura de necesidades sociales como son la eficiencia y el beneficio económico. De tal manera que el reto que enfrenta actualmente Administración Pública, es compaginar dichos criterios y solucionar satisfactoriamente los problemas sociales para lo cuál es necesario establecer un equilibrio entre las políticas económicas y sociales, para ello es preciso reconocer que el sector social es un sector muy importante para la legitimación del Estado.

Es claro que, la sociedad moderna se caracteriza por reclamar una mayor participación en la solución de los problemas de carácter general; la capacidad del

gobierno debe estar orientada a racionalizar la participación colectiva que demanda la sociedad en los asuntos de orden público. Para ello, es indispensable que los agentes de gobierno que son los servidores público, adopten una nueva forma de ejercitar la acción pública. Lo anterior, de acuerdo a un replanteamiento del papel que han de desempeñar las instituciones públicas en las sociedades abiertas. Es así que se propone la profesionalización del administrador público a través de la gerencia social. La Gerencia Social es una instancia de acción gubernamental que tiene como objetivo fundamental coordinar la participación ciudadana en la solución de los problemas sociales.

La organización piramidal alcanzada de las instancias del sector social, dificultan la participación comunitaria, por no ser apta para recibir las señales generales en ella y provocan serios conflictos con la comunidad por la verticalidad e inflexibilidad de los programas. Se suma a esta situación la centralización y resistencia al cambio. Las consecuencias inmediatas de estas condiciones es la dificultad para la concertación social, la carencia de directivos capacitados para la **GERENCIA SOCIAL** y la prácticamente nula utilización de la evaluación como instrumento de decisiones.

Por lo que. La profesionalización de la gerencia social resulta de esta manera una necesidad imperiosa para lograr los objetivos que la reforma pretende. El administrador tradicional no tiene ningún espacio en este nuevo escenario y debe sustituirse por el gerente social. Las funciones sustantivas de este funcionario deberían ser:

- Revisar sus puntos de vista para seleccionar aquellos aspectos verdaderamente estratégicos.
- Agilizar los procesos que inciden sobre los temas estratégicos
- Adecuar las decisiones y los procesos con un modo flexible que permita la participación multidisciplinaria y desde luego la de la comunidad, así como relacionarse con todos los actores del proceso,

- Favoreciendo las negociaciones par lograr el consenso necesario en la elaboración, implementación y evaluación de las políticas necesarias.
- El gerente social debe enfrentarse a la complejidad, la realidad debe apreciarse desde varios escenarios simultáneos, juzgar comprensivamente la situación y tomar en cuenta las opiniones, para tomar decisiones de manera colegiada debe ser un negociador hábil para conciliar los diferentes enfoques y acumular coincidencias.
- Pero indudablemente la meta fundamental del gerente social será en todas las cosas fortalecer el tejido social para que alcance su propia autonomía. La sociedad que recibe los servicios sociales debe poder desarrollar energía y potencialidades propias. El gerente social debe ser el agente de este cambio, apoyando a las comunidades. Los programas que debe conducir pueden afectar la vida cotidiana de millares de personas, por lo tanto su compromiso con la comunidad es muy grande, la toma de decisiones deberá ser responsable de la eficiencia social.

***En suma, política social no es gasto, es inversión: no es altruismo, es la
precondición de una sociedad libre.***

FUENTES

LIBROS GENERALES.

Aguilar, Villanueva. **Antología de Políticas Públicas. Tomo I, El estudio de las políticas públicas**, Miguel Angel Porrúa, México, 1995.

Apter, David, **Estudio de la Modernización**, Amorrortu Editores, Buenos Aires, Argentina, 1970.

Ayala Espino, José Luis. **Límites del mercado, límites del Estado**, INAP, México, 1992.

Bejar Navarro, Raúl. **Población y desigualdad social en México**, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1993.

Bobbio, Norberto y Mateucci, Nicola. **Diccionario de Política**, Editorial Siglo XXI, México, 1982.

Bobbio Norberto, **Estado, Gobierno y Sociedad**, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

Carnoy, Martín. **Estado y teoría política**, Alianza Editorial, España, 1992.

De la Cueva, Mario. **La idea del Estado**, UNAM, México, 1986.

Deutsch, Karl W. **Los nervios del Gobierno, modelos de comunicación y control político**, Editorial Paidós, México, 1983.

Fernández Santillán, José. **Política y Administración Pública en México**, Editorial UAM – Azcapotzalco, México, 1989.

Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo**, Editorial Porrúa, México, 1985.

García Pelayo, Manuel. **Las transformaciones del Estado Contemporáneo**, Alianza Universidad, Madrid, España, 1991.

Garzaro, Ricardo. **Diccionario de Política**, Editorial Tecnos S.A, México, 1977.

Giogliogi, Pier. **Diccionario de Política**, Editorial Siglo XXI, México, 1984.

González Díaz, Fernando. **El Estado mexicano y su Reforma**, Media Comunicación S.A de C.V, México, 1995.

González Pedrero, Enrique. **Riqueza de la pobreza**, Editorial Cal y Arena, México, 1990.

- González Tiburcio, Enrique. **Reforma del Estado y Política Social**, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1993.
- Guerrero, Omar. **El Estado y la Administración Pública en México**, INAP, México, 1989.
- Guerrero, Omar. **Teoría Administrativa de la Ciencia Política**, UNAM, México, 1982.
- Habermas, Jürgen. **Teoría de la acción comunicativa**, Ediciones G. Gilli, México, 1986.
- Kaplan, Marcos. **Estado y sociedad en América Latina**, Editorial Oasis, México, 1983.
- Kelsen, Hans. **Teoría general del Derecho y del Estado**, UNAM, México, 1949.
- Kliksberg, Bernardo, “ ¿Cómo reformar al Estado para la lucha contra la pobreza?, en Revista Gestión y Política Pública, México, CIDE, 1992.
- Kliksber, Bernardo, (compilador). **Pobreza. Un tema impostergable**. coeditado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, FCE y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1993.
- Kliksberg, Bernardo. **El Rediseño del Estado. Una perspectiva internacional**, INAP, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Levy, Marion. **El proceso de modernización y la estructura de la sociedad**, Editorial Aguilar, España, 1975.
- Maquiavelo, Nicolás. **El Príncipe**, Editorial Universidad de Puerto Rico, Puerto Rico, 1984.
- Navarro Bejar y Raúl Hernández. **Población y desigualdad social en México**, Editorial Paidós, México, 1993.
- Popper, Karl. **La sociedad abierta y sus enemigos**, Editorial Paidós, Madrid, 1991.
- Reyes Heróles, Jesús. **Tendencias actuales del Estado**, UNAM- Porrúa, México, 1988.
- Sauvy, Alfred. **Teoría general de la población**, Editorial Aguilar, México, 1978.
- Serra Rojas, Andrés. **Ciencia Política**, Editorial Porrúa, México, 1988.

Serra Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo**, Editorial Porrúa, México, 1985.

Sito, Nilda. **Modernización y desarrollo social**, Nueva Visión, Buenos Aires, Argentina, 1970.

Tittmus, Richard. **Política Social**, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1981.

Uvalle Berrones, Ricardo. **El Gobierno en Acción**, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

Uvalle Berrones, Ricardo. **Un testimonio de Gestión y Modernización Administrativa: el gobierno del estado de Sinaloa 1992**. México, 1992.

Uvalle Berrones, Ricardo. **Los nuevos derroteros de la vida estatal**, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C, México, 1994.

Villa, Manuel. **El archipiélago mexicano**, Editorial UNAM, México, 1990.

Ward, Peter, **Política de bienestar social en México 1970 – 1980**. Editorial Nueva Imagen, México, 1989.

Weber, Marx. **Economía y Sociedad**, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

HEMEROGRAFIA

Aguilar Villanueva. Luis. “**La reforma del Estado**”, en Revista Examen, año I. no. 7, diciembre de 1989, México, INAP, p.6

Azizur R. Khan, “**La erradicación de la pobreza en el mundo en desarrollo: lecciones de la experiencia**”, en Revista del Colegio de Ciencia Política y Administración Pública, año IV. No. 6, INAP, México, 1996.

Blanco, Carlos, “**la Reforma del Estado**”, en Revista de Administración Pública, no. 76, enero-abril. México, INAP, 1990, P. 17.

Blanco, Carlos, “**La reforma del Estado y la Política Social**”, en Revista del CLAD, 1993, Caracas, Venezuela, p. 83.

Bolívar Meza, Rosendo, Revista Mexicana de ciencias políticas y sociales, no. 134, octubre-diciembre de 1988, año XXXIV, Nueva Epoca. p. 157.

Boltvinik, Julio. “**Modelo económico pauperizante**” en La JORNADA, 12 de febrero de 1993, México, D.F.

Cardoso, F.H. "Las políticas sociales en los años ochenta, ¿nuevas opciones?", en el Trimestre Económico. 1983. p. 169-170.

Carrasco Rosalba, "La política social de 1983 a 1988 y sus principales consecuencias", en Investigación Económica, 1988, p.93-95.

García Cárdenas, Luis, "Antecedentes y desarrollo de la Administración Pública Federal", en Revista de Administración Pública no. 54, México, 1984.

González Tiburcio, Enrique, "Seis tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad", en EL NACIONAL, 1992, p. 3-7.

Lechner, "Modernidad y modernización", en semanario de política EL NACIONAL, Octubre 1990, México, D.F.

Lusting, Nora, "Pobreza y distribución en América Latina en 1980: evidencias y políticas alternativas", en Revista de la CEPAL, 1990, p. 87.

Monsiváis, Carlos, "A menor Estado mayor presidencialismo", en Revista NEXOS, no. 145, enero de 1990, p. 58.

Pardo Ma. Carmen, "El cuestionamiento al modelo de desarrollo y la política social", en Revista del Colegio de Ciencia Política y Administración Pública, año IV, no. 6 , primer semestre de 1996, México, p. 15.

Reyes Heróles, "Modernización y reforma del Estado: la estrategia redistributiva", en Revista Nexos, no. 151, Julio, 1990.

Uvalle Berrones, Ricardo, "Gerencia Social, una opción de gobierno abierto", en Revista de estudios políticos no. 4, México, 1993, p.124.

Uvalle Berrones, Ricardo, "La calidad de la Administración Pública", en Revista de Estudios Políticos, no. 2, México, 1994, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, P. 101-117.

OTROS DOCUMENTOS

BANAMEX – ACCIVAL. México Social 1982 – 1993, indicadores seleccionados

Código Civil. México. 1990.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Porrúa 1993.

INEGI – CEPAL. Informe sobre la magnitud y evolución de la pobreza en México de 1984 a 1992. 1992

Pronasol. El combate a la pobreza, 1991, p. 15.

Salinas de Gortari, Carlos. Segundo Informe de Gobierno, 1º de Noviembre de 1990.