

00463
6



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**PRIVATIZACIÓN Y BIENESTAR SOCIAL EN EL
ESTADO DE MÉXICO, 1990 - 1998**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A

REFUGIO GONZÁLEZ VALDÉS

DIRECTOR: MTR. ROBERTO MORENO ESPINOSA

CIUDAD UNIVERSITARIA

FEBRERO DEL 2000

27/05/12



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

CONTENIDO

INTRODUCCION	3
--------------------	---

CAPITULO I ESTADO Y BIENESTAR SOCIAL

1.1. El Estado	10
1.2. Modelos de intervención del Estado en la Economía	12
A) El Estado de Bienestar	13
B) El Estado Empresario	16
C) El Estado Desarrollista	17
D) El Estado Neoliberal	19
1.3. Las funciones económicas del Estado	24
1.4. Estado y Política Social	29
1.5. Estado y empresa pública	37

CAPITULO II PRIVATIZACIÓN: LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y DE MÉXICO

2.1. Aspectos teóricos de la privatización	44
2.2. Privatización, un programa mundial	52
A) Gran Bretaña	53
B) Estados Unidos	56
C) Francia	57
D) Chile	59
2.3. Privatización de empresas públicas en México	61

CAPITULO III LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR AUXILIAR EN EL ESTADO DE MÉXICO

3.1. Génesis y desarrollo del sector auxiliar	70
3.2. Desincorporación de organismos auxiliares	72
A) Objetivos de la desincorporación	73
B) Sustento jurídico de la desincorporación	74
C) Avance del proceso	76
D) Resultados del proceso	82
3.3. Retos de las entidades privatizadas	84
3.4. Perspectivas del sector auxiliar	85

INTRODUCCION

El modelo económico aplicado desde 1982 ha mostrado su incapacidad para generar un crecimiento económico sostenido, un desarrollo independiente, suficiente empleo y bienestar para todos los mexicanos. Los resultados han sido inversos a los prometidos al generar una democracia imperfecta y degradación social y política. Los únicos que respaldan la continuidad de las políticas empobrecedoras del gobierno mexicano son los organismos financieros internacionales: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, los Estados Unidos y la oligarquía nacional beneficiaria de las privatizaciones y corrupción nacional. Frente a ellos, unos 40 millones de mexicanos en situación de pobreza, las clases medias empobrecidas, la pequeña y mediana empresa arruinada o hipotecada por la voracidad bancaria, reclaman un nuevo tipo de política económica donde la democracia y la responsabilidad del Estado restablezcan las prioridades nacionales de independencia nacional, empleo y bienestar para todos, como única alternativa para evitar la desintegración nacional, explosiones sociales y políticas incontrolables y la subordinación permanente de México a los intereses del capital internacional.

A más de 17 años de aplicación de la misma política económica, reduciendo la participación del Estado en la economía mediante un intenso proceso de privatización de activos nacionales, con una caída permanente en los niveles de bienestar de la población por el doble mecanismo de congelamiento salarial y el abandono y marginación de las instituciones educativas y de salud, el país sigue sumido en una profunda crisis económica y social. El Estado atrapado entre la mutilación de que ha sido objeto y sus compromisos con el gran capital nacional e internacional, las fuerzas salvajes del libre mercado y el capital especulativo han llevado a la degradación del tejido productivo nacional y a una mayor polarización social entre las diferentes regiones del país y los distintos sectores productivos.

Las acciones emprendidas para enfrentar la crisis han terminado por mantenerla, cuando no por agudizarla y propalarla a otras esferas de la realidad social. Esto es particularmente válido para el caso de las políticas sociales compensatorias o complementarias que han acompañado a las políticas de ajuste instrumentadas. Estas no sólo han tendido a agudizar los problemas que se encontraban inicialmente, sino que han contribuido a que las brechas entre los diversos sectores de la sociedad sean ahora más profundas que en los inicios de la crisis (tal como lo prueban los índices de inequidad en la distribución del ingreso, de pobreza y pobreza extrema, de desnutrición, de deserción escolar y de aumento del analfabetismo funcional y real, de débil o nula incorporación de amplios segmentos a la economía moderna y de crecimiento vertiginoso del sector informal, de deterioro de la salud, etc.) y ha influido en la fragmentación de la sociedad.

De igual manera hay que expresar el rol excesivamente subsidiario de las políticas sociales frente a las políticas económicas. La política social se ha limitado al suministro de servicios compensatorios o paliativos de los efectos sociales negativos de los ciclos económicos y de las políticas económicas mismas. Sin embargo, ni siquiera esta función relativamente modesta de las políticas sociales ha podido cumplirse durante la crisis.

Por otra parte, somos testigos del embate contra el Estado de Bienestar. Así, hemos observado un proceso de privatización de empresas públicas, desregulación de actividades económicas que implican una reducción de la capacidad de intervención estatal en el mercado y políticas de "flexibilización" laboral que lesionan la institución del pleno empleo. A pesar de todo, no se ha implementado el dismantelamiento de las instituciones propias del Estado de bienestar, cuyo efecto redistributivo continúa vigente.

Aun cuando la población pueda aparecer como indiferente o incluso apoyar la privatización de empresas estatales, no sucede lo mismo con las políticas sociales. En general los beneficios del Estado de bienestar han sido incorporados como un derecho irrenunciable en la conciencia de vastos sectores de la sociedad; las crisis de estas instituciones generan demandas para que cumplan sus funciones antes que para dismantelarlas o sustituirlas por la iniciativa privada. Teniendo en cuenta la composición de un régimen cada vez más democrático y sus consiguientes elecciones periódicas, no es fácil ignorar dichas demandas, que se convierten en verdaderos factores de inhibición de los intentos privatizadores de todo el sistema de seguridad y bienestar social.

Además, puede observarse que los cuestionamientos más fuertes han sido dirigidos al Estado empresario. Ideológicamente es más fácil sostener que el Estado debe desprenderse de su acción en la economía, que cuestionar la responsabilidad estatal en materia de política social, que son de un alto costo en términos de legitimación. En otras palabras, las instituciones del Estado de bienestar parecen aún necesarias para curar las heridas de legitimidad que la crisis está provocando sobre el mercado de trabajo, los niveles salariales y la distribución del ingreso. Es posible que sólo un intenso deterioro de los servicios sociales públicos propicie condiciones favorables para la privatización.

Las políticas sociales tradicionales son inútiles y negativas en la década de los noventa, por sus limitaciones en dos aspectos fundamentales: la generación de mecanismos de acceso segmentado a los servicios estatales, y la creación de un universalismo excluyente. Lo cual implica redefinir los términos en los que se ha venido pensando la política social, incluyendo su relación con lo económico y, por lo tanto, entre las políticas destinadas a cada uno de estos campos.

Este panorama obliga a transformar las políticas sociales en el marco de la estrategia de desarrollo nacional, basándose en dos elementos clave: la participación y la integralidad, que definen el carácter que ellos deben tener. No

cabe continuar con la vieja y gastada política de bienestar, ya que no hay más espacio para un enfoque de tipo asistencialista. La integralidad debe responder a una concepción general de la política, buscando la solución simultánea de los problemas económicos y sociales, y procurando propiciar la participación de todos los sectores y grupos sociales. Como se desprende de la investigación, las nuevas políticas sociales deberían poseer, entre otros, los siguientes atributos: 1) deben estar inscritas en un nuevo diseño global de la estrategia de desarrollo; 2) tienen que liberarse de los vicios del paternalismo estatal y del clientelismo político; 3) las instituciones estatales ejecutoras de las políticas sociales deben adaptarse a procedimientos de eficiencia y de eficacia, por lo que deben tener un alto grado de prioridad en los esfuerzos de reforma del Estado; 4) las políticas sociales deben ser diseñadas de manera tal que se entrelacen entre sí, de modo que la realización de una de ellas tenga repercusión en los ámbitos de las otras; 5) es imprescindible que las políticas sociales cuenten con un alto grado de concertación nacional, de modo que los diferentes agentes sociales participen consciente y activamente en su ejecución.

El objetivo principal de la presente investigación es analizar las transformaciones del Estado en el marco de la crisis económica de los 80, su incidencia en la instrumentación de un profundo proceso de privatización de empresas y servicios públicos, y su impacto en la formulación y redefinición de la política social implementada en el Estado de México en el periodo 1990-1998.

Para tal efecto se estudian tres elementos estrechamente relacionados y que hoy son objeto de importantes reflexiones: 1) el Estado (con su rol cambiante, tratando de adaptarse a las nuevas realidades, tanto nacionales como internacionales); 2) la privatización, elemento central de la reforma económica del Estado, planteada por la ideología "neoliberal" como la panacea a la deficiente y hasta corrupta administración pública; y 3) la política social, severamente cuestionada porque no ha cumplido sus cometidos y, más bien, parece haber agudizado las precarias condiciones de vida de millones de personas en condiciones de pobreza, afectando incluso, a numerosos sectores de las llamadas clases medias.

El interés sobre el Estado de México radica en que, desde su erección (el 2 de marzo de 1824) hasta la actualidad, es una entidad federativa de considerable trascendencia para el desarrollo nacional por su colindancia con la capital mexicana, su elevado índice demográfico (el más alto del país: 2.7% anual) que lo hacen el más poblado de la República (alrededor de 12.5 millones), su significativa participación en el Producto Interno Bruto (superior al 10%), por su importante producción industrial (sólo superada por el Distrito Federal, pero con una tendencia a desplazarlo en un mediano plazo en virtud de las características intrínsecas al desarrollo de la región centro), por su fisonomía preponderantemente urbana (más del 85% de la población vive en la ciudad, principalmente en los municipios conurbados con la ciudad de México, donde se concentra poco más de 70% del total estatal), por su crecimiento para absorber

mano de obra y, en general, por el esquema socioeconómico, político y cultural en el que se desenvuelve.

La investigación inicia en 1990 cuando el gobierno estatal, consecuente con el proceso instrumentado por la federación, inicia una impresionante desincorporación de organismos y empresas públicas, como una forma de sanear las finanzas públicas, incrementar la eficiencia, productividad y competitividad del sector descentralizado o paraestatal, y de otorgar un papel preponderante al sector privado en el desarrollo estatal. Sin embargo, se contextualiza el objeto del estudio en el ámbito federal desde 1982, porque como sabemos, desde entonces México y la sociedad en su conjunto experimentan intensas transformaciones económicas y sociales, que han alterado profundamente la vida del país, tanto a nivel de las instancias estatales, como en las condiciones de vida de la mayoría de la población. En efecto, a partir de la llamada crisis de la deuda de 1982, en México se inicia la aplicación de un modelo económico aperturista, antiestatal y de creciente selectividad en la aplicación del gasto social, con el cual supuestamente se lograría sanear la economía, transitar hacia el cambio estructural de una economía moderna y hacia el bienestar y empleo de todos los mexicanos.

Concluye en 1998, por que se pretende una investigación lo más actualizada posible, además de significar prácticamente el término del régimen gubernamental mexiquense iniciado en 1993, el cual planteó como compromisos fundamentales de gobierno: combatir la pobreza extrema; modernizar y preservar la vida rural; dignificar la vida urbana; y dinamizar la economía como palanca para un desarrollo social más justo.

La investigación se desarrolla en cuatro capítulos. En el primero, inicialmente se refieren algunas consideraciones acerca del Estado; su importancia como instancia de dirección y dominio de la sociedad moderna; sus funciones, entre las que destacan las de tipo económico, cuya intervención directa —vía empresas públicas— han permitido a los diferentes países del mundo —México entre ellos— proporcionar o facilitar el acceso a bienes y servicios básicos de bienestar a numerosos núcleos sociales. Se comentan las principales características e importancia del Estado de bienestar, Estado empresario, Estado desarrollista y Estado neoliberal, los cuales constituyen modelos de intervención estatal y base de los distintos gobiernos para instrumentar proyectos nacionales de desarrollo. Particular atención se da al estudio del Estado de bienestar, que después de varias décadas de éxito relativo en la garantía de mejores condiciones de vida para la población, a finales de la década de los 70, por cuestiones ideológicas y prácticas, es objeto de profundos embates para reducirlo a su mínima expresión por "obstaculizar" el fortalecimiento del mercado como agente fundamental del desarrollo. Asimismo se alude a la necesaria reforma del Estado, en el marco de un nuevo modelo económico, de restricción de recursos de toda índole y de necesidades crecientes, para garantizar, al menos condiciones mínimas de bienestar a los millones de personas hoy en situación de pobreza o miseria.

En el segundo capítulo se explica el concepto privatización y se le distingue de otros que suelen utilizarse como sinónimos de aquel (tales como desincorporación, desregulación, desreglamentación, redimensionamiento y liberalización); se señalan algunos de sus propósitos, importancia, beneficios y riesgos (los cuales pueden ser diferentes según el país de que se trate, o de la posición ideológica del analista). También, de manera ejemplificativa y con la finalidad de ilustrar a la privatización como una tendencia mundial, y poder apreciar las características, modalidades y profundidad de los procesos instrumentados en diferentes países, se reseña el empeño de varios de ellos por rectificar la intervención estatal en la economía, dando pauta a que un número creciente de actividades desempeñadas por el gobierno, sean asumidas por el sector privado.

Para el caso mexicano, en el ámbito federal, se señalan las razones para llevar a cabo la desincorporación de entidades paraestatales no prioritarias ni estratégicas; se presenta el avance del proceso, que ha afectado a todos los sectores de la administración pública, y se resaltan algunos impactos del mismo.

En el tercer capítulo, a *grosso modo* se reseña el surgimiento y evolución del sector auxiliar en el Estado de México, el cual, paradójicamente registra un notable dinamismo entre 1981-1989, justamente cuando en el ámbito federal se inicia y profundiza el proceso de desincorporación; se señalan los objetivos, sustento jurídico y modalidades para efectuar el proceso; se reflexiona sobre la importancia y alcances de la desincorporación, y sobre las perspectivas del sector auxiliar, ahora conformado por pocos organismos de elevado impacto social, que se busca sean cada vez más ágiles, racionales, oportunos y eficientes.

La política social es objeto de estudio del cuarto capítulo, empezando por la definición del término; de esta manera, se señalan algunos de sus elementos, ideas y perspectivas desde las cuales se enfoca el concepto; se diferencia de algunos términos que se emplean como sinónimos de aquel; se alude a las transformaciones recientes de la política social en varios países, principalmente latinoamericanos, en el marco del cambio de paradigma hacia un modelo donde lo social, con el agotamiento y consecuente defenestración del Estado de bienestar, deja de ser tarea exclusiva del gobierno para involucrar a los sectores privado y social, a las diferentes organizaciones de la sociedad y a los propios afectados.

La experiencia latinoamericana –abordada sucintamente– indica que los países de la región comparten características, problemática y resultados similares de las políticas en el campo de lo social, es decir, que a pesar de los esfuerzos realizados, la pobreza parece agudizarse e incrementarse.

En relación a México, se resalta la larga tradición en materia de política social a cargo del Estado, plasmando en la Constitución los *derechos sociales* para todos los ciudadanos; se presentan algunos de los programas sociales instrumentados

en las últimas décadas, los cuales, en el contexto de la crisis de los ochenta y el fracaso de los programas expansivos, se reducen o cancelan. Como en el caso latinoamericano, los costos sociales provocados por las políticas de ajuste recientes, de un modelo económico que privilegia el interés individual sobre el colectivo, conforman una *deuda social* por saldar.

Y en la parte central del capítulo, se estudia la política social instrumentada en el Estado de México, a partir del análisis de algunos indicadores representativos (educación, salud y vivienda), que reflejan con cierta exactitud la situación socioeconómica de la población, debido a que de ellos dependen otros elementos del bienestar. Se analiza la evolución del gasto social en la década actual, como elemento fundamental para atender las demandas sociales tradicionales, para abatir rezagos y hacer frente a nuevas necesidades, derivadas principalmente del todavía elevado crecimiento de la población, agravado por las fuertes corrientes migratorias de personas hacia la entidad, en busca de mejores oportunidades de desarrollo social. También se analiza la formulación de la política social, las principales características e importancia de la participación ciudadana en el proceso de la política social. Se reconoce que, a pesar de ciertos avances en el bienestar de la población, el saldo de la política social no es favorable. De tal manera, frente a los rendimientos decrecientes de la política tradicional, en el último apartado se plantea el reto de diseñar e instrumentar una nueva política social, más democrática, efectiva y racional, señalando los elementos más importantes que debe satisfacer.

El Estado de México es uno de los más desarrollados del país, pero con mayor inequidad no sólo entre los municipios que lo integran sino al interior de ellos; desigualdad que se traduce en una profunda injusticia social. La tarea y reto de este tiempo es la de erradicar la pobreza. No simplemente atenuarla o moderarla. Nadie tiene derecho a lo superfluo mientras alguien carezca de lo necesario para vivir con dignidad. Mientras se mantengan los déficits y las desigualdades actuales, la responsabilidad del gobierno estatal en materia social es irrenunciable. Pero no es una responsabilidad exclusiva de éste, sino compartida con las diferentes organizaciones de la sociedad y la iniciativa privada.

Parte importante de los recursos económicos para la elaboración de la investigación fueron aportados por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, a través de la beca que me otorgó durante el tiempo que cursé los estudios de maestría.

Finalmente, expreso un reconocimiento a la acertada dirección de la tesis por el Mtro. Roberto Moreno Espinosa, así como a los doctores José Chanes Nieto, Ricardo Uvaile Berrones y José Juan Sánchez González, y al Mtro. Rolando Barrera Zapata, connotados estudiosos del vasto e interesante campo de la Administración Pública, por sus valiosas sugerencias, comentarios y aportaciones, las cuales contribuyeron a mejorar significativamente la investigación.

CAPITULO I

ESTADO Y BIENESTAR SOCIAL

El Estado constituye la institución más importante para la organización, modernización y desarrollo de todos los países. Históricamente el Estado va emergiendo e imponiéndose desde que la sociedad alcanza cierto grado de desarrollo, a través de una dinámica de expansión, diversificación y concentración de la población, el trabajo, la tecnología, el intercambio y las estructuras sociales, todo como una cadena de mutaciones productivas, socioculturales, organizativas simultáneas y mutuamente interfirientes.

La complejidad, heterogeneidad, conflictividad y debilidad de las incipientes clases sociales, implican el surgimiento del Estado, como aparato central de organización, dominación y control, encargado del gobierno y de la administración pública. Se apropia del poder de la sociedad y se proclama guardián de los intereses generales, que configura y administra a su modo, subordinando los intereses particulares de los grupos e individuos a los de los entes gubernamentales y sectores que encarnan y controlan a dichos entes (clases dominantes, fracciones hegemónicas y burocráticas). En la medida que se desarrolla, el Estado transforma la dominación y la explotación descarnadas y violentas en formas más moderadas, organizadas y eficaces, de esta manera obtiene un mayor consenso para la ejecución de sus actividades.

Durante un largo periodo el Estado jugó un papel muy importante, decisivo incluso, en prácticamente todos los órdenes de la vida social. Sin embargo el Estado interventor resultó a la postre demasiado costoso, cada vez más ineficaz, y la crisis duradera de la economía fue exigiendo cambios que permitieran introducir la racionalidad capitalista en sus componentes, abriendo más espacios al sector privado nacional y extranjero, a todos los capitales sin discriminación alguna, para avanzar en la recuperación de la inversión, de la responsabilidad y especialmente de la confianza, de la credibilidad.

Así, desde la década de los 70, el papel relevante del Estado, su poderosa acción multiforme y el despliegue objetivo de la economía que favoreció revelan una nueva situación, completamente diferente: clases sociales material y socialmente fuertes, con energías contenidas, grandes deseos protagónicos y apremiantes y complejos intereses. De esta manera, el Estado fuerte, avasallador, omnicompreensivo, se descubrió de repente ante una sociedad compuesta de clases y sectores sociales poderosos con rostros y anhelos que le parecían incomprensibles. El Estado, entonces, ya no podría "tutorear" a la sociedad, al contrario, ésta comenzó a rebasarlo, a cuestionar su dominio antaño indisputado.

Fenómenos como la desregulación, la internacionalización del capital que evolucionó hacia una verdadera globalización –*mundialización* de la economía–, el ajuste del Estado y de la economía, la descentralización administrativa, el desempleo estructural y la privatización de empresas y servicios públicos, entre otros importantes aspectos, han redefinido los roles tradicionales del Estado nacional (principalmente sus funciones benefactoras y empresariales), revalorando a su vez el papel del mercado, como nuevo motor del desarrollo nacional.

Estos procesos han vuelto a poner en el centro del debate –académico, político, social– la problemática, intervención y reforma del Estado. De tal manera, a pesar de que el Estado se resiste a cambiar, no ha dejado de impulsar su reforma apremiado por encontrar salidas a su evidente *desfase* respecto a la economía y la sociedad. Así, la privatización, la desregulación y el adelgazamiento del Estado se convirtieron en una verdadera religión estatal, que realmente han reducido de forma notable las posibilidades de incidencia pública en la economía y el bienestar social, como veremos en los siguientes apartados.

1.1. El Estado

Desde su formación, pasando por su ascenso y conversión en actor central de las naciones y su desarrollo, el Estado¹ ha sido objeto de esfuerzos de reflexión sobre su naturaleza y estructuras, sus funciones y problemas; de defensa y crítica; de diseño y aplicación de proposiciones organizativas y operativas que le atañen.

El Estado es una institución moderna² y, con este carácter, aparece como una entidad con existencia autónoma respecto de la sociedad y de los hombres. Sus elementos pueden ser perfectamente diferenciados de los que son propios de otras instituciones sociales y no se le puede confundir con los demás elementos de la sociedad. El Estado, es el órgano del poder social, poder que también se sitúa por encima de la vida social. Su autonomía respecto de las formaciones

¹ Hablar del origen, el concepto, la integración y tareas del Estado es entrar en una área polémica en razón de la gran cantidad de acepciones vertidas por los especialistas, quienes pretenden describir con precisión este fenómeno, que ha sido protagonista fundamental de la vida social. La categoría Estado constituye uno de los objetos de estudio de la ciencia política más complejos y, a lo largo de la historia de esta ciencia su noción ha evolucionado, cambiando su contenido y método de análisis.

Según una célebre definición de Federico Engels, el Estado es "el poder nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se divorcia de ella más y más". Jellinek en su obra *Teoría General del Estado* expresa que, "El Estado es la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio". Para el tratadista mexicano Miguel Acosta Romero, "El Estado es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas".

² La palabra Estado, empleada para designar a la organización política, es de origen moderno; los antiguos usaron términos como *polis*, *civitas*, *regnum*, *impenium*, entre otros. Y de acuerdo a una opinión ampliamente difundida, el introductor del concepto Estado fue Maquiavelo en su famosa obra, "El Príncipe", aunque la nueva terminología no logra ser completamente diferenciada de la que le antecede.

sociales de todo tipo constituye su nota característica y su toque distintivo como organización moderna.

"No hay Estado -dice Maurice Hauriou- en el sentido propio de la palabra, sino hasta que se ha instaurado en una nación el régimen civil, es decir, cuando el poder político de dominación se ha separado de la propiedad privada, cuando ha llegado a revestir el aspecto de una potestad pública y, de este modo, se ha operado una separación entre la vida pública y la vida privada".³

El Estado es por esencia la forma y la representación abstracta y simbólica de la relación social determinante del poder y del bienestar público. Es la expresión política del modo general como una sociedad se organiza en un período determinado pero, está a su vez determinado por el conjunto de las formas específicas en que se organiza el todo social. Configura el proceso real y efectivo de la sociedad en su movimiento constante dialéctico: conflicto-acuerdo y, subsume, momentáneamente, las contradicciones de una sociedad concreta. El Estado no es la sociedad sino la expresión abstracta de su organización política.

El Estado es la "relación social" por excelencia dentro de la sociedad que resume, condensa y dirige al resto de las relaciones sociales; es el derecho mismo -cuya máxima expresión es la Constitución, oral o escrita- que define o es definida por el orden real que los hombres han podido construir a pesar de intereses antagónicos; y al mismo tiempo, es la representación del poder, la acción, el control y la represión que asegura la estabilidad del orden vigente.

"La misión del Estado es desarrollar la sociedad asegurando el desenvolvimiento de la vida privada y social. Transita de un modo de vida a otro, pero no progresa por sí mismo, sino en relación a la calidad de vida que es capaz de generar. El Estado no responde así mismo sino a la sociedad, como un conjunto de capacidades creadas, organizadas e institucionalizadas para que la propia sociedad pueda realizarse con sus talentos privados y colectivos. De ahí su misión de garantizar tanto a la vida privada como a la pública las condiciones idóneas que permitan su más amplia plenitud".⁴

El Estado es una organización económica pero también y simultáneamente, una estructura institucional generadora de reglas que impone a todos, que se sujeta a ellas. En este sentido, es una más de las instituciones involucradas en la economía, aunque ciertamente decisiva.

El Estado no es un agente estático, sino dinámico; se transforma para afrontar los cambios dados en la sociedad; para responder a factores históricos, políticos y públicos, sobre todo de carácter estructural más que coyuntural. Es el centro generador e impulsor de los procesos de cambio de diferente índole, pero

³ Citado por Córdova, Arnaldo. *Sociedad y Estado en el mundo moderno*. México, Grijalbo, 1976. pp. 21-22.

⁴ Uvalle Berrones, Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea* Toluca, Méx., IAPEM-UAEM, 1987. pp 34-35

también, a veces, el elemento que contribuye al retraso o impedimento del cambio deseable y necesario.

Se puede reconocer que el Estado no es el único factor determinante de la organización del sistema político, social y económico, pero en cambio sí es:

- La organización que articula a un conjunto de instituciones estatales, paraestatales y sociales, que en conjunto realizan un esfuerzo estratégico para lograr los objetivos y funciones vinculadas a la concepción e instrumentación de las políticas estatales que, en general, buscan el cambio social y la implantación de reformas.
- La organización con ventaja comparativa en la violencia, que se extiende en un territorio y cuyos límites están marcados por su capacidad para recaudar impuestos.
- La expresión de determinados compromisos de clase que se procesan entre la sociedad y el Estado.⁵

En nuestros días, el Estado es una herencia cultural, política e institucional definida por las aportaciones más conspicuas del pensamiento liberal. Sus reformas, modernización o reestructuración buscan preservar o recuperar su constitucionalidad y sus fines sociales inherentes. El Estado es una institución crucial de la sociedad moderna; es difícil concebir la complejidad de las sociedades contemporáneas y de sus instituciones sin el papel activo del Estado. De cualquier modo que se le analice, el dato relevante y contundente es que el Estado alcanza progresivamente una importancia significativa, por su tamaño y características, en prácticamente todas las economías y sociedades del mundo. Su presencia e importancia ha sido tal que se tiene la evidencia histórica de que ningún país ha progresado a una etapa superior de desarrollo sin la participación de un Estado eficaz en la generación de iniciativas económicas, políticas y sociales.

1.2. Modelos de intervención del Estado en la Economía

La intervención del Estado en la economía no es un fenómeno reciente o pasajero, ni tampoco homogéneo o uniforme, pues desde sus inicios el capitalismo se fortaleció amparado por el Estado. En plena fase del capitalismo liberal, el desarrollo del sistema económico -y su expresión más importante y evidente: el mercado- no es natural, autónomo ni autorregulado, sino que se da y se mantiene por un intervencionismo continuo del Estado, a través de su aparato político y administrativo. El sistema de mercado se muestra incapaz de autorregularse y autodesarrollarse, y de superar por sí mismo sus limitaciones, contradicciones y conflictos. Producto de los desajustes y crisis coyunturales y estructurales del sistema capitalista, la actividad del Estado se expande desde los

⁵ Ayaía Espino, José Luis. *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*. México, FCE, 1994. p. 12

servicios tradicionales hasta nuevas funciones y tareas de regulación y de gestión directa -vía empresas públicas.

Así, gradualmente el Estado se va convirtiendo en el agente más importante en la producción y financiamiento, en la compra y venta de bienes y servicios, en la inversión y el empleo, incidiendo directa e indirectamente sobre la estructura y el funcionamiento de la sociedad. La visión del "Estado Gendarme" dista de corresponder a la realidad. Los males sociales engendrados por el *Laissez Faire* evidencian que no existe una convergencia espontánea del interés privado con el interés general, por lo que se va exigiendo del Estado la protección de los trabajadores y consumidores. Esto induce al crecimiento del alcance de las funciones y facultades del Estado con respecto a los grupos y a los individuos, muchos de los cuales pasan a depender cada vez más del Gobierno para su existencia, su ingreso, su bienestar y su seguridad. Hecho que a final de la década de los años 70 agotó la capacidad gubernamental para seguir manteniendo ese esquema, iniciando fuertes presiones para que el Estado abandone ese modelo y confíe más en el mercado como nuevo motor del desarrollo.

La gran depresión de 1929 acentúa y acelera la creciente intervención del Estado. El "dejar hacer" y "dejar pasar" no pudo plantear una solución a la crisis, ni menos aún poner las bases de una recuperación económica duradera. De tal manera, el aporte keynesiano logró establecer un consenso amplio sobre la necesidad del intervencionismo estatal directo y de regulaciones, particularmente económicas.

Desde entonces, tanto en países desarrollados como en economías periféricas, el Estado intervencionista ha tenido una participación fundamental; sus bondades han sido reconocidas por casi todos los analistas, incluidos los ideólogos más influyentes del neoliberalismo, incluso ahora que, cuantitativamente, el Estado ha sufrido un repliegue impresionante en prácticamente todos los países del mundo. Estado de bienestar, Estado empresario y Estado desarrollista, constituyen los modelos del intervencionismo estatal, paradigma en el cual se apoyaron gobiernos y partidos políticos para elaborar e instrumentar proyectos nacionales de desarrollo. A continuación vamos a referirnos brevemente a cada uno de ellos.

A) El Estado de Bienestar

Uno de los fenómenos de mayor trascendencia económica, social y política en el ámbito de las sociedades avanzadas o económicamente desarrolladas durante la segunda mitad del siglo XX lo constituye el Estado de bienestar o *Welfare State*. Entre los estudiosos del tema, no existe una definición universal del Estado de bienestar pero en términos generales se vincula con las ideas de equidad, justicia social, atención a los sectores de población más desfavorecidos, etc. De tal manera, Josep Picó entiende al Estado de bienestar como un tipo específico de sociedad -la capitalista-, en la que el Estado interviene en el proceso económico

de producción y distribución de bienes y servicios para reasignar (redistribuir) las oportunidades de vida entre los individuos y las clases sociales.⁶ En tanto para Casilda y Tortosa, el Estado de bienestar es "aquel en donde se resuelven contingencias individuales a través de mecanismos colectivos, sean de carácter corporativo (sindicatos, mutualidades) o de carácter estatal (seguridad social, sistema de sanidad pública, sistema de prestaciones sociales, etc.)".⁷

En su génesis histórico social, el Estado de bienestar arranca de concepciones distintas, entre ellas, las filosóficas y morales, a partir de lo cual se perfilan tipologías diferentes. Tomando en consideración no las filosofías sino la realidad de las políticas sociales desde el punto de vista del nacimiento, estructura y puesta en marcha del Estado de bienestar, casi todos los estudiosos del tema coinciden en afirmar que los sistemas obligatorios de prestación social fueron introducidos por primera vez en la Alemania de Bismarck (contra la enfermedad en 1883, contra los accidentes de trabajo en 1884 y contra la vejez e invalidez de 1889).⁸

El Estado de bienestar, institucionalizado después de la Segunda Guerra Mundial, tiene su principal sustento en las ideas y las políticas keynesianas de intervención del Estado en la economía con el objeto de estabilizarla, regulando el ciclo económico y redistribuyendo la renta. El Estado de bienestar fue una respuesta a la crisis económica de 1929 y a las manifestaciones más agudas de la recesión, que puso en evidencia las limitaciones de funcionamiento del sistema económico vigente. Las fallas del mercado, que algunos economistas habían ya detectado y teorizado antes de que el economista inglés John Maynard Keynes formulara sus principales aportaciones en la célebre obra *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, estimaban que debían ser corregidas con la intervención del Estado en la asignación de recursos, por medio de políticas macroeconómicas.

Pero la evidencia disponible en las últimas décadas demuestra que también existen fallas del Estado cuando éste asigna recursos, y que el propio Estado ha encontrado muchas dificultades para alcanzar los objetivos principales del *Welfare State*: la eliminación del ciclo económico y de sus perniciosas consecuencias y la redistribución de la renta. De ahí parte la mayoría de las críticas a su intervención en la economía y, en consecuencia, al Estado de bienestar.

La idea de bienestar constituye una gran conquista tanto de países capitalistas altamente industrializados y de los denominados "tercermundistas". Sin embargo,

⁶ Citado por Casilda Béjar, Ramón y Tortosa, José María (eds.). *Pros y Contras del Estado de bienestar*. España, Tecnos, 1996. p. 15

⁷ *Ibidem*.

⁸ Estas medidas, esencialmente dirigidas a proteger a los obreros del sector industrial, eran instrumento de difusión del riesgo dentro de una categoría más o menos homogénea de trabajadores, y significaba una forma de intervención pública claramente diferente de la *asistencia*. En efecto, mientras la asistencia estaba articulada en torno a prestaciones estandarizadas con base a derechos o deberes individuales concretos, el sistema de prestaciones dependía de las contribuciones que habían sido previamente descontadas del salario y guardaban una proporción con ellas.

el Estado de bienestar la ha entendido recurriendo excesivamente a una óptica estatista y centralizadora, privando a la sociedad civil de compartir la producción y el beneficio del bienestar. Quizá el logro histórico más importante alcanzado dentro de este modelo de Estado, haya sido la institucionalización de los llamados derechos sociales, es decir, el derecho de todo ciudadano a recibir del Estado unas prestaciones monetarias (pensiones, subsidios o ayudas) en determinadas circunstancias, y un conjunto de servicios sociales, entre los que destacan los educativos y de salud. En este sentido, puede decirse que con la consecución de estos derechos⁹ culmina un proceso histórico en el devenir de los Estados modernos, al lado de otras conquistas como la de los derechos civiles y políticos.

Para finales de los años setenta y mediados de los ochenta, el Estado Social dejó de ser funcional a las características de una sociedad sometida a profundos cambios de diversa naturaleza: políticos, económicos, demográficos, sociales, internacionales, etc. Devino en una estructura burocrática relativamente exagerada en dimensiones, impotente frente a la influencia de ciertas corporaciones (grupos económicos, centrales sindicales, gremios profesionales), ineficiente en el uso de los recursos financieros, lo que se reflejó en el descuido de prioridades sociales, en la ineficacia en la prestación de los servicios públicos, y en la relativa incapacidad de adoptar nuevos paradigmas de acción para enfrentar rápidamente los cambios que se suceden a su alrededor y tomar decisiones adecuadas, como lo exige un contexto social de mayor conflictividad.

De esta manera, los países industrializados, encabezados por los Estados Unidos de Norteamérica y por Gran Bretaña, inician el "sepulcro" del Estado de bienestar. "Es decir, el Estado de los gastos sociales, el que tutela a los sectores asalariados en materia de salud, empleo, vivienda, educación, cupones para alimentación, subsidios para becas y seguro para empleo, *se reestructura drásticamente y en ciertos servicios se cancela totalmente*".¹⁰

No obstante los embates de la ideología conservadora¹¹ sobre el Estado de bienestar -que ha incidido en un repliegue cuantitativo impresionante- la intervención del Estado continúa siendo necesaria para garantizar la redistribución

⁹ En efecto, "los logros más evidentes del Estado de bienestar han consistido en la implantación de un sistema universal de seguridad y protección social y de otro de garantía de recursos para quienes tienen dificultades de inserción o de mantenimiento en el proceso productivo, y en la provisión, también universal, de un conjunto de servicios y equipamientos colectivos para la salud y para la obtención de unos niveles educativos mínimos en consonancia con los tiempos". Casilda Béjar, Ramón y Tortosa, José María (eds) *op.cit.* p. 15.

¹⁰ Uvalde Berrones, Ricardo. "Nueva racionalidad del Estado mexicano", en Revista *Teoría y Práxis Administrativa* Vol. II y IV núms. 11, 12 y 13, julio 1989 a marzo 1990. Instituto de Administración Pública de Nuevo León, A.C., 1990. p. 13. (cursivas mías)

¹¹ Esta considera que los aspectos negativos del Estado de bienestar superan con mucho a los positivos. Señala que es antieconómica, porque socava el incentivo del capital a invertir y del trabajador a trabajar; es antiproduktivo, porque multiplica la burocracia pública provocando la salida de recursos humanos y del capital productivo; es ineficiente, porque al suprimir el mercado elimina la competitividad; es ineficaz, porque no suprime la pobreza y absorbe a los más desprotegidos en un ciclo de dependencia; niega la libertad del individuo a escoger dentro de los diferentes servicios sociales, entre otras razones, por las cuales apunta sus baterías para reducir drásticamente su intervención, transformarlo o prácticamente eliminarlo.

de los recursos y, a través de ello, favorecer la protección de los derechos sociales de todos los ciudadanos, de los que pueden valérselas por sí mismos mediante sus ingresos del trabajo o de otro tipo, y los que no pueden por carecer de ellas. Igualmente, la intervención del Estado es necesaria para garantizar los criterios de universalidad, igualdad y equidad en la atención a los derechos sociales. Sin embargo, no parece imprescindible que la aplicación de las políticas sociales tenga que ser hecha por la maquinaria burocrática del Estado. Organizaciones privadas pueden hacerse cargo, de la aplicación de determinadas políticas con los recursos que el Estado ponga a su disposición para ello.

Así las cosas, ante la intensidad y continuidad del debate sobre el Estado de bienestar, cada vez más abierto en los diferentes países, se comprueba que en este turbulento final de siglo, el viejo modelo de bienestar aún no acaba de morir, mientras que el nuevo tampoco acaba de nacer. La reflexión sería, respetuosa -entre opiniones divergentes- y propositiva, lo mismo que la realidad, plantearán el reestablecimiento, la reestructuración o sustitución del actual Estado de bienestar.

B) El Estado Empresario

En el ámbito nacional e internacional la intervención gubernamental en la economía data de hace mucho tiempo, no obstante, es a partir de la tercera década del presente siglo cuando por medio de empresas públicas el Estado se convierte cada vez más en un agente activo y decisivo en el desarrollo nacional. Por problemas coyunturales o estructurales de la economía y la misma ideología de los gobernantes en el poder, gradualmente el Estado va superando su carácter convencional de Estado liberal. Mediante mecanismos de coordinación y planeación e intervenciones propiamente empresariales, responde con diferentes grados de efectividad a los problemas coyunturales y a los nuevos desafíos que impone y son acelerados por una sociedad cada vez más dinámica, consciente de sus derechos y demandante de una amplitud de bienes y servicios proporcionados por el Estado.

Ha sido bien documentado que la intervención del Estado mexicano en la economía es de larga tradición y se remonta al tiempo de la Colonia, con la formación de los estancos, como el del tabaco y del mercurio. Pero también, como en otros países, al abandonar la concepción liberal se va convirtiendo en protagonista fundamental -y a veces único- en la vida económica y social. En México, "la evolución del sector paraestatal obedece a un largo proceso histórico que en principio tuvo como propósito sentar las bases del desarrollo nacional autónomo, y dirigió sus esfuerzos a la creación de infraestructura y a la nacionalización de empresas extranjeras que operaban en sectores básicos y estratégicos de la economía".¹²

¹² Tamayo, Jorge. "Las entidades paraestatales en México", en *México 75 años de revolución. Desarrollo económico* México, FCE, 1988, p. 646

El modelo de Estado empresario¹³ dirigió sus esfuerzos a ramas estratégicas para el desarrollo nacional (entre ellas, la energía eléctrica, el petróleo y la industria siderúrgica) y a otras que no lo son, pero que al no ser atractivas para el sector privado, por su escasa rentabilidad o por el riesgo que implica la recuperación de su inversión en el largo plazo, demandan la atención estatal.

El Estado va configurando, entonces, una densa y compleja red de empresas públicas, mismas que le van permitiendo suplir, complementar, estimular o corregir la acción de los particulares, creando un mejor ambiente para promover la eficiencia y competitividad privada -aspectos que en nuestros días, por la internacionalización de la economía, son fundamentales-; controlar actividades económicas básicas; dar impulso a ciertos sectores de la economía, como la agricultura y la industria.

Sin embargo, a mediados de los años setenta, empieza el declive y crisis del modelo empresarial. Las críticas más frecuentes que se esgrimen en su contra son el gran tamaño que alcanzó en comparación al sector privado, la burocratización, la ineficiencia¹⁴ de su operación, y su dependencia financiera del gobierno. Y se inicia un profundo proceso de desincorporación de empresas no prioritarias ni estratégicas, a fin de propiciar el saneamiento de las finanzas públicas y otorgar un rol preponderante al sector privado en el desarrollo nacional

C) El Estado Desarrollista

Como su denominación sugiere, este modelo tuvo como principal objetivo promover el desarrollo económico. "La tesis esencial del modelo atribuía al Estado la capacidad para inducir deliberadamente un conjunto de intervenciones para que las economías nacionales, en especial las de menor desarrollo relativo, alcanzaran ventajas comparativas en distintas áreas para enfrentar la competencia en el comercio internacional. El argumento económico consistía en que el mercado, no sólo no permitiría alcanzar ese objetivo, sino que incluso era uno de sus principales obstáculos, y que el Estado debería suplir las ausencias institucionales (crédito, educación, etc.)".¹⁵

¹³ El modelo del Estado empresario "es un concepto económica y políticamente más complejo que el del Estado del bienestar. Su objetivo político básico fue construir un sector público fuerte a través de las nacionalizaciones, para influir en las decisiones de inversión, la asignación de recursos, y la promoción del desarrollo económico". Ayala Espino, José Luis. *Límites del Mercado, Límites del Estado. México, INAF, 1992. p. 110.*

¹⁴ Sin negar que evidentemente existe, no se puede decir que la empresa pública es garantía de manejo incompetente y doloroso y que el sector privado sea la panacea. La crisis financiera reciente, escasamente mencionada y opacada por el deterioro real del Estado, ha derrumbado el mito de la eficiencia del sector privado. Este último no fue capaz de utilizar los auxilios financieros del Gobierno para resolver los problemas de insolvencia e iliquidez financiera de los sistemas bancario y carretero, por ejemplo, y muy al contrario, los dejó muy comprometidos.

¹⁵ Ayala Espino, José Luis. *Límites del Mercado... op. cit.* p. 113.

El modelo desarrollista planteó a la industrialización como el elemento clave de cualquier política de desarrollo, principalmente para los denominados países del Tercer Mundo. Entre los países altamente desarrollados, Japón constituye el ejemplo más relevante de un Estado desarrollista exitoso, después que como resultado de la Segunda Guerra Mundial, fue enormemente devastado. Más recientemente los llamados "tigres asiáticos" irradian una influencia fundamental sobre el resto de los países en desarrollo, por los extraordinarios índices de crecimiento que tienen anualmente; hecho que les da elevados márgenes de competitividad en el plano internacional, incluso respecto a los hasta hace algunos años avasalladores países industrializados de occidente.

El éxito en las naciones en desarrollo en las cuales se implantó el modelo es relativo y preponderantemente liderado por los gobiernos nacionales, ante la ausencia de una clase empresarial nativa capaz de asumir el reto de ser el principal agente del desarrollo. Pero el proceso de industrialización en países en desarrollo no se sustentó únicamente en las fuerzas espontáneas que la coyuntura internacional puso en movimiento (por ejemplo, con motivo de la Segunda Guerra Mundial). La aparición y el relativo afianzamiento de verdaderos proyectos industrialistas fue un elemento trascendental de la dinámica económica, social y política nacional.

Los proyectos políticos gubernamentales otorgaron al Estado un papel primordial en el proceso de industrialización. Esta intervención no fue un capricho general de los proyectos industriales estatales, sino una necesidad del sistema económico-social. Son la debilidad y la anarquía de las fuerzas espontáneas del mercado las que determinaron la necesidad de que el Estado participara activamente.

En este sentido, el despliegue de la intervención estatal rebasa la mera política proteccionista a través de aranceles y se desarrolla en los campos de la política fiscal y crediticia, así como también en el establecimiento de empresas estatales, instituciones de fomento y bancos para la promoción de proyectos específicos.

"La manifiesta incapacidad del capital privado nacional para desarrollar ciertos proyectos de envergadura puso en manos del Estado la tarea de desarrollar grandes obras de infraestructura (red caminera, redes de distribución de electricidad, gas y agua, etc.) y de industria pesada (fundamentalmente la siderurgia y la extracción de petróleo), que por el cúmulo de externalidades generadas, estaban destinadas a ser el corazón del proceso de desarrollo".¹⁶

En síntesis, el Estado asume, en los países en desarrollo que se encuentran en la fase de industrialización, funciones de reformador de estructuras y de empresario en las actividades básicas.

¹⁶ Sánchez, Marcelo; Sirin, Pablo. *Aspectos metodológicos y conceptuales para la reforma del Estado en América Latina*. Venezuela, CLAD, 1992 p 26

Hoy en día, en el marco de nuevas realidades donde el Estado deja de ser el principal protagonista en el desarrollo, y ante una creciente madurez del sector privado para participar más activamente en la economía, el modelo desarrollista se replantea. Ahora el sector público debe colaborar con el sector privado en el proceso de ordenamiento y reactivación del sector industrial que lleve a un mejor uso de los recursos disponibles, y a la definición explícita de una estructura industrial, lo que supone una selección de criterios de inversión adecuados a la situación internacional y al desarrollo del mercado interno.

El Estado tiene un rol fundamental por cumplir interviniendo activamente tanto en la revitalización de las industrias maduras, como en el desarrollo y difusión de tecnologías modernas (microelectrónica, robótica, biotecnología, tecnología nuclear, etc.) que habrán de ejercer en el futuro un impacto decisivo sobre la organización y la división social del trabajo, para consolidar los logros alcanzados por el modelo desarrollista y propiciar mejores condiciones y expectativas de bienestar social.

D) El Estado Neoliberal

El Estado benefactor asociado al paradigma keynesiano llevó a los extremos su reglamentación y su participación en la economía, de manera tal que "lo público" se convirtió en gubernamental y se "asfixió" a la sociedad con un Estado omnipotente, costoso, rígido e incapaz de resolver las demandas sociales, agravadas por la crisis de la economía a finales de los 70 e inicios de los 80. Lo anterior creó las condiciones propicias para el surgimiento de un movimiento neoconservador¹⁷ como fuerza política-ideológica. La oportunidad de su discurso fundamentado en el pensamiento de Hayek, Friedman, los teóricos del *Public Choice*, entre otros, es que proporciona una explicación de la crisis y una propuesta para solucionarla. Su explicación parte del postulado de que el mercado es el mejor mecanismo para asignar los recursos económicos y satisfacer las necesidades de los individuos. De allí surge que todos los procesos

¹⁷ Movimiento denominado comúnmente como *neoliberalismo* o nuevo liberalismo, el cual es una versión actualizada del liberalismo clásico, como doctrina económica (en esencia se puede resumir en cinco principios fundamentales: 1. Libre mercado –Laissez Faire, Laissez Passer–; 2. Libre comercio internacional; 3. Presupuesto balanceado; 4. Patrón Oro, 5. Estado policía o gendarme.), pero con un nuevo ropaje –incluidas las sofisticadas técnicas matemáticas y econométricas que la economía académica ha desarrollado– y adaptada a la realidad de finales del siglo XX, cuyas características básicas son: 1. Liberación de mercados; 2. Liberación comercial (GATT), acuerdos regionales (TLC); 3. Equilibrio presupuestado/superávit fiscal; 4. El Sistema de la Caja de Convertibilidad: el patrón oro con base en el dólar; 5. Estado mínimo. Cfr. Villarreal, René. "El Reencuentro del mercado y el Estado con la sociedad: Hacia una economía participativa de mercado", en *Reforma y Democracia* núm. 8 Venezuela, CLAD, mayo 1997, pp 194-197.

Conviene resaltar que las políticas e instrumentos del modelo actual se desvían en alguna medida de los cánones, por que las cosas no son exactamente como las plantea la teoría. Además, diferentes escenarios estructurales y político-culturales obligan a adaptar los criterios teóricos abstractos a relieves particulares de cada mapa social y a sus delimitaciones históricas y estructurales. Por consiguiente, las generalizaciones acerca de las características del modelo simplifican usualmente un panorama que, encarado de país a país, ofrece especificidades y particularidades que son tan importantes como las recurrencias.

que controlan, obstaculizan o suprimen el libre juego de las fuerzas del mercado tendrían efectos negativos, tanto sobre la economía como sobre el bienestar y la libertad de los individuos.

De acuerdo a los ideólogos del nuevo modelo, estos procesos negativos derivan del intervencionismo estatal, expresado en la política económica keynesiana y en las instituciones de bienestar. —Olvidando que bajo la hegemonía de las concepciones keynesiana, el capitalismo vivió la etapa más próspera de su historia en los países industrializados. El keynesianismo prodigó un largo período de bonanza económica que proporcionó, en líneas generales, una gran estabilidad política en el mundo occidental, permitiendo tanto el reforzamiento de los regímenes democráticos como la supervivencia de dictaduras—. Sostiene que el intervencionismo estatal resulta antieconómico y antiproduktivo, no sólo por que ha provocado la crisis del Estado sino, sobre todo, por que ha desalentado a los empresarios a invertir y a los trabajadores a trabajar. Resulta, además, ineficaz e ineficiente¹⁸. Y por añadidura, ha inmovilizado a los pobres al propiciar la creación de conductas dependientes del paternalismo estatal. Es, en fin, violatorio de la libertad económica y política que sólo el capitalismo puede garantizar.

Con esta visión, la reforma del Estado es colocada bajo el signo de la liberalización económica. Algunas de las principales finalidades y dimensiones de la reforma del Estado bajo este modelo han sido las siguientes:

1. Saneamiento y estabilización de las finanzas públicas, mediante la reducción del déficit presupuestal, la disminución del gasto público, y en general los intentos de adelgazamiento o desmantelamiento del Estado.
2. Control de la inflación, con la tasa de cambio estable, como ancla de las otras variables macroeconómicas.
3. Rígidas políticas monetarias, crediticias y fiscales
4. Renegociación de la deuda, cuya acreditación, así como la obtención de nuevos préstamos para superar la crisis de liquidez, son expedidas por los organismos financieros internacionales (como el FMI), exigiendo contrapartidas extremadamente duras. Tan duras, que han de aceptar lo que se conoce como *planes de ajuste estructural*, por los cuales pierden independencia en la política económica y han de readaptar sus economías para satisfacer los intereses de los países acreedores.
5. Reforma fiscal, mediante la ampliación de la base gravable, la reducción del impuesto sobre la renta, la renuncia al impuesto sobre el capital, el favoritismo a los estratos de mayores ingresos, el reforzamiento de la imposición indirecta (impuesto al valor agregado).
6. La liberalización de la economía hacia fuera y hacia adentro, mediante la desregulación de la empresa privada, de la competencia y el mercado, y por la

¹⁸ Conforme a esta doctrina, el Estado es ineficaz porque tiende a un monopolio económico y a tutelar los intereses particulares de grupos de productores organizados en vez de responder a la demanda de los consumidores dispersos en el mercado. Es ineficiente por que no ha logrado eliminar la pobreza e, incluso, la ha empeorado al desplazar la protección social tradicional, proporcionada por la familia y la comunidad.

- apertura externa en lo comercial y financiero. Parte considerable de los poderes de control económico y social es transferida del Estado al mercado.
7. Adelgazamiento o desmantelamiento del Estado, en su aparato, en su personal y recursos, en sus orientaciones, sus objetivos y modos de operar. Se reducen los gastos públicos, el personal burocrático, las inversiones y actividades productivas, la seguridad social, las funciones rectoras y promotoras.
 8. La privatización de empresas estatales adelgaza el aparato y la burocracia gubernamentales, y contribuyen al repliegue del gobierno central y del sector público.
 9. Políticas y acciones del Estado buscan imponer las prácticas de *downsizing* y *reengineering*, las bajas del empleo y los salarios reales, con miras a la llamada "flexibilización" del régimen asalariado y del mercado de trabajo, y la reducción de la seguridad y el bienestar sociales.
 10. Las políticas y medidas de liberalización económica tienen inevitables implicaciones sociales y políticas. Ante todo no se da una reforma integral *strictu sensu*, sino una suma de reformas parciales (económicas, políticas, administrativas, sociales, jurídicas...)¹⁹.

Las reformas del Estado se concentran en la liberalización económica, y en la redefinición restrictiva del papel del Estado y del Derecho en la economía. Sin embargo, pese a lo que suele decirse y creerse, "ni el neoliberalismo más acendrado propugna en verdad el retiro completo del Estado en la economía, al menos concede en la práctica al Estado más de lo que proclama".²⁰ El culto excesivo al libre mercado, de ninguna manera prefigura la ruptura del Estado con aquel o la abdicación del Estado a favor del mercado, más bien se trata de crear nuevas relaciones, nuevas incidencias y complementariedades. Hasta el modelo económico más liberal presupone la existencia de un Estado capaz. Los mercados competitivos y eficientes no existen en el vacío o por sí solos, por el contrario son creados y mantenidos por el Estado que establece y aplica las reglas bajo las cuales se lleva a cabo la actividad económica y se protegen los derechos de propiedad. El mercado por sí solo no produce competencia, que es la base de su eficacia, ni produce equidad, que es el fundamento de su legitimidad y la del sistema democrático. La opción de delegar la provisión de determinados servicios públicos en manos de actores privados, no eliminan la necesidad de definir primero los objetivos de la sociedad ni reduce la responsabilidad del Estado de establecer un marco regulatorio²¹ que asegure el éxito del sistema.

¹⁹ Kaplan, Marcos. "Crisis y reformas del Estado latinoamericano", en *Reforma y Democracia*, núm. 9. Venezuela, CLAD, oct. 1997. pp 205.206.

²⁰ Anguiano, Arturo. "Nuevo ropaje del Estado en México", en *El Cotidiano*, núm. 72. México, Universidad Autónoma Metropolitana, oct. 1995. p. 31.

²¹ La regulación debe tender a compensar imperfecciones del mercado o suplir la inexistencia de éste, tratando de crear condiciones lo más semejantes posibles a las de los mercados para facilitar la operación de las empresas, proteger e informar a los consumidores, reglamentar las tarifas y la calidad de los servicios. La regulación debe emitir señales e incentivos correctos para promover la eficiente asignación de los recursos. Una adecuada regulación restringe al mínimo o elimina la discrecionalidad, particularmente en cuanto a la fijación de precios, en cambio, establece mecanismos que aumentan la flexibilidad y la eficacia de las normas. El papel indelegable del sector público es vigilar estrictamente la operación del sistema regulatorio

Analizando los fundamentos ideológicos y teóricos del nuevo modelo y sus repercusiones en la configuración del sistema económico mundial y en las políticas de los países, se constata que la economía de la oferta y el Estado mínimo ha constituido sólo una oleada que, siendo más ideológica que científica, no obtuvo respuesta para los problemas de la nueva estructura económica mundial. Su visión parcial e ideológica a favor del mercado mostró ineficacia para resolver los problemas económicos y, en especial, los sociales.

“El neoliberalismo no ha aliviado ninguno de sus problemas ancestrales que agobian al Tercer Mundo. Tampoco ha dado solución a los problemas de los países industrializados sino que, antes al contrario, se observa una degradación constante en muchos de los órdenes de la vida económica y social, que tendrá a la larga inevitablemente consecuencias de gran trascendencia”²². No es imaginable la estabilidad política en sociedades con desempleo masivo y una parte considerable de la población marginada sobreviviendo en condiciones precarias en extremo. La internacionalización, la competencia, como regulador supremo de las relaciones internacionales, potencia los efectos devastadores del capitalismo sobre el Tercer Mundo y las agresiones sobre los trabajadores del primero, promoviendo un mundo darwinista y de enfrentamiento donde los débiles son siempre los perdedores.

Las secuelas del modelo entronizado en la década de los 80 y las explosivas contradicciones que entraña, como muchos otros países —desarrollados y en desarrollo—, también las ofrece México: política restrictiva en lo económico y regresiva socialmente, apertura exterior descontrolada, acuerdo del libre comercio con economías incomparablemente más potentes, deuda exterior abrumadora, economía dual, sistema social extremadamente injusto, miseria de una gran parte de la población, represión y violencia política.

Por su parte, la mejor descripción de la herencia neoliberal en los Estados Unidos ha sido realizada por el Presidente Clinton en *A Visión of Change for America*. Según este documento los 12 años de políticas neoliberales, lejos de resolver los problemas económicos del país, profundizaron el estancamiento económico y generaron —por vez primera en la historia de ese país— una retracción en los ingresos de las familias, de tal suerte que se tendió una sombra de duda sobre las condiciones de vida de las futuras generaciones.²³

Sin embargo, para lograr esta capacidad reguladora, es preciso un marco normativo adecuado, equipos técnicos de alto nivel y una institucionalidad que garantice la efectividad del aparato regulador. Véase Oszlak, Oscar. “Estado y sociedad: ¿Nuevas reglas del juego?”, en *Reforma y Democracia*, núm. 9, op. cit. pp. 28-29.

²² Montás, Pedro. *El desorden neoliberal*. España, ed. Trotta, 1996 p. 201.

²³ Citado en Villarreal, René. *Liberalismo social y reforma del Estado*. México, FCE, 1993. p. 133. Asimismo reconocidos intelectuales, como Lester Thurow, por ejemplo, han afirmado que, al desmontar su Estado provisionario, el capitalismo estadounidense regresó al darwinismo social del siglo XIX, cuando se creía que sólo sobrevivirían “los más fuertes”, o sea los más capaces de responder a la dinámica del mercado y de vivir sin protecciones sociales o políticas compensatorias. Comenzaron a percibir que es preciso resistir, reaccionar, desencadenar alguna ofensiva, que los trabajadores, blanco principal de los

Las consecuencias negativas del reformismo neoliberal han generado reacciones sorprendentes. El FMI y el Banco Mundial, a pesar de los eufemismos que emplean en sus informes y valoraciones, no dejan de reconocer que los programas de ajuste están lejos de funcionar desde el punto de vista económico. Desde el punto de vista social se limitan a constatar que los planes tienen efectos colaterales negativos que deben sopesarse en relación con los beneficios económicos.

Recientemente, Joseph Stiglitz, vicepresidente del Banco Mundial, aboga por la necesidad de trabajar por un "Consenso PostWashington", en una clara alusión al agotamiento de la agenda hasta ese entonces prevaleciente y a la ostensible erosión de sus fundamentos. Las políticas del Consenso PostWashington se basaron en el rechazo del papel activista del Estado y en la promoción de un Estado minimalista y no intervencionista. La premisa implícita era que los gobiernos eran peores que los mercados, por consiguiente "cuanto menos Estado mejor Estado", misma que mostró ser equivocada al haber dado origen a una ola favorable a gobiernos mínimos. Así, plantea que un nuevo consenso debe partir de la premisa opuesta: "El Estado tiene un papel importante que desempeñar en la producción de regulaciones apropiadas en la protección y en el bienestar social. La discusión no debería referirse a si el Estado debe o no involucrarse, sino a cómo debe hacerlo. La cuestión central no puede ser, por lo tanto, el tamaño del gobierno, sino las actividades y los métodos de gobierno"²⁴.

Ahora que las privatizaciones fundamentales se han realizado, en profundidad y alcance nunca pensado, y que las desregulaciones más reclamadas se han intensificado, nos encontramos ante un aparato estatal aún importante, en cuanto a los recursos de todo tipo que absorbe, y cuyas funciones y composición sigue en cuestión, por la imposibilidad para financiar esos gastos con sus recursos. El nivel de la vinculación de la administración pública con la sociedad civil continúa siendo deficitaria, los reclamos sin solución se acumulan sobre ella. No parece haberse configurado un Estado más "barato", ni tampoco dotado de alta eficacia en el cumplimiento de las funciones que se le siguen reconociendo como propias (justicia, seguridad, defensa, educación, salud pública y políticas sociales).

Agotado el modelo de desarrollo que impulsó el capitalismo desde la posguerra, y agotado también el modelo con el que se intentó, desde finales de los años 70, responder a la crisis del Estado y reponer la centralidad del mercado, a partir de desregulación, de profundos procesos de privatización y de severos programas de ajuste, la tarea actual consiste en reconstruir al Estado. Se requiere un enfoque donde, parafraseando a Arthur Lewis, el Estado sea considerado a la vez como

ajustes, deberían esforzarse por romper la cultura individualista introyectada en ellos a lo largo de la historia del capitalismo y recuperar con mayor plenitud los vínculos de solidaridad y el espíritu de lucha. Citado por Nogueira, Marco Aurelio. "Un Estado para la sociedad civil", en *Reforma y Democracia* núm. 12. Venezuela, CLAD, oct. 1998. pp. 99.

²⁴ Stiglitz, Joseph. "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post Washington", en *Reforma y Democracia* núm. 12. op. cit. pp. 167 y ss.

problema y como solución. Hasta ahora, se ha hecho hincapié en los problemas que plantea el Estado a una amplia reestructuración que adapte las economías al nuevo contexto mundial. Es hora de enfocar el Estado como solución que decide el rumbo y el ritmo de tal reorganización de la sociedad. Ello significa una reorientación nitida de las actuales reformas del Estado, cuyo reduccionismo económico yerra en el blanco: las nuevas relaciones entre sociedad y Estado. En menos de 20 años, se ha vivido una profunda revolución no sólo de las estructuras económicas, sino igualmente de las relaciones sociales, de las actitudes y de los valores predominantes. Está emergiendo una nueva configuración social, una sociedad de mercado, que deja descolocado tanto al viejo Estado desarrollista como al Estado neoliberal. Simultáneamente, emerge una nueva conciencia de ciudadanía que, todavía confusa, recrea la idea de Estado²⁵.

En la actualidad, nunca como antes las fuerzas productivas ni el desarrollo tecnológico habían alcanzado un nivel equiparable para satisfacer las necesidades de todo orden de la humanidad y, sin embargo, se sigue condenando a una parte considerable del Tercer Mundo, a su marginación secular y se han puesto en cuestión los derechos y el bienestar de amplias capas sociales de los países industrializados. Están dados todos los elementos para progresar, forzando la redistribución del ingreso y la riqueza, garantizando la seguridad, cubriendo las necesidades básicas, respetando la naturaleza. Frente a quienes aspiran a reducir "por principio" al Estado al límite mínimo, es preciso llegar a consensos acerca de qué Estado –tamaño, funciones, actores, relaciones de poder, articulación con la economía– la sociedad aspira como necesario. Es la sociedad toda la que debe buscar soluciones y alumbrar nuevas perspectivas.

1.3. Las funciones económicas del Estado

Las funciones estatales incorporan las relaciones sistémicas y complejas entre el mercado, el Estado y las instituciones, al lado de responsabilidades permanentes²⁶ que el Estado no puede abandonar a riesgo de amenazar su propia identidad. Esas relaciones se reflejan en las cuatro funciones del Estado más ampliamente reconocidas.

a) Corregir las fallas del mercado. Las cuales se agrupan en dos: fallas macroeconómicas y microeconómicas del sistema. En este caso, la función del Estado consiste, primero, en producir bienes públicos y en regular la provisión de bienes privados, por medio de organismos públicos y, especialmente de las

²⁵ Véase Lechner, Norbert. "La reforma del Estado y el problema de la conducción política", en *Perfiles Latinoamericanos* núm. 7. México, FLACSO, dic. 1995. p. 156.

²⁶ Entre estas funciones prioritarias en las que debe haber continuidad en el ámbito de la política económica y el ejercicio presupuestal público destacan: la coordinación macro económica, para dotar de estabilidad y orientar el ritmo y alcance de la actividad económica general; la conducción de las relaciones económicas internacionales y la integración; la inversión pública física; la educación y salud; las necesidades básicas de la población más necesitada; el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

- empresas estatales y segundo, crear externalidades positivas, mediante la obra pública y la infraestructura, y corregir las externalidades negativas por medio de regulaciones. Todo ello para mejorar la asignación de los recursos.
- b) Inducir el crecimiento económico por medio de políticas sectoriales activas industrial, comercial, de la promoción de la inversión y el ahorro así como de modificaciones estructurales en las relaciones inter e intrasectoriales. El Estado es una institución ubicada estratégicamente para lograr cambios deliberados y para conducir las economías nacionales, en términos de la soberanía e independencia, de cara a la internacionalización y la globalización económica por medio de las políticas externas: proteccionistas, promotoras de exportaciones, moduladoras de la inversión extranjera, etc.
 - c) Establecer y vigilar el cumplimiento de las leyes en aspectos económicos tales como regulaciones, contratos y reglamentos, indispensables para garantizar el intercambio mercantil entre los distintos agentes de la economía.
 - d) Redistribuir el ingreso por razones de eficiencia y de justicia, a través de medios fiscales (manejo de impuestos y subsidios, por ejemplo) que permitan al sistema económico y social funcionar sin que se acreciente la brecha de la desigualdad social y del ingreso y riqueza que caracteriza a las sociedades basadas en el mercado²⁷.

En las condiciones concretas del subdesarrollo, el Estado tiene una enorme complejidad y la necesidad de una actuación mayor a la de los Estados desarrollados. Tiene que participar más directamente en el proceso de acumulación y debe supervisar globalmente el funcionamiento del sistema social, para impulsar un proceso de desarrollo que busca superar las deficiencias y disparidades que ponen en riesgo la continuidad y crecimiento de los países, lo que implica rebasar las funciones tradicionales y las del Estado empresario.

Las funciones de intervención del Estado en los procesos económicos generales y específicos se da por medio de tres grandes vertientes:

1. Las funciones tradicionales de guardián del orden, administrador de la justicia, productor de bienes públicos y generador del marco jurídico para el funcionamiento económico.
2. La política económica, que con sus especificidades fiscal, monetaria, comercial, laboral, busca regular, impulsar y desarrollar los procesos económicos.
3. Las empresas públicas, que son un medio para realizar las funciones de estabilidad, equidad, compensación (de las fallas del mercado) y desarrollo propias del Estado.²⁸

El Estado tiene entonces el papel de promotor y gestor indirecto, a través de la regulación y la política económica, y de actor directo en la producción y el

²⁷ Ayala Espino, José Luis. *Límites del mercado... op. cit.* pp. 4-5.

²⁸ Marúm Espinosa, Elia. "El Estado como agente económico en México. Modalidades estratégicas y retos en su funcionamiento actual", en Calva, José Luis (coord.), *Funciones del Estado en el desarrollo económico y social*. México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez-Juan Pablos Editor, 1996. p. 58.

mercado a través de sus empresas públicas (aunque cada vez menor y marginal en varias ramas económicas por el proceso de privatización instrumentado, en el marco de un nuevo modelo de desarrollo que coloca al sector privado como nuevo motor del desarrollo).

En países como México, el Estado asume la garantía social de las condiciones generales del proceso de estructuración y reproducción del capitalismo, sobre todo a través de sus funciones de organización colectiva y política socioeconómica.

El Estado complementa y suple insuficiencias, deficiencias y ausencias de la empresa privada; la reconoce como unidad fundamental de organización y acción socioeconómicas; crea o refuerza las bases y requisitos favorables para la consolidación y expansión de su ingreso, su acumulación y rentabilidad. Formula y ejecuta acciones generales y específicas sobre la orientación, la estructura y el funcionamiento de la economía y la sociedad, a través de políticas socioeconómicas de tipo global y de una gama de políticas específicas que las integran, las definen y las operacionalizan. Reconoce y evalúa, jerarquiza y legitima las necesidades sectoriales, y determina y moviliza directa e indirectamente una parte considerable de los medios necesarios para su satisfacción. Regula la disponibilidad, la asignación y el uso de recursos (físicos, humanos, técnicos y financieros), en función de las necesidades y de las opciones que realiza y fines que elige.

Sus instrumentos de regulación y sus empresas, influyen en todos los niveles y aspectos de las coyunturas de la economía y de la sociedad. También crean, financian y administran la infraestructura económica como la social, las actividades de base y avanzada, lo mismo que servicios esenciales. Realiza sus propias inversiones a la vez que estimula directa e indirectamente a la inversión privada.

Mediante el empleo burocrático -función importante en países siempre amenazados por el desempleo estructural y la marginalización masiva-, los servicios sociales y los mecanismos de transferencia, el Estado mantiene hasta cierto punto el nivel de ocupación e ingreso y la capacidad adquisitiva de la población.

A través y a partir de la asunción de funciones indispensables y de su tendencia a la hipertrofia y la autonomización relativa, el Estado expande naturalmente sus costos, sus gastos e ingresos. Crea y distribuye valor social por medio del presupuesto fiscal; financia su base material y su aparato, sus funciones y sus servicios públicos siempre crecientes, los gastos económicos y sociales que el sistema en su conjunto y las principales clases requieren pero que uno y otras no asumen.

Así, el Estado se vuelve más costoso, más necesitado de impuestos, de ingresos y otros recursos para atender las crecientes demandas sociales. Se responsabiliza de procesos productivos que el capital privado considera como no rentables, inmediatamente o en el mediano plazo. De esta manera se asigna y controla un número creciente de funciones y recursos que provienen del capital social y de la fuerza de trabajo, que escapan al interés, dominio y explotación de la empresa privada y limitan su espacio de acumulación y de reproducción.

El sector privado -de manera en parte realista y en parte subjetiva- percibe la expansión de funciones, recursos y gastos del Estado como injerencia siempre excesiva y peligrosa en ámbitos considerados de interés privado, y como despilfarro de una parte del excedente económico que amenaza o impide su valoración productiva de acuerdo a criterios estrictamente capitalistas. Temores y resistencias que se actualizan y agravan sobre todo cuando la producción y ganancia crecen lentamente, se estancan o caen; cuando el Estado se ve incapacitado para asegurar a la vez todas sus funciones y la satisfacción de intereses y reclamos contradictorios y cae en formas agravadas de crisis fiscal y, principalmente, cuando estas circunstancias -como en el momento actual- convergen y se entrelazan.

Las reservas y ataques de la iniciativa privada están impregnados de ambigüedad, mistificación e ingratitud; ocultan y distorsionan los hechos, los interpretan de modo arbitrario y sesgado. En esencia imputa al Estado y al sector público las consecuencias de las funciones que ellos han debido asumir y de las tareas que se han visto obligados a realizar, por insuficiencias o exigencias de aquella, y cuyos resultados la gran empresa usufructúa como condiciones indispensables de su existencia misma, desarrollo y riqueza.

La élite oligárquica y la gran empresa nunca abandonan y periódicamente -como en la actualidad- reactivan e intensifican su ofensiva contra el intervencionismo estatal y las empresas públicas. Consideran al uno y a las otras como un fenómeno casual e innecesario, inconveniente y patológico. Califican al Estado como administrador inepto, condenado por su esencia a la ineficiencia y la corrupción, a la improductividad y el déficit financiero. Postulan la necesidad de debilitar y desarmar al Estado, sobre todo en cuanto a sus instrumentos de regulación y de promoción del desarrollo y del cambio. Reclaman la privatización y la reprivatización de las empresas públicas, la creación de condiciones favorables para el refuerzo de los monopolios privados nacionales, apoyados y a veces subsumidos por las grandes empresas transnacionales.

La liquidación de empresas estatales, el retiro del Estado de espacios de actividad social destinados a la provisión directa de bienes y servicios y la reivindicación del sector privado en el desempeño de estas funciones, la limitación de la función de regulación de la actividad económica y de ciertos mercados por parte del Estado; así como el incremento de la actividad de organización de los distintos intereses sociales y de su disposición a influir sobre las decisiones políticas, en particular,

sobre aquellas que directamente le atañen, acompañan, hoy día, la pérdida de eficacia del Estado contemporáneo en la atención de demandas y necesidades de la sociedad, la creciente recurrencia estatal al sector privado y el auge del pensamiento (neo)conservador en el contenido preponderante de las políticas públicas.

En el marco de las orientaciones y tendencias prevalecientes a nivel internacional, el Estado persigue especializar su actuación reduciendo su actividad a un conjunto de funciones que considera esenciales, para lo cual renuncia a ciertas obligaciones y compromisos asumidos en la fase que actuaba como Estado de bienestar. El Estado transfiere gestión de servicios públicos a empresas e instituciones privadas creadas para tal efecto, y limita los niveles de las demandas sociales, fijándoles un techo e imponiendo su disminución, a través de la aplicación de ajustes económicos o promoviendo la “autorestricción” de las demandas sociales, especialmente las de ciertos grupos de población.

Los años ochenta enmarcaron, en medio de una profunda crisis económica, el agotamiento, cuestionamiento y reorientación del modelo de desarrollo seguido en el pasado. El “triumfo” de las fuerzas del mercado provocó la desregulación, desnacionalización, desincorporación de empresas públicas y otros cambios significativos. En consecuencia disminuyó el peso del sector público en la economía, su tamaño y el peso de la burocracia. Los medios de producción ya no están exclusivamente en manos del Estado. Pero Estado y mercado más que actores antagonicos, son elementos complementarios e imprescindibles en la actual estructura económica y social de los países. Teórica e históricamente ni el Estado sustituyendo al mercado, ni el mercado actuando libremente pueden generar una sociedad económica justa y eficiente.

De tal manera y, a pesar de las presiones del gran capital por reducirlo al “mínimo”, el Estado aún preserva el poder, capacidad y relevancia necesarios para asumir responsabilidades importantes. En primer término el ordenamiento macroeconómico y del sector externo de la economía, lo que concedería estabilidad, permanencia y viabilidad a los proyectos nacionales.

Una segunda gran tarea se refiere a la consolidación de los procesos democráticos, lo que permitiría dar cause a la aspiración legítima del logro del buen gobierno, en un marco de convivencia plural y de respeto a las decisiones mayoritarias de la población.

La tercera tarea de acción se relaciona con la reforma del Estado, a fin de que propicie la integración de la economía nacional dentro de un mundo ampliamente cambiante, caracterizado por una creciente interdependencia, una revolución

tecnológica en marcha, un mercado globalizado y una creciente movilidad de asignación eficiente del uso de los recursos, en un contexto de equidad social.²⁹

1.4. Estado y Política Social

El criterio de que los gobiernos deben formular políticas sociales para incrementar el bienestar de la población ha estado presente durante la mayor parte del siglo XX, sobre todo en los momentos posteriores a las dos grandes guerras mundiales; si bien en años recientes ha sido objeto de severas críticas. Con el creciente auge de movimientos radicales de derecha -principalmente de los países más desarrollados de capitalismo conservador, como Inglaterra y los Estados Unidos-, se cuestiona y se hacen esfuerzos para limitar la participación del Estado en la labor de bienestar social, y a transferir la responsabilidad de dicha actividad a particulares, organismos voluntarios, al propio sector social y al mercado comercial privado en su lugar. Esfuerzos que no han eliminado la participación gubernamental, pero la responsabilidad de los Estados para asegurar el bienestar de sus ciudadanos se ha erosionado considerablemente.

Durante las décadas intermedias del presente siglo, los servicios sociales gubernamentales tenían amplio apoyo de quienes recibían sus beneficios. También de dirigentes políticos, funcionarios e intelectuales. En muchos países, especialmente en Europa, la participación estatal se daba como un hecho, y los desacuerdos no giraban en torno a asuntos fundamentales, más bien eran relativos a la naturaleza y magnitud de la participación. Aunque había disidentes que afirmaban que el Estado benefactor es adverso al crecimiento y desarrollo económico. En forma paralela, si bien algunos gobiernos se oponían a la noción de intervención estatal para actividades de asistencia social, la mayoría de los Estados nacionales del mundo aceptaban el principio de que el Estado tiene la responsabilidad de intervenir para promover el bienestar social.

Una intervención creciente del Estado de bienestar caracterizó no solamente a las democracias occidentales y de los países anteriormente comunistas -hoy a excepción de Cuba, con el desmoronamiento de la ex-URSS, no existen- sino también de múltiples sociedades en desarrollo de Asia, de África y América Latina. Numerosos países crearon programas de educación, salud, vivienda y otros programas de bienestar social una vez lograda su independencia del yugo colonial europeo después de la II Guerra Mundial. De tal manera, a finales de los años 70, las asignaciones presupuestarias a estos servicios habían aumentado significativamente; gran parte de ellos financiados con deuda externa que posteriormente se revelaría como el gran problema a resolver y, que desde entonces, ha impedido el desarrollo de los países por la enorme cantidad de

²⁹ Rivera Banuet, José "El Estado y las economías latinoamericanas en los años noventa", en *Memoria II Seminario de Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública*. México, INAP, 1991. p. 36

recursos destinados a cubrir el servicio de la misma, con los consecuentes problemas sociales que a la fecha se padecen e intensifican.

Como consecuencia de la activa participación del Estado en la asistencia social, los niveles de vida mejoraron en la mayor parte del mundo. La expectativa de vida aumentó con los desarrollos logrados en la medicina y los mayores recursos invertidos en la creación de infraestructura para preservar la salud; se elevaron las tasas de alfabetización, llegando la asistencia escolar a niveles sin precedentes y a capas de población anteriormente marginadas de este servicio.

No obstante, "los programas estatales de asistencia empezaron a experimentar dificultades durante los años 1970. Al alcanzar el gasto en materia de asistencia social niveles sin precedentes, aumentó la resistencia pública a la tributación. Con la crisis de la energía durante la misma década, la inflación y la recesión se debilitaron economías anteriormente pujantes y tuvieron un impacto negativo en los programas gubernamentales de asistencia. Además los empréstitos globales así como el endeudamiento de los países en desarrollo aceleraron y limitaron aún más los gastos en materia social. Los críticos de la participación gubernamental empezaron a atraer la atención, y sus enfoques fueron acogidos con entusiasmo creciente en círculos intelectuales y políticos".²⁶

Se inicia así un impresionante repliegue del intervencionismo estatal en la economía, afectando a instituciones y organismos creados para favorecer el bienestar social. Acorde con el alejamiento del Estado de la actividad económica y aun social -a través de la privatización-, los movimientos políticos tanto de la derecha como de la izquierda han promovido la participación de la sociedad civil como una alternativa efectiva a la del bienestar asegurado por el gobierno. En particular la derecha radical cree que si se libera a la gente común de la "interferencia" del Estado, florecerán sus latentes capacidades empresariales y de iniciativa permitiéndoles movilizar sus propios recursos para mejorar sus condiciones sociales y económicas.

Pero esta es una percepción parcial o no totalmente cierta. Si bien la labor social del Estado no ha resuelto los problemas sociales urgentes de que adolece la sociedad moderna, ha fomentado mejoras significativas en los niveles de vida, y es necesario reconocer sus logros. Sin duda la participación social es deseable, pero tampoco puede afirmarse que la reversión de la responsabilidad estatal a la sociedad signifique un éxito total; también presenta múltiples insuficiencias y deficiencias. Por lo tanto, la crítica a la participación del Estado en los asuntos de bienestar social así como el abogar por la participación de la comunidad como alternativa viable requieren un análisis más detallado. En realidad, "hoy en día, ni el Estado, ni el mercado o la sociedad civil, ninguno por sí solo logra establecer un horizonte de futuro fiable que permita encauzar los procesos sociales y las opciones políticas hacia una perspectiva compartida. La única manera de

²⁶ Midgley, James. "La política social, el Estado y la participación de la comunidad", en Kliksberg, Bernardo (comp.), *Pobroza, un tema impostergable*. México, FCE, CLAD, PNUD, 1993 pp. 207-208.

proteger la convivencia social frente a las nuevas incertidumbres consiste en compartir los avatares del futuro mediante vinculaciones recíprocas".¹¹

En forma similar se expresa Kliksberg cuando señala que "... es una amplia suma de Estado más mercado más sociedad civil en todas sus expresiones la que ha permitido resultados mejores en la historia reciente. El Estado mínimo o ausente no parece dar solución a los problemas sociales, y en general a la animación de un desarrollo sostenido".¹²

Aún sin ser asimilados totalmente los efectos de la crisis -sobre todo de la deuda- de los años 80 cuando, en el presente los problemas del escaso crecimiento, inflación y deterioro en los niveles de vida son tan graves que urge atenderlos frontalmente. Así, no pocos países de América Latina, como México, ponen sus esperanzas en la aplicación de programas de ajuste o estabilización. Las estrategias, reformas y políticas a adoptarse descansan en el Estado. Lo cual no quiere decir que el sector público sea el único que debiera efectuar reformas y realizar avances en su concepción y prácticas. Más bien, significa que el Estado debe, necesariamente, avanzar y que -a su paso- cuenta con la capacidad de ampliar el camino de la modernización y desarrollo congregando a los demás sectores sociales y agentes económicos.

Este contexto de inestabilidad y escaso crecimiento económico, ha sido propicio para que se cuestione de múltiples maneras la eficiencia, eficacia e, incluso, idoneidad del aparato productivo y de las demás estructuras institucionales existentes, especialmente aquellas pertenecientes al Estado, por los objetivos de carácter social que le son consubstanciales.

Con diversidad de matices los procesos de ajuste vienen imponiendo duras orientaciones y fuertes restricciones al rol del Estado en lo referente a sus finanzas, la dimensión de sus actividades y su participación dentro de la economía nacional. Y con ello llegan a plantearse aspectos relacionados con su función dentro de la sociedad.

Todo esto genera costos sociales y políticos tan elevados que, a medida que se estabilizan las principales variables macroeconómicas, el gobierno se enfrenta ante la enorme tentación de no continuar con el mismo rigor los ajustes y transformaciones de carácter estructural que se requieren para elevar la eficiencia y competitividad de los agentes productivos a niveles internacionales, y modernizar a la economía en su conjunto.

Es sumamente difícil que el país logre plenamente dichas metas sin el Estado, pues es tal la naturaleza de sus deberes primordiales que éste tiene la capacidad

¹¹ Lechner, Norbert. "La reforma del Estado y el problema de la conducción política", en *Revista Perfiles Latinoamericanos* No. 7. México, FLACSO, diciembre 1995, pp. 174-175.

¹² Kliksberg, Bernardo. "Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de convencionalismos y dogmas", en *Revista Reforma y Democracia* No. 8. Venezuela, CLAD, mayo 1997, p. 159.

de actuar con un horizonte superior al corto plazo y lograr una visión de conjunto que se nutre con la presencia de organizaciones públicas en las distintas dimensiones de la vida nacional, sea política, económica o social.

Al desempeñar satisfactoriamente sus funciones y proveer servicios imprescindibles para la sociedad, las organizaciones estatales también contribuyen indirecta y directamente a impulsar el desarrollo de los sectores productivos y, en general, canalizar adecuadamente la participación de la sociedad civil. Aspectos que no pueden dejarse de lado en las circunstancias actuales.

Así, la reforma del Estado³³ no sólo es impostergable, sino también deseable pues con ello se abren nuevas oportunidades para que las organizaciones y empresas públicas se conviertan en promotoras del desarrollo social y económico, comprometidos con la realización de iniciativas y proyectos que transformen las estructuras productivas, y capaces de liderar u orientar los cambios que se generen en la economía y la sociedad.

En medio de la tempestad generada por el estancamiento y la crisis, y pese a la dureza de las medidas adoptadas para calmar la violencia de los vientos, la reforma del Estado debe concebirse como un proceso creador. Es decir, como un proceso de cambio e innovación que genere nuevas y mayores oportunidades para que el Estado se desarrolle. No como lo hizo en décadas anteriores, sino que este proceso sea fundamentalmente -más no exclusivamente- de carácter cualitativo.

La reforma del Estado es una tarea de complejas dimensiones pues sus alcances no sólo involucran al conjunto y a cada una de sus empresas e instituciones en aspectos tan diversos como su fortalecimiento, la amplitud de sus funciones, el desarrollo organizacional, y el ámbito de sus roles y vinculaciones al interior del sector público; sino además, abarca la adopción de posiciones vinculadas a consideraciones de carácter político, y el establecimiento de nuevas relaciones con el resto de la economía y la sociedad en su conjunto.

Por ello, sería ingenuo plantear fórmulas totalmente preconcebidas para la construcción de un modelo de reforma del Estado, es necesario considerar las

³³ La reforma del Estado, que se convirtió en un tema de importancia capital en los años 90 en todo el mundo, constituye uno de los problemas económicos y políticos actualmente más debatidos. Los cambios por los que atraviesa el Estado, y al mismo tiempo la necesidad de su reforma, responden a una necesidad "estructural" y de modificaciones a fondo, que trascienden con mucho las exigencias inmediatas de su ajuste y/o "redimensionamiento", y de las demandas y presiones de grupos o instituciones. Sobre la reforma del Estado se han desarrollado distintos enfoques y marcos conceptuales, entre los que existen diferencias instrumentales y valorativas. Sin embargo, "la reforma es concebida generalmente como un medio para lograr la modernización, elevar la eficiencia y la competitividad globales, ampliar la democracia y garantizar la justicia social", dice José Luis Ayala en su obra *Límites del Mercado*. *op. cit.* p. 14

La literatura sobre la reforma del Estado, tema nodal no sólo en México sino en todo el mundo, es amplio; al respecto consúltase: Sánchez González, José Juan, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. México, INAP, 1998.

situaciones concretas del contexto político, económico, social e institucional del país. Además, como expresan Marcelo Sánchez y Pablo Sirlin, existen tantas reformas del Estado posibles como proyectos políticos disputándose el poder, pero ninguno garantiza lograr incrementar la racionalidad organizativa del sector público. La relación Estado-sociedad civil deseada determina, en gran medida, la capacidad de organización interna que se le pretende dejar al Estado.³⁴

Todo proceso de reforma del Estado que se emprenda a profundidad, implica costos, sobre todo en el corto plazo, particularmente en países -como el nuestro- que tienen problemas de capitalización y generación de ingresos; se encuentra desarticulado y desintegrado de la sociedad civil y existen enormes necesidades sociales que difícilmente pueden postergarse.

Los costos de reestructuración del Estado suelen asociarse, entre otros aspectos, con los niveles de la producción (generados por las empresas públicas); la disminución en el empleo que brinda el sector; el menor apoyo financiero y asistencia técnica orientada hacia los sectores productivos; así como el detrimento de la calidad y cobertura de los servicios básicos que brinda en diversos campos, tales como: salud, infraestructura social y seguridad; y la suspensión o disminución de los programas de asistencia y promoción social orientados a los sectores de la población más deprimidos.

La reforma del Estado debe concebirse como un proceso de mediano y largo alcance, pues los cambios a inducirse -que deben tener un carácter permanente e integral- abarcan la realización de innovaciones institucionales y organizacionales a nivel del conjunto del aparato estatal, así como la modernización de las funciones y de los mecanismos operativos en cada una de las entidades del sector. Cambios que difícilmente pueden realizarse total y definitivamente en el corto plazo.

Si bien la reforma estatal llega a consolidarse con el correr de los años, la administración de este proceso debe asegurar que se realice paso a paso y con eficacia respecto al logro de los objetivos establecidos. Ayuda a ello, la planificación del proceso por etapas progresivas e integradas entre sí, cada una con metas específicas, realizables y susceptibles de ser programadas y evaluadas.

Los procesos de reforma del Estado deben impregnar a las entidades públicas con una visión amplia e integral, y una capacidad para lograr metas superiores. Así mismo, tales esfuerzos deberán traducirse en mejores servicios, la elevación de los niveles de vida y la creación de mayores oportunidades productivas para todos los sectores de la población, a fin de ir generando condiciones en las cuales la sociedad pueda asimilar los costos derivados de las reformas y, al mismo tiempo, participar de los beneficios que su aplicación origina. Ello aumenta la credibilidad y la confianza de la sociedad civil hacia las reformas públicas.

³⁴ Sánchez, Marcelo; Sirlin, Pablo. *op. cit.* p. 50.

Como se reconoce, las situaciones de pobreza crítica estimulan el conflicto y la violencia social, cuestionando y poniendo en peligro el desarrollo económico y la estabilidad institucional. Por ello, cabe tener presente que la acción del Estado -a través de las obras de infraestructura social, los servicios de salud y educación, entre otros-, es clave para estimular el aumento de la productividad del trabajo de aquellos sectores sociales marginales, al tiempo que puede coadyuvar a descubrir mejores oportunidades de empleo productivo.

Una adecuada estrategia de reforma se debe centrar en la preocupación de lograr un Estado moderno, en el más amplio sentido, es decir, un Estado con mejores capacidades para contribuir positiva y eficazmente al desarrollo económico y a la promoción social, conformado por organizaciones fortalecidas en su situación y dirección, amplio en sus concepciones, administración y funciones, y eficiente en el empleo de sus recursos. "Si se reconoce -como parece razonable- que el Estado seguirá jugando un papel fundamental en la promoción del desarrollo nacional, los esfuerzos deberían dirigirse a que ese Estado funcione bien y responda satisfactoriamente a los criterios de eficiencia social."³⁵

Es necesario promover una cultura de la eficiencia pública. Una cultura que ponga el énfasis en los productos y proceso de la acción estatal y no en las rutinas y tareas, como ocurre hoy. Una cultura de orientación al usuario, basada en la noción de verdadero servicio público, en lugar de la administración ensimismada que prevalece en la actualidad, en la que el Estado parece trabajar para sí mismo y no para la sociedad. Una cultura centrada en el efectivo rendimiento de cuentas, donde sea clara la responsabilidad de cada funcionario, de cada programa e institución, y en donde la ciudadanía tenga la información, capacidad y medios para exigirla.

Un Estado reformado para la presente década hace más viables los esfuerzos de estabilización, modernización de los sectores productivos y de reinserción en los mercados mundiales, al tiempo que crea mejores condiciones para que ningún sector de la población quede excluido de los beneficios del desarrollo.

A diferencia de lo sucedido en el pasado de su carácter intervencionista y paternalista, el Estado ha de asumir un rol preponderantemente promotor de las actividades y sectores productivos, en lugar de basar su actuación empresarial en acciones exclusivas y directas. Las circunstancias actuales exigen que el Estado promueva la participación efectiva y eficiente de la sociedad civil organizada y de los capitales privados, para -entre otros resultados- evitar situaciones oligopólicas o monopólicas, crear un ambiente de competencia creciente y fortalecer las fuerzas del mercado.

³⁵ Garnier Rimolo, Leonardo. "La reforma del Estado: reto de la democracia", en Revista *Reforma y Democracia* No. 7. Venezuela, CLAD, enero 1997, p. 27

Lo anterior implica que las organizaciones públicas y del sector privado se perciban ya no como árbitro y villano, ni tampoco como adversarios; más bien, como socios predispuestos a emprender proyectos productivos, capaces de compartir riesgos y ganancias, como también metas empresariales y objetivos sociales de carácter nacional. La urgencia de este cambio de actitudes se fundamenta en la convicción de que gracias a la participación conjunta y coordinada, todas las partes pueden obtener mejores resultados que si actuasen por separado.

El rol promotor del Estado adquiere particular relevancia cuando se dirige a los sectores más débiles de la población, y éste ha de orientarse a dotar -a los grupos sociales- de conocimientos, técnicas y recursos que les permitan identificar sus problemas, superar sus limitaciones y, con el tiempo, hacerlos menos dependientes de la asistencia estatal.

Así, en el caso de la creación o ampliación de la infraestructura urbana y social, ésta puede realizarse con la activa participación de los grupos beneficiados a través de su trabajo directo en esas obras. En el campo de la educación, la misma ha de orientarse a la capacitación para las labores productivas, lo cual, a su vez, puede estar relacionado con programas más amplios de creación de pequeñas y medianas empresas. Y en el caso de la prestación de servicios de salud, se podría poner énfasis en instrucción para la prevención y tratamientos básicos de enfermedades más comunes y riesgosas.

Con iguales propósitos, la prestación de determinados servicios públicos y la venta de productos básicos que contengan algún tipo de subsidio por parte del Estado, pueden proveerse de manera que propicien -como contrapartida- aportes equivalentes de la población beneficiada, consistente, por ejemplo, en el trabajo para la construcción de obras públicas con semejante contenido y orientación social. Ello no sólo coadyuva al mejor financiamiento de esas obras sociales, sino además busca despertar y desarrollar el capital humano de los sectores sociales más deprimidos a través del trabajo productivo para que así éstos puedan luego, con base en su propio esfuerzo, incorporarse al mercado de trabajo y a la economía formal.

En general, la acción del Estado hacia los sectores más débiles de la sociedad debe orientarse a generar condiciones de salud, educación, vivienda y seguridad, así como oportunidades de empleo productivo, que guarden equivalencia con las que prevalecen en los demás estratos de la sociedad y los sectores modernos de las economías.

El agotamiento del Estado -desde finales de la década de los 70- por el exceso de poder y de funciones administrativas acumuladas a lo largo de los años en la estructura del gobierno central, con su secuela de distorsiones, ineficiencias y limitaciones, generaron un proceso inverso: el proceso de descentralización y paralelamente a éste, el de privatización como parte del esfuerzo modernizador

del Estado para responder a una gestión más delegada en los poderes locales y en la sociedad civil; pero esto no tiene porque significar la desaparición o el debilitamiento del Estado. "Se trata de reconstruirlo, corrigiendo sus vicios, adecuándolo a las prioridades presentes y futuras, y ubicándolo en el contexto nacional e internacional en que nuestra vida social se desarrolla".³⁶

Los portavoces de la tesis neoestructural -a diferencia de las corrientes neoliberales que demandan el repliegue estatal a su mínima expresión- piensan que el Estado no puede replegarse y abandonar funciones tales como la salud pública y la educación o los programas de la pobreza y las políticas compensatorias para dejarlas en manos de otros actores sociales porque entre otras consideraciones, carecen de la capacidad para desarrollar esos servicios en forma masiva. La actuación estatal, sin embargo, debe caracterizarse ahora por la racionalidad, eficacia y oportunidad, además de tener presente 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 acción social del Estado la participación de la sociedad, a través de sus múltiples organizaciones, es condición indispensable".³⁷

El reto social es enorme y complejo. A los rezagos acumulados durante los años del ajuste en la "década perdida" se suma la incorporación de nuevas generaciones que reclaman mejores condiciones de bienestar. La reforma de la política social, entonces, debe abrir paso hacia una nueva relación Estado-sociedad que se ajuste a las nuevas necesidades y escenarios del mundo globalizado. Esta reforma parte de aceptar la crisis del Estado benefactor, de sus esquemas de funcionamiento sustentados en una visión paternalista y del tutelaje de la sociedad.

Es imprescindible articular e instrumentar en paralelo las políticas económica y social para promover e impulsar el desarrollo y bienestar, que el mercado por si mismo no genera. "No obstante, el mercado tiene un papel en los programas para resolver y prevenir los problemas de la pobreza que deben incluir, ineludiblemente, acciones para ampliar las capacidades productivas, distributivas y consumidoras de las comunidades pobres, el fomento de sus iniciativas productivas y la creación de empleos, al lado de las tareas de consolidación de los satisfactores básicos".³⁸

El reto de nuestros días, entonces, es reformar al Estado, adecuarlo a las nuevas realidades internas y externas, básicamente en sus aspectos económicos y sociales. "Modernizar al Estado no significa mayor o menor Estado, sino un

³⁶ *Ibidem*, p. 41

³⁷ Blanco, Carlos. "La reforma del Estado y la política social", en Revista *Reforma y Democracia* No. 1 Venezuela, CLAD, enero 1994 p. 94.

³⁸ Zorrilla Martínez, Pedro. "Desarrollo social, Estado y sociedad", en Rodríguez Araujo, Octavio (coord.), *Reflexiones al futuro*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1994 p. 195.

mejor Estado, que aumente su impacto positivo sobre la eficiencia y eficacia del sistema económico en su conjunto a través de áreas naturales para la acción pública: aquellas orientadas a compensar las fallas del mercado, la creación de externalidades y la oferta de bienes públicos; la política científica y tecnológica; la superación de la pobreza; la garantía de los derechos individuales, como el derecho a la educación básica, a la salud y a la intervención en la previsión social".³⁹

1.5. Estado y empresa pública

La intervención estatal por medio de empresas públicas en la producción y el financiamiento del crecimiento y desarrollo, es una realidad en todos los países, con mayor o menor intensidad en cada uno de ellos, atendiendo al grado de desarrollo de los mismos. La presencia creciente de empresas públicas transformó al Estado "keynesiano", que intervenía mediante los mecanismos presupuestales tradicionales, en un agente económico más que participa en la competencia y el mercado.

El argumento básico que explica y justifica la intervención estatal por medio de las empresas públicas es la falla del mercado para asignar adecuadamente los recursos entre usos diferentes en un momento dado, o entre el mismo uso en distintos momentos. Entre las causas más relevantes que explican el origen de las empresas públicas, se mencionan las siguientes:

- La divergencia entre la maximización de la rentabilidad social y de la privada.
- Las fallas del mercado: bienes públicos y externalidades.
- La complementariedad o independencia de actividades que necesitan expandirse simultáneamente más que secuencialmente.
- La continuidad del desarrollo puede peligrar si no se toman en cuenta riesgos y previsiones más allá del plano microeconómico de la rentabilidad financiera, particularmente en actividades económicas nuevas.
- Los esfuerzos de programación del desarrollo requieren de decisiones de largo plazo más congruentes con la perspectiva de rentabilidad social.⁴⁰

La intervención del Estado mexicano en la economía, a través de empresas públicas, ha obedecido a circunstancias económicas, políticas y sociales muy diversas, así como a los requerimientos del país para adecuarse a los cambios en la división internacional del trabajo. Ha respondido a la necesidad de vencer los obstáculos al desarrollo, tratando de hacer al mismo un proceso más fluido, autónomo y equitativo.

³⁹ Villarreal, René. "El reencuentro del mercado y el Estado con la sociedad: Hacia una economía participativa de mercado", en Revista *Reforma y Democracia* No. 8. Venezuela, CLAD, mayo 1997. p. 217.

⁴⁰ Ayala Espino, José Luis. *Limites del mercado...* op. cit. p. 98.

La insuficiencia del desarrollo, la presión de las necesidades insatisfechas, el lento, escaso o desequilibrado crecimiento del sector privado, la escasez o la retracción de capitales, obligan al Estado a intervenir directamente, sustituyendo las inversiones privadas en sectores básicos o críticos de la economía cuyas carencias podrían resultar políticamente explosivas.

Las empresas públicas entonces, se vuelven resortes esenciales de la política económica. Proporcionan las condiciones y garantía de existencia, reproducción y continuidad de un sistema incapaz de lograrlas por el funcionamiento espontáneo de los mecanismos económicos o por la acción exclusiva de la clase dominante y de la empresa privada. Las empresas públicas asumen actividades correspondientes a funciones sociales, críticas o estratégicas, complementan o substituyen a la inversión privada; crean las obras de infraestructura para promover el desarrollo; impulsan el proceso de industrialización, etc. Este papel de las empresas públicas en la economía y en la sociedad, la interdependencia de sus actividades entre sí y con las empresas privadas, requieren para aquellas un alto nivel de eficiencia; la extensión de su número, de sus sectores y actividades; la modernización tecnológica de avanzada; el logro de medios fuera del alcance de los capitales privados; de ganancias de productividad, y ayudas presupuestarias que permitieran aumentar sus inversiones. Así, el sector público soporta el peso de los desequilibrios, las distorsiones y las orientaciones irracionales que la política de la gran empresa privada y de gobiernos demasiado sensibles a sus exigencias y presiones engendran para el conjunto de la economía y de la sociedad. Lo cual impone a las empresas públicas una gama de limitaciones a su progreso, productividad y rentabilidad, y por lo tanto al cumplimiento de sus objetivos y funciones sociales y a su utilización creciente en beneficio del sector privado.

"Las entidades paraestatales, en resumen, son uno de los instrumentos fundamentales de la intervención pública para la movilización y canalización adecuada de los factores productivos, con el objeto de proveer de bienes y servicios básicos a la economía y garantizar el progreso económico y social de los habitantes del país, además de salvaguardar la soberanía nacional sobre los recursos estratégicos para el desarrollo".⁴¹

Las acciones emprendidas por medio de estos organismos, han contribuido a regular el comportamiento de los agentes económicos y a corregir deficiencias de los mecanismos del mercado, a fin de propiciar el fortalecimiento del aparato productivo, la generación de empleos, la elevación de la calidad de vida de los habitantes y el desarrollo más armónico del país.

Dichas entidades han desempeñado una actividad productiva en forma paralela o alternativa al sector privado o al social. De esta manera se apoya el funcionamiento adecuado del sistema de economía mixta y la utilización racional

⁴¹ Chanes Nieto, José. "Legislación y organización sectorial de la llamada administración pública paraestatal", en Revista de Administración Pública No. 77. México, INAP, mayo-agosto 1990 p. 34.

de los recursos naturales en beneficio del país. Además de favorecer la provisión suficiente de bienes de consumo y de insumos esenciales para satisfacer las necesidades del mayor número de personas y respaldar el desarrollo del aparato productivo nacional.

La participación deliberada del Estado en la economía, a través de sus empresas, trató de dirigirse fundamentalmente a los sectores denominados estratégicos, como el petróleo, electricidad, transportes, acero, banca y finanzas, entre otros. Pero también su presencia ha sido imprescindible en el desarrollo industrial, ante el escaso desarrollo del sector privado, su frecuente falta de capacidad para mantener empresas productivas fuera de la protección estatal, su tradicional aversión al riesgo en el largo plazo y su tendencia natural a maximizar el rendimiento de sus inversiones, más que a lograr beneficios sociales.

Así mismo, conforme las necesidades del desarrollo lo fueron exigiendo, amplió constantemente su injerencia para regular y fomentar la economía; para producir una amplia cantidad de bienes y prestar una gran variedad de servicios, como los asistenciales que contrarrestan el deterioro del nivel de vida de numerosos sectores de la población.

Creación e incorporación de empresas al sector público que en ocasiones fue desorganizada y sin un patrón de desarrollo que le imprimiera coherencia, dando como resultado un extraordinario número de ellas -1,155, como la cifra más comúnmente aceptada- bajo el control estatal federal antes de iniciar el proceso de desincorporación. Entre las causas que de manera general para la incorporación o aumento de empresas públicas, se citan:

1. Por creación, de acuerdo con las necesidades y objetivos del Estado en áreas que son de su exclusividad.
2. Por absorción debido a que el sector privado las llevó a la quiebra financiera.
3. Por absorción debido a que el sector privado las llevó a la obsolescencia tecnológica.
4. Por complementación a las necesidades tecnológicas y financieras del sector privado.
5. Por requerimientos de apoyo al sector social.
6. Por creación, en áreas que no son de su exclusividad, según sean las necesidades de cubrir las funciones de acumulación, legitimación y dominio⁴³.

Sin ser todo lo eficiente que se quisiera, la evidencia señala que la intervención directa del Estado mexicano en la economía ha permitido un crecimiento superior al de la mayoría de los países en desarrollo. Sin embargo, después de una expansión constante y con frecuencia no planeada, absorbiendo una gran cantidad de empresas privadas en quiebra con el fin de mantener en operación la

⁴³ Marúm Espinosa, Elia. "Intervencionismo estatal y transformación del sector empresa pública en México", en Alonso, Jorge (coord.), *El nuevo Estado mexicano I. Estado y Economía*. México, Nueva Imagen, 1994 pp. 210-211

planta productiva y los niveles de empleo; por la función social de las empresas públicas más que de rentabilidad económica, misma que limitaba o impedía la generación de excedentes económicos para financiar su operación y crecimiento, por lo que cada vez más fueron dependiendo del endeudamiento y transferencia de recursos del gobierno; por el deterioro de su estructura financiera, agravada por el rezago de sus precios y tarifas -muchos de los cuales pueden catalogarse como subsidios no únicamente para la población sino para las actividades de los empresarios privados-; la corrupción e ineficiencia en muchas de ellas, agotaron la capacidad financiera del Estado para dotarlas de los crecientes recursos requeridos para su funcionamiento y desarrollo óptimos.

Sin embargo, había empresas productivas, eficientes y generadoras de un remanente financiero nada despreciable para financiar el gasto público, por lo tanto no constituían rémoras que sangraban el presupuesto estatal. Las empresas públicas no son las determinantes del déficit presupuestal y financiero del sector público, aunque contribuyen a él. Fuera del ámbito contable, si se analiza la actuación del sector público como un todo, las empresas públicas proporcionan a las finanzas gubernamentales más recursos de los que reciben vía transferencias, por lo que puede afirmarse que dicho sector es un aportador neto de recursos financieros al Estado, además de ser el brazo ejecutor de algunas de las principales acciones de política económica para influir en el proceso de acumulación, así como uno de los factores para determinar la legitimidad y el consenso del sistema económico y del mismo Estado.⁴³

En los años 70 y 80, el protagonismo del Estado y el desbordamiento administrativo del mismo adquieren una dinámica negativa que afecta la vida de la sociedad. Aunado a la disminución de los precios internacionales del petróleo, la abultada deuda externa, las altas tasas de intereses internacionales y la caída en la producción interna, caracterizaron una crisis sin precedentes. Para hacerle frente, se planteó la necesidad del cambio estructural, señalándose para este propósito la reorganización del aparato productivo estatal, dándole una mayor racionalización y elevando sus niveles de eficacia y eficiencia.

Esta crisis da cuenta de cómo los mercados reaccionan en contra de la sobredilatada intervención del Estado en el sistema económico y son testimonio de cómo el desbordamiento administrativo limita la eficiencia gubernamental. "Menos Estado y más sociedad", es el reclamo de grupos organizados de la vida pública y privada.

Inicialmente en países desarrollados como Inglaterra, Estados Unidos, Francia, Canadá y Alemania Federal, el replanteamiento de la actividad del Estado en la sociedad y en la economía, adquiere perfiles radicales de reestructuración. La llamada ofensiva "neoliberal" cuestiona los excesos políticos, sociales y administrativos del Estado de bienestar al incluir en la agenda de gobierno y de

⁴³ *Ibidem.* p. 216

manera amplia y sin los recursos públicos generados en una economía sana, demandas no satisfechas y que por su presión política y social, quebrantan la gobernabilidad de la sociedad. "Se toma conciencia de que el papel del Estado debe reorientarse para reactivar a la sociedad y la economía de situaciones como inflación, recesión, improductividad y desgaste de una forma de Estado que, como es el Estado de bienestar, llega a las fronteras de su eficacia, así como de su expansión organizativa y funcional".⁴⁴

Las críticas condiciones financieras internas y externas alientan a las corrientes conservadoras, a reclamar la reducción al "mínimo" de la actividad estatal en la economía e incluso en el sector social, que en el país tiene gran peso por las precarias condiciones de vida de numerosos núcleos sociales. Se persigue la eficiencia, productividad y competitividad a toda costa -pero sin la distribución de sus beneficios-, mismas que según las tesis (neo)conservadoras sólo pueden darse en una economía de libre mercado. De ahí la presión que ejercen para reducir el tamaño del aparato estatal, propiciando sin restricciones todos los mecanismos mercantiles en favor de la propiedad privada; por el reordenamiento y racionalización financiera estatal mediante la transferencia de empresas públicas a los inversionista privados. A partir de entonces, el gobierno federal inicia un profundo proceso de desincorporación, logrando en poco tiempo una impresionante reducción de entidades paraestatales.

En el marco de la desincorporación, para el sector de empresas públicas el cambio estructural, además de modernización tecnológica y administrativa, significa su restructuración, esto es, cancelar empresas no estratégicas ni prioritarias, apuntalar aquellas que si lo son, fusionar y reorganizar empresas para aumentar su eficiencia y vender las no prioritarias y atractivas a la iniciativa privada.

El Estado mexicano considera que la modernización de las empresas públicas industriales es la respuesta más viable a los problemas de baja producción, escasa competitividad y flexibilidad al cambio que afectan al sector industrial, y que es uno de los caminos a seguir para contribuir a solucionar los problemas económicos que enfrentamos, y que la restructuración del sector paraestatal en su conjunto, liberará esfuerzos y recursos para ser dedicados a objetivos estratégicos.

México tiene hoy un doble reto para su planta productiva: enfrentar la lucha por el mercado interno -hasta hace poco seguro, cautivo o protegido-, y generar o incrementar su competitividad para colocar sus productos y servicios en el exterior. Esto ha requerido modificaciones en la dirección e intensidad, así como en los elementos del modelo intervencionista estatal. Se requiere superar el modelo subsidiador y protector hacia la inversión privada tanto nacional como

⁴⁴ Uvalle Berrones, Ricardo. *Los nuevos derroteros de la vida estatal* Toluca, Méx.. IAPEM, 1994, p. 85

extranjera, por una nueva forma de intervención estatal de corte más liberal, más "modernizante".

El Estado busca entonces promover e irradiar la modernidad y el cambio productivo a partir de sus empresas y de su apoyo, y con ello darle a su intervención una nueva modalidad que garantice su rectoría en la economía, pero que involucre y responsabilice a los empresarios privados en su papel como agente económico fundamental e insustituible.

Si bien, el Estado no puede reducirse a llenar los vacíos creados o desatendidos por la empresa privada. Producto de la sociedad pero también su productor, el Estado puede promover el desarrollo de aquella, asumir y realizar un nuevo modelo de economía y sociedad, de cultura y régimen político. Debe asumir un papel estratégico; cumplir una función rectora, precursora y hasta empresarial en áreas estratégicas y prioritarias; actuar como promotor y gestor de los intereses colectivos y del progreso nacional.

El sector público y las empresas estatales deben ir tendiendo a englobar campos y resortes decisivos para el desarrollo autónomo y equilibrado de la economía y para la transformación progresiva de la sociedad. Esto no implica suprimir la empresa privada o reducir drásticamente su ámbito de existencia y despliegue. Ella puede conservar un considerable campo de acción e incluso beneficiarse con el funcionamiento eficiente del Estado y de sus empresas.

Estado, sector público y sus empresas deben ser reorganizadas en sus estructuras, en sus interrelaciones y en sus dinamismos a fin de cumplir los fines justificativos de su existencia, de sus poderes, de sus recursos y actividades, con mucha mayor eficiencia que la exhibida en general hasta el presente. Los esquemas institucionales y organizativos a elaborar y aplicar deben eludir tres posibilidades siempre latentes: la supercentralización burocratizante, la independencia y dispersión excesivas, la captación e instrumentación por el sector privado. Se trata de superar estos peligros, perfeccionando o inventando fórmulas flexibles que permitan combinar la descentralización y la iniciativa independiente de las empresas públicas, con la subordinación a los intereses sociales y a la política económica del Estado.

Se debe tratar de combinar la intervención y la planificación de un Estado fuerte en poderes, recursos, y en campos de acción, económica y socialmente eficiente, respetuoso de los derechos, libertades e iniciativas individuales, con el aumento de la participación activa y directa de grupos, instituciones e individuos en y sobre el Estado, y en todos los ámbitos de la existencia social y cotidiana.

CAPITULO II

PRIVATIZACIÓN: LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y DE MÉXICO

El Estado, hasta hace poco tiempo, promotor y protector del incipiente empresariado nacional por la crisis económica actual y al encantamiento neoliberal, se ha convertido en el principal impedimento para su desarrollo y consecuentemente en su enemigo.

Hasta finales de la década de los 70 el sector empresarial, los empleados y un gran segmento de la clase urbana mejoraron sus condiciones de vida gracias a la acción promotora del Estado, al apoyo y ampliación del sector público -incluidas las empresas públicas-. Un conjunto de políticas protectoras del sector privado estuvo presente hasta la crisis, expresadas en subsidios directos e indirectos; en el financiamiento público a proyectos empresariales privados; en el respaldo al endeudamiento privado externo; en la construcción de infraestructura productiva y de servicios, así como en la venta de sus productos y servicios a precios ventajosos; en la compra de empresas mal administradas por empresarios privados -que contribuyeron a sobredilatar y extremadamente diversificar la intervención pública en la economía-; en la eliminación o instalación de barreras proteccionistas, según la necesitaran ciertas empresas o ramas de actividad económica.

Sin embargo, a partir de la década de los 80, todas esas obras y acciones estatales concebidas y manejadas por el sector privado son olvidadas y, al contrario, el Estado aparece como el principal obstáculo para el desarrollo y fortalecimiento de la iniciativa privada, cuando ayer fue no solo su aliado, sino su protector y promotor, sin que con frecuencia hubiesen correspondido -salvo excepciones-, con iniciativa, madurez, productividad y competitividad para enfrentar crecientes y complejas tareas del necesario desarrollo, sobre todo económico y social; para substituir, gradualmente, al Estado como el valor supremo y agente del progreso por excelencia.

Los numerosos problemas que enfrenta el Estado, y por cierto la sociedad en general, explican la necesidad de reformarlo. En estas condiciones el problema por resolver es el tipo de Estado que habría que construir o reconstruir y la forma de concretarlo, discusión que incluye el planteamiento privatizador -de empresas y servicios-, pero que no se reduce a él, sino al contrario lo trasciende¹⁴.

¹⁴ Quien concibe al Estado como guardián del mercado, de la iniciativa privada y, por lo tanto, contrario a cualquier intervención que no se relacione con el único y verdadero regulador -el mercado- formula: a propuestas distintas a quienes otorgan al Estado un papel distributivo, solidario, regulador, articulador y facilitador de las actividades públicas y privadas

De igual manera, la administración pública -como brazo ejecutor de la acción gubernamental en la sociedad- también es blanco de ataques, de defenestración súbita y demoledora. Que es poco eficiente parece ser una verdad admitida por todos, pero que la tecnología administrativa del sector público está completamente obsoleta parece no estar igualmente claro. En realidad el funcionamiento del sector público descansa en una teoría malsana: la de suponer que los funcionarios del Estado, del gobierno, de la administración son incompetentes, poco creativos e incluso deshonestos -sin que esto signifique negar la existencia de estos fenómenos atípicos en dichas esferas-. Los métodos de administración son entonces organigramas rígidos, manuales de funciones detallados y, sobre todo, mucho -y mal realizado- control. Además de la consabida centralización de las decisiones en los niveles superiores de la administración por razones de poder, desconfianza y temor.

Ante tal situación una de las propuestas dominantes es la reducción del aparato del Estado y el traspaso de muchas de sus atribuciones al sector privado. Sin embargo, la evolución del Estado en el mundo desarrollado no es la de una reducción sino, más bien, la de cambio y adecuación de sus funciones a las necesidades modernas. Dicho de otro modo, en términos absolutos el Estado no parece reducirse, si bien es cierto que algunas atribuciones dejan de ser importantes y otras nuevas se adicionan. No obstante, el proceso de privatización iniciado a partir de los últimos años de la década de los 70, en la década de los 80 se convirtió en una tendencia mundial al participar prácticamente todos los países del mundo, desarrollados y subdesarrollados.

2.1. Aspectos teóricos de la privatización

La privatización de empresas públicas a partir de la década de los 80 constituye uno de los temas más importantes y controvertidos, en sentido teórico y práctico, en la agenda de los líderes políticos, académicos e intelectuales, inicialmente de países de capitalismo conservador, como Gran Bretaña y Estados Unidos, de donde trasciende prácticamente a todos los países, independientemente de su ideología o grado de desarrollo. En esa década, se da un clima político e intelectual *ad hoc* para llevar a cabo transformaciones radicales con respecto al papel que deben desempeñar el mercado y el Estado frente a las actividades económicas y sociales. Así, no es sorprendente que desde entonces, numerosos analistas estudien el tema y, desde diversos puntos de vista y basados en diferentes teorías económicas -e intereses particulares también- pretendan explicar las razones y las repercusiones tanto de una dilatada, diversificada y desorganizada presencia estatal como de una escasa intervención gubernamental en ciertas actividades económicas, sobre la asignación de los recursos y la distribución del ingreso, así como de la conveniencia -a la luz del "fracaso" generalizado de las empresas públicas en el cumplimiento de sus cometidos- de potenciar al sector privado como nuevo motor del desarrollo.

Esos años son importantes porque marcan el inicio de la reflexión sistemática sobre la redefinición de roles entre el Estado y el mercado, principalmente en la actividad económica -lo que por supuesto afecta otros espectros de la sociedad, entre ellos, el político y social.

“La privatización de empresas públicas, más que un tema de actualidad, es un asunto que seguirá vigente por muchos años y que será muy discutido y polémico, no solamente en México, sino en todo el mundo. Los debates nos llevan a afirmar que la privatización no responde únicamente a razones económicas sino también a cuestiones políticas y sociales. Ello reclama un análisis serio y profundo sobre la relación que existe entre la política y la economía, así como una evaluación exhaustiva de los efectos que la privatización tiene en la sociedad y la cultura, que nos permita apreciar sus bondades o inconveniencias y sirva de experiencia para procesos futuros en la materia.”⁴⁶

En aras de la claridad conviene intentar una aproximación a la palabra *privatización*, la cual se utiliza en varias acepciones en los debates actuales sobre la reforma del sector público. Numerosos conceptos son utilizados -por los especialistas, funcionarios públicos, partidos políticos y la prensa- para referirse al proceso de reversión de la propiedad de los medios de producción del Estado, tales como: desregulación,⁴⁷ desreglamentación,⁴⁸ redimensionamiento,⁴⁹ liberalización,⁵⁰ desincorporación y privatización. Categorías conceptuales donde los especialistas aún distinguen formas más específicas para cada una de ellas. Y además existen diferencias entre los procesos de esta naturaleza que han tenido lugar en Inglaterra, Estados Unidos, los que se están llevando a cabo en

⁴⁶ Aspe Armella, Pedro. “Prólogo” al libro de Rogozinski, Jacques, *La privatización en México. razones e impactos*. México, Trillas, 1997. p. 7 (cursivas nuestras)

⁴⁷ Para A. Martín, la desregulación consiste en un conjunto de medidas para introducir o ampliar prácticas competitivas en mercados configurados como monopolios legales, o en aquellos que constituyen monopolios técnicos. Ello se puede lograr a través de la simplificación de los reglamentos regulatorios y de que la administración pública deposite la confianza en los agentes privados. El argumento de fondo de las políticas de desregulación es que la competencia promueve la eficiencia productiva y una más adecuada asignación de recursos. Citado por Ayala Espino, José Luis. *Límites del Mercado. op. cit.* p. 135.

⁴⁸ En opinión de Ruiz Dueñas significa eliminar los elementos normativos asociados a la protección de intereses sociales, incluso de orden laboral. No se confunde con procesos desburocratizadores, bajo los rubros de reforma administrativa o simplificación administrativa; éstos si bien implican derogaciones y abrogaciones de reglamentos, además de acciones específicas en materia de procedimientos y métodos, no pretenden bajo ninguna circunstancia, abarcar normas protectoras del consumidor, de la ecología y de los trabajadores. Ruiz Dueñas, Jorge, *Empresa pública: Elementos para el examen comparado*. México, FCE, 1988. pp. 352-355.

⁴⁹ Para Omar Guerrero, el redimensionamiento es una categoría concreta, especialmente referida a los programas gubernamentales de modernización de la industria, también conocidos como de reconversión industrial. Guerrero, Omar, “Privatización de la administración pública”, en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 57, No. 1. España, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, diciembre 1990 p. 225.

⁵⁰ David Heald usa el término para referirse a la disminución o eliminación de las restricciones estatutarias de diversa índole establecidas para defender a las empresas públicas de la competencia. En el sentido más amplio, implica un movimiento hacia las economías de mercado, una mayor integración a la economía mundial mediante el establecimiento de tasas de cambios según las fuerzas del mercado y el establecimiento de una estructura de precios local más acorde con las que prevalecen en la economía mundial. Heald, David, “Las políticas, métodos y procedimientos en la privatización, desnacionalización y liberalización”, en *Privatización: una alternativa para el desarrollo*. Colombia, Cámara de Comercio de Bogotá, 1989. p. 149

Europa, Asia y los países en desarrollo, como México. En este capítulo se hará una reflexión y comentarios más extensos de los dos últimos conceptos, por ser los de uso frecuente u "oficiales" para referirse al proceso instrumentado en el ámbito federal primero y después en los estados de la República mexicana.

En México la denominación genérica para aludir al proceso de retracción de la intervención estatal en la actividad económica, es el proceso de desincorporación, a través de sus modalidades de venta, fusión, extinción, liquidación y transferencia. M. Shirley define a la desincorporación⁵¹ como la venta del capital social o una liquidación para concluir las actividades de la empresa y vender su activo. La venta del capital -dice- puede significar sencillamente la oferta de acciones públicas a particulares reteniendo el gobierno una mayoría de las mismas. Sin embargo, un acto más significativo de desincorporación es la venta de suficientes acciones estatales, de tal manera que la propiedad mayoritaria o total pasa a personas privadas, físicas o morales.

La desincorporación -afirma Shirley- a menudo se equipara con la privatización más ésta es un concepto más amplio, que puede entrañar la privatización de la administración del activo público, valiéndose de arrendamientos o contratos o desplazando la prestación de ciertos servicios al sector privado bajo contrato.

Respecto al término privatización, es relativamente nuevo -aunque el más exitoso para referirse a este importante aspecto de la reforma del Estado-, correspondiendo la "paternidad" del mismo a Peter Drucker, quien en 1969 en su libro *The age of discontinuity*, acuñó la expresión "reprivatización", la cual en 1976 fue abreviada por Robert W. Poole Jr. a la connotación actual.

Sin embargo, la privatización tiene una larga historia. Las políticas dirigidas a estimular la reducción del sector público al lado de una expansión de la iniciativa privada no es fenómeno reciente. Pero la cantidad de actividades estatales -sobre todo de tipo económico-, la variedad de métodos ideados para lograr este objetivo, y el entusiasmo con que la privatización, en muchos casos, se está realizando a partir de los últimos años de los 70 a la fecha, distingue este proceso de los anteriores; y casi todos los Estados plantean depurar su tamaño y revisar el ámbito de su participación económica.

Entendida como el fenómeno fiscalmente ambicioso y cargado de contenido ideológico que es en la actualidad, la privatización constituye una aportación de Gran Bretaña. Los académicos y los funcionarios del partido conservador inglés prepararon un profundo programa de privatizaciones cuando Margaret Thatcher, "La Dama de Hierro", asumió el poder en 1979, en virtud del cual el gobierno británico se fue despojando de importantes empresas públicas y responsabilidades a lo largo de los años 80. Empero también por esos años, en Estados Unidos, el colapso de las políticas fiscales de la administración Reagan

⁵¹ Shirley, M. "Desincorporación de empresas estatales en los países en desarrollo", en *Empresa Pública*, vol. 2 No. 2. México, octubre de 1986 p. 43.

obligó a su sucesor a continuar la campaña en pro de la restricción del dominio público para promover alternativas privadas.

Privatización es un concepto complejo e impreciso que cubre un amplio rango de ideas y políticas. Puede significar algo tan amplio como la restricción o cancelación de bienes o servicios de bienestar social, como una simultánea promoción de la autoayuda, del voluntarismo y prestación de servicios a través de organismos no gubernamentales; o algo tan limitado como sustituir un equipo de empleados públicos por uno poco menos que idéntico -en cualidades y deficiencias- de trabajadores privados para realizar una determinada actividad a cargo del Estado. La privatización no pretende únicamente retornar servicios "a su lugar original" en la esfera privada. Algunas de sus proposiciones son crear nuevas formas de relaciones de mercado y otras prometen resultados comparables o superiores a los de programas públicos convencionales. Por lo tanto, es un error, definir y descartar el movimiento considerándolo como la simple reiteración de la oposición tradicional a la intervención del Estado y el gasto público, por ejemplo. Privatización es el nombre de la dirección de un cambio, pero no denota origen o destino específicos. Su significado depende del punto de partida, el balance público-privado, encontrado previamente en un contexto particular.

La palabra privatización se utiliza en varias acepciones en los debates actuales sobre la reforma del sector público, si bien comúnmente se le ha empleado para denotar el cambio de actividades que el gobierno, deliberadamente como parte de un proyecto de desarrollo ha juzgado pertinente realizarlas, o forzosamente -por el rescate de numerosas empresas privadas quebradas- ha debido asumir, transfiriéndolas a los particulares.

Para Walravens⁵², la privatización es un proceso en el cual la realización de las actividades se retiran de las manos del gobierno. Aclara que en esta definición se eliminan conscientemente una serie de conceptos centrales como el cambio de tareas, el otorgamiento de independencias, la reglamentación, el financiamiento, el mecanismo de mercado y el sector privado, las cuales son concepciones que desempeñan un papel primordial al explicar el fenómeno más que en precisarlo.

Emanuel S. Savas, simplemente considera que la "privatización es reducir el papel del gobierno, o incrementar el del sector privado, en cualquier actividad o en la pertenencia o propiedad de bienes"⁵³. De tal manera que para él, son ejemplos de privatización una amplia gama de actividades y de servicios, entre ellos: la contratación de empresas privadas para financiar, construir o administrar un servicio de acueducto o una prisión, la contratación de empresas privadas para barrer las calles, repartir cupones de valor para comer o para pagar arriendo entre

⁵² Walravens, A. "La privatización: formas y alternativas", en *Empresa Pública*, vol. 2, No. 1. México, julio 1986, p. 81.

⁵³ Savas, Emanuel S. "Las fuerzas detrás de la privatización", en *Privatización: una alternativa para el desarrollo*, op. cit. p. 9

los indigentes, vender una empresa estatal, una fábrica o una mina de carbón; cuando el gobierno deja de otorgar seguros de vivienda o de emitir hipotecas, o cuando el transporte urbano se encuentra en manos de quienes lo ofrecen libremente en el mercado.

En opinión de Ayala Espino⁴⁴, el concepto de privatización es económico y político, y tiene por supuesto implicaciones ideológicas diversas. Económicamente, la privatización es una política que busca: una transferencia de activos desde el sector público al privado, por medio de distintos mecanismos (venta, fusión, extinción y liquidación), y crear unos derechos de propiedad más eficientes. Ambos objetivos redundan en un redimensionamiento del sector público... Políticamente, la privatización busca contrarrestar y/o revertir la centralización en la toma de decisiones, el patrimonialismo, el rentismo y las ineficiencias en la prestación de servicios públicos.

La mayoría de los académicos dados al estudio de la privatización hacen hincapié en la reducción del tamaño del gobierno. También comparan la eficiencia de las empresas privadas y las públicas. Los economistas destacan la importancia de la competencia en la promoción de la eficiencia y arguyen que la amenaza de entrar basta para impedir que las empresas obtengan ganancias monopólicas.

Dejando de lado la retórica, los debates sobre la privatización giran alrededor de la canalización más adecuada de los fondos que se dirigen hacia la industria. La escasez de capital es un problema en la mayoría de los países, y las cargas financieras del Estado estaban aumentando. Este problema era menos difícil en la década de los 70 cuando las empresas estatales si perdían efectivo, recibían fondos gubernamentales o se les permitía que obtuvieran préstamos. En la década siguiente, las dificultades fiscales se incrementaron y las posibilidades de obtener recursos se redujeron drásticamente.

Como el incremento de los impuestos para reducir los déficit presupuestarios y financiar sin problemas las reservas de efectivo del sector paraestatal suele ser políticamente desagradable, y la reducción de los gastos gubernamentales resultaba en extremo difícil, la venta de activos estatales constituía un procedimiento más atractivo -aunque en ciertas ocasiones difícil, complejo y riesgoso por la novedad del proceso- para la recaudación de fondos y la contracción de las fronteras del Estado.

La popularidad de la privatización en opinión de Hanke⁴⁵ tiene diferentes orígenes que reflejan las expectativas distintas de sus defensores. Muchos enfatizan la eficiencia: ven en la privatización un medio para aumentar la producción, mejorar la calidad y reducir el costo de bienes y servicios. Otros esperan que frene el crecimiento de los gastos gubernamentales y acumule divisas para reducir la deuda del gobierno. Algunos prefieren destacar la iniciativa privada y los

⁴⁴ Ayala Espino, José Luis. *Límites del mercado...* op. cit. p. 152

⁴⁵ Hanke, Steve H. *Privatización y desarrollo* México, Trillas, 1989 p. 15.

mercados privados como el camino más viable para el crecimiento económico y el desarrollo humano. Finalmente, un grupo ve en la privatización una forma para ampliar la base de propiedad y participación en la sociedad, alentando en sectores mayores el interés por el sistema.

Conforme a lo anterior el Estado debe ser rector, antes que ejecutor de actividades productivas, orientando esfuerzos para proporcionar educación, salud, seguridad y administración de justicia; establecer estrategias sectoriales de desarrollo y el marco regulatorio para el funcionamiento del mercado. El sector privado debe encargarse de la actividad productiva, constituyéndose en el motor del desarrollo. "Los objetivos son de carácter técnico, referidos a las metas empresariales, económico-financieras y legales; de carácter político, con características de transparencia, agilidad y armonización de los diversos intereses de los grupos sociales. Los resultados económicos buscados son: el incremento de la eficiencia, aumento en el producto agregado, mayores niveles de inversión, empleo productivo y generación de divisas".⁴⁶

Los privatizadores suelen sostener que la empresa privada es más eficiente que la pública. Sin embargo las evidencias son poco concluyentes al respecto, especialmente en los países industrializados. No existen fundamentos definitivos, ni patrones inmutables, para postular la mayor eficiencia de las empresas privadas como una cuestión relativamente inherente al carácter de la propiedad⁴⁷ y peor aún para esperar mejoras en la eficiencia distributiva.

Es además necesario poner de relieve que el concepto de eficiencia se encuentra atravesado y obscurecido por un conjunto de parámetros y connotaciones que exigen ser explícitos tanto por el sector público como privado. Así mismo a lo anterior debe agregarse la legitimidad de comparación de rendimiento entre empresa pública y privada, en especial lo referido a los distintos objetivos asignados a cada tipo de empresa.

En síntesis no parece existir ninguna ley general según la cual toda empresa del Estado es *per se* ineficiente o inferior a la empresa privada, ni pueden existir garantías plenas de eficiencia derivadas de la condición privada de una organización.

Otras importantes premisas que fundamentan el proceso privatizador son el tamaño del Estado y la crisis fiscal. En la mayoría de los países latinoamericanos -México entre ellos- hasta la década de los 70 el Estado creció en forma desmesurada, al punto de ser calificado -en no pocos casos con razón- como un "ogro filantrópico". El peso que dicho crecimiento tiene en el presupuesto fiscal es

⁴⁶ García Riega, Alejandro. "El proceso de privatización en el Perú", en Revista *Federalismo y Desarrollo* núm. 42. México, BANOBRAS, ene.-feb. 1994 p. 37.

⁴⁷ Apoyándose en Miward, Mariana Naranjo destaca que, con base en información de los Estados Unidos, no hay fundamentos definitivos para postular la mayor eficiencia de las empresas privadas como una cuestión relativamente inherente al carácter de la propiedad. Citado en Revista *Democracia Local* No. 40-41 Quito, Ecuador, IULA-CELCADEL, julio-dic. 1994 p. 25

grande, problema particularmente grave en época de crisis fiscal, en la que el Estado no tiene los recursos para enfrentar solventemente las demandas de la sociedad y de su aparato burocrático.

En la mayoría de los países se ha generalizado la sensación de que el sector público, sin perjuicio de como se mida, o cuán modesto resulte en tamaño, se ha hecho demasiado grande. Y lo cierto es que en teoría y en la práctica es difícil sino imposible determinar el tamaño óptimo del Estado. Frente a nuevas realidades, es innegable que el papel, las estructuras y las funciones del sector público deben ser redefinidos, pero ello no puede encararse desde la perspectiva de un modelo unidimensional, que privilegia exclusivamente el *tamaño* en desmedro de la *calidad*. No puede llamarse seriamente "modernización o "transformación" del Estado a medidas que apuntan unívocamente a su contracción y ajuste extremos. Por lo general, tales medidas sólo consiguen desnaturalizar aún más la función de producción del Estado, es decir, le impiden adecuar la combinación de recursos requerida para el logro de sus fines y por lo tanto, reducen su capacidad institucional.

Coincidimos con Oscar Oszlak, cuando dice: "No pongo en duda la necesidad de que el Estado 'devuelva' a la sociedad muchas de las funciones oportunamente expropiadas -o creadas con el apoyo o complicidad de esta última- para afrontar otras circunstancias históricas, pero considero que tanto o más importante que combatir la hipertrofia es disminuir la deformidad. Y que el camino para lograrlo es *fortaleciendo* y no *demoliendo* al Estado. Nadie defiende ya la existencia de un sector público sobreexpandido, pero lo contrario de 'obeso' o 'flácido' no es 'raquítico'. Para utilizar la feliz expresión de Roulet, lo que se requiere es un "Estado Atlético."³⁸

En relación con el déficit fiscal a través de la venta de empresas estatales y de la reducción de la burocracia, si bien durante el ejercicio financiero en el que se efectúa la transacción el gobierno registraría una mejora en la liquidez, en el mediano plazo, se vería afectada su posición financiera, ya que la transacción debe considerar el valor descontado de los menores ingresos futuros para el erario -porque evidentemente muchas empresas eran rentables- debido a los menores beneficios o rendimientos futuros generados por el activo vendido.

Omar Guerrero ha observado acertadamente que "el beneficio en el corto plazo de nutrir de liquidez a las finanzas públicas, merced a la enajenación de activos y acciones de las empresas del Estado se ha esfumado y que en todo caso el mejor saldo fue la reducción del déficit fiscal por la supresión de subsidios, donde los había; pero que la venta de empresas públicas rentables ha dejado de ser un maná para aliviar las carencias del erario".³⁹

³⁸ Oszlak, Oscar "Estado y sociedad: las nuevas fronteras", en Kliksberg, Bernardo (comp.), *El rediseño del Estado: una perspectiva internacional*. México, INAP, 1994, p. 70.

³⁹ Guerrero, Omar "Privatización de la administración pública", *op. cit.* pp. 238-239.

La visión conservadora que percibe al gobierno como un agujero negro económico no toman en cuenta lo que dicho gobierno añade a los recursos productivos de la sociedad y, en cambio, exagera lo que le resta. Según un punto de vista simplista, la privatización aumentará con toda seguridad las inversiones, el ahorro, la productividad y el crecimiento, lo cual *per se* es erróneo. Constituye un instrumento importante y valioso dentro de la administración pública, pero sus virtudes no se deben generalizar. También implica riesgos, así analizando múltiples experiencias reales de privatización, Desarrollo Humano 1993 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo detecta siete pecados sobre estos procesos, a saber:

- No limitarse a elevar al máximo los ingresos; crear un clima competitivo.
- No sustituir los monopolios públicos por monopolios privados.
- No vender con procedimientos discrecionales y no transparentes, que provocan denuncias de corrupción y nepotismo.
- No utilizar los ingresos de las ventas para financiar déficit presupuestarios: amortizar deuda social.
- No "atiborrar" los mercados financieros con empréstitos públicos en momentos de desinversión pública.
- No hacer promesas falsas a los trabajadores; readiestrarlos para nuevas industrias.
- No recurrir meramente a órdenes de mando: crear consenso político.⁶⁰

Pero a finales de la década de los 70, ante un entorno cada vez más dinámico y competitivo, la actividad económica del Estado se encontraba en desventaja y parecía poco viable. Los servicios públicos resultaban ineficientes, costosos y deficitarios. Así, para lograr el saneamiento de la economía y corregir los desequilibrios macroeconómicos, era necesario transformar la estrategia de desarrollo centrada en el Estado, convirtiendo al sector privado como el nuevo promotor del desarrollo.

La crisis económica de los años 70 parece indicar el agotamiento de la intervención estatal; se cuestiona la gestión empresarial pública, y de hecho sus detractores ven en la proliferación del Estado muchos de los males socio-económicos de cada país. De este modo, múltiples gobiernos de diferentes naciones adoptan una serie de medidas orientadas a reducir la intervención estatal en la economía, además de propugnar por mayor eficiencia y productividad para reestablecer el equilibrio económico y seguir evitando el progresivo deterioro social. Surgen así los primeros indicios de privatización, inicialmente y de manera preponderante en el Reino Unido y Estados Unidos.

A partir de ese momento, influidos por el aparente éxito, principalmente de Inglaterra; por la crisis de la deuda, las difíciles condiciones económicas, y las mismas presiones de los organismos financieros internacionales -como el Fondo

⁶⁰ Citado por Kliksberg, Bernardo (comp.), en *El rediseño del Estado: una perspectiva internacional*, op cit p. 29

Monetario Internacional y el Banco Mundial-, el proceso privatizador se "exporta" de las potencias industrializadoras a las naciones en desarrollo, y al entonces -hoy desaparecido- bloque socialista.

2.2. Privatización, un programa mundial

A consecuencia de las transformaciones que la sociedad capitalista vive en todos los órdenes de la vida, la oleada por reordenar al Estado cobra intensidad y continuidad en los albores de la década de los 80. Participan los países del mundo desarrollado, pero también los que corresponden al "subdesarrollo" viven procesos de reajuste que inciden no únicamente en su organización, sino fundamentalmente en la orientación de la actividad que realizan. La actividad del Estado dada por la administración pública, se revisa y "depura" en los marcos de una crisis que incide en la capacidad financiera del propio Estado. Así, el fenómeno privatizador se extiende por todo el mundo.

Los abanderados de tal proceso son los países industrializados, como Gran Bretaña y Estados Unidos de Norteamérica -los cuales, para esos años no se podría decir que tuvieran un sector de empresas públicas dilatado, debido al amplio apoyo dado desde antaño al sector privado para realizar numerosas actividades, catalogadas en países en desarrollo como de responsabilidad exclusiva del gobierno-, e inician el "sepulcro" de lo que se denomina *Estado de Bienestar (Welfare State)*. "Es decir, el Estado de los gastos sociales, el que tutela a los sectores asalariados en materia de salud, empleo, vivienda, educación, cupones para alimentación, subsidios para becas y seguros para el desempleo".⁹¹

Las cifras son reveladoras. Los movimientos globales del proceso, a partir de 1979, van en aumento, estimándose para 1986 alrededor de 18 mil millones de dólares. Sin embargo, "... el año de 1987 podrá ser consignado en la historia como el año de la privatización. Gobiernos del mundo entero vendieron más de 90 mil millones de dólares en empresas de propiedad del Estado, en esos 12 meses, entre ellas British Airways, British Airports, la última cuota de British Petroleum y la primera de la gigantesca Nippon Telephone and Telegraph".⁹²

A partir de entonces la privatización está a la orden del día y permanentemente gana más adeptos en prácticamente todo el planeta, con el propósito de alcanzar más eficiencia en el uso de los recursos, incrementar la productividad y competitividad de los países en un entorno globalizado, abatir el déficit presupuestal del gobierno, vendiendo o liquidando numerosos activos públicos; en fin, para lograr un mayor desarrollo económico y social. También gobiernos socialistas -en esos años- instrumentaron amplios programas de privatización; y

⁹¹ Uvalle Berrones, Ricardo "Nueva racionalidad del Estado mexicano", *op. cit.* p. 13.

⁹² Fixler Jr, Philip E.; Robert E Poole, Jr y Lynn Scarlett "1987. El año de la privatización", en *Privatización: una alternativa para el desarrollo*, *op. cit.* p. 233.

la desmembrada Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, así como China, gigante del llamado bloque comunista, empezaron a adoptar medidas encaminadas a hacer partícipes a los particulares en la realización de ciertas actividades del Estado.

Influidos por los "éxitos" de sus homólogos desarrollados, los países en desarrollo no se quedan atrás. Con la esperanza de elevar su crecimiento económico, sanear sus finanzas públicas, reducir la onerosa carga de la deuda externa, detener la fuga de capitales, ofrecer mejores servicios (por empresarios privados), etc., gobiernos de África, Asia y América Latina, también adoptaron la senda de la privatización. Países latinoamericanos como Chile y México, conforme avanzaron en su programa relativo, han recibido el reconocimiento de los organismos financieros internacionales y las naciones industrializadas por la intensidad y profundidad de sus procesos; pero no son desdeñables los esfuerzos que en esa dirección realizan Argentina, Brasil y Venezuela, por ejemplo.

De manera ejemplificativa y con la finalidad de ilustrar a la privatización como una tendencia mundial, y poder apreciar las características, modalidades, profundidad e intensidad de los procesos instrumentados en diferentes países, en seguida se reseña el empeño de varios de ellos por rectificar la intervención estatal en la economía- vía empresas públicas, que ha dado pauta a que un número creciente de funciones públicas, sean asumidas por el sector privado, habida cuenta de que una buena parte de ellas se enmarcan en las propias del Estado de Bienestar y de que éste parece haber cumplido su momento y responsabilidad histórica, con no buenos resultados, según sus detractores, defensores del *statu quo*.

A) Gran Bretaña

En este país, la privatización tiene antecedentes anteriores a 1979, si bien referida como desnacionalización. No obstante es en ese año cuando bajo un régimen conservador, el de Margaret Thatcher, empieza a tomar fuerza, aunque al principio su desarrollo fue lento y no se sabía si el movimiento privatizador iba a cobrar ímpetu o si era una simple postura ideológica y un poco de acumulación para el erario estatal. Si bien, la situación económica nacional e internacional parecía indicar que el momento para una política de privatización había llegado.

El gobierno de Thatcher estaba ideológicamente comprometido a reducir el poder estatal y darle alta prioridad política a la privatización. Quería hacer que Gran Bretaña se inclinara más hacia el mercado y la empresa privada, para que pudiera ocupar un lugar prominente en la nueva economía mundial; percibía al Estado benefactor de los laboristas como un obstáculo para la transformación social; rechazaba la alianza de un gran gobierno con una gran empresa; deseaba inculcar en el pueblo británico sus propios valores personales: la austeridad, el trabajo duro y el afrontamiento personal de las consecuencias de las acciones; creía que la privatización incrementa la competencia y la eficiencia porque el

sector privado es más eficiente que el sector público en la administración de empresas, incluso en condiciones de monopolio.

Mediante la privatización se trataba de modificar la frontera existente entre el sector público y el sector privado y constituía un aspecto importante de la política económica del gobierno británico. En opinión de Dunsire, se puede decir que estas eran las "razones oficiales" de la privatización: "aumenta la libertad de opción del individuo; incrementa la eficacia a nivel macroeconómico (distributivo) y empresarial; genera ingresos sustanciales a la Hacienda Pública; fomenta la identificación del trabajador con su empresa, mediante la posesión de acciones y la productividad; y promueve la identificación del público con el sistema capitalista a través de la configuración de un amplio accionariado."⁶³

El programa de privatización de la década de 1980 se inició lentamente; había muchos problemas legales, técnicos y organizativos por resolver, y mucha oposición por superar. Sin embargo, los primeros éxitos relativos de venta fueron creciendo suscitando un mayor interés por él, lo que permitió intensificar y profundizar el proceso. De tal manera, "el programa total, más la reducción de las acciones del gobierno en otras empresas, rindió casi 30 mil millones de dólares en los 18 meses después de la venta de las empresas estatales"⁶⁴, entre ellas, la British Gas Corporation, la British Telecommunications, British Airways, algunos aeropuertos y la Rolls Royce.

Dos han sido los métodos principales empleados: las emisiones públicas, con ofertas de precio fijo o mínimo, y las ventas privadas. Aunque las primeras provocaban mayor impacto y proporcionaban sumas mayores, las ventas directas eran más numerosas. Pero también se ha recurrido a la sustitución de actividades estatales por alternativas del sector público fomentando que sea el sector privado el que proporcione los servicios que antes se daban colectivamente o contratando la producción de servicios mediante concursos entre compañías privadas, al mismo tiempo que se mantenía la actividad financiera en el sector público.

La venta de acciones en la Bolsa de Valores inglesa de importantes empresas, ha permitido a miles de ciudadanos británicos que antes no eran inversionistas y que jamás tuvieron participación en la industria del país, convertirse en propietarios de acciones de algunas empresas (al menos, en la que prestaban sus servicios laborales). Si bien no hay que olvidar que el "capitalismo popular" tuvo un severo revés con la caída bursátil mundial de 1987.

También el proceso de privatización dio la posibilidad a que casi un millón de inquilinos -según fuentes oficiales- sean dueños de la casa que habitaban y

⁶³ Dunsire, Andrew. "El debate público/privado. manifestaciones en el Reino Unido", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, op. cit. p. 45.

⁶⁴ Cowan, L. Gray. "Panorama general de la privatización", en Hanke, Steve H., *Privatización y desarrollo*, op. cit. p. 19.

cuya propiedad era del gobierno. Aunque para ello, éste debió otorgarles grandes facilidades y un costo inferior al del mercado.

Entre los principales resultados del proceso privatizador británico, Aharoni señala los siguientes:

- Gigantescos monopolios públicos se han convertido en monopolios privados con la misma administración.
- La privatización no ha logrado los principales beneficios que los economistas habrían esperado. Sin embargo, le han llevado dinero al gobierno, ha incrementado la atención puesta en la eficiencia y no parece haber causado ninguna pérdida económica.
- La promoción del capitalismo popular mediante una mayor difusión de la propiedad de las acciones.
- Los principales ganadores de las privatizaciones parecen ser los bancos -que cobran por la asesoría e imponen honorarios por la suscripción- y los accionistas, que compran las acciones al precio original de la oferta, vendiéndolas quizás el mismo día y obteniendo un beneficio de hasta 60 por ciento.
- A pesar de las creencias ideológicas, el gobierno británico no ha podido reducir el gasto público en proporción al producto nacional bruto. Ha descubierto que es mucho más fácil privatizar, en consecuencia, ha podido reducir las necesidades de préstamos por parte del sector público, pero no incrementar la competencia⁶⁵.

Por su parte, la crítica inglesa refiere que la expresión del éxito del programa por parte del gobierno sólo concierne al número de ventas. Francois Poirier opina que: "contra las argumentaciones de Patrick Minford, ideólogo conservador, la prensa habla de duplicación de desocupados, desmantelamiento de las comunidades, presiones sobre los sindicatos, déficit de la balanza comercial, tasa de crecimiento inferior a la de otros países del Continente Europeo, desestabilización de la base industrial, etc."⁶⁶

Las empresas privatizadas son elementos fundamentales en la economía británica, pero el gobierno sigue siendo accionista sustancial en una gran cantidad de las empresas vendidas y no puede eludir su responsabilidad en la estrategia de la empresa y en el aseguramiento de la provisión de los servicios necesarios. Estas cuestiones fundamentales deben atenderse, independientemente de la propiedad.

⁶⁵ Aharoni, Yair "El Reino Unido la transformación de las actitudes", en Vernon, Raymond (comp.), *La promesa de la privatización*. México, FCE, 1992 pp 62-63.

⁶⁶ Citado por Ruiz Dueñas, Jorge. *Empresa pública Elementos para el examen comparado*. México, SEMIP-FCE, 1989. p. 372

B) Estados Unidos

En Estados Unidos pocos sectores de la economía, salvo los dedicados a las actividades primarias, tales como la agricultura, minería, energéticos y forestación, son propiedad del gobierno. Por ello nunca podría haber igualado a otros países en la venta de empresas estatales y activos por la simple razón de que no ha tenido gran cantidad de empresas y activos estatales.

La mayoría de las actividades que tienden a funcionar mal en el sector público, como tristemente tuvieron que aprenderlo tanto los países industrializados como los del Tercer Mundo durante las décadas de posguerra, en Estados Unidos se mantuvieron dentro del sector privado desde el comienzo⁶⁷. De la misma manera, mientras los demás países analizaban o buscaban su propio modelo de privatización, en este país la privatización tenía un significado muy diferente. Más allá de un número estrictamente limitado de venta de activos, privatizar significaba (y aún significa) reclutar energías privadas para mejorar el funcionamiento de tareas que, en cierto sentido, seguirán siendo públicas.⁶⁸

En los Estados Unidos, se ha puesto énfasis en las técnicas de privatización que no tienen como objetivo inmediato la reducción total de la responsabilidad administrativa. Más bien el objetivo es someter los programas de la administración pública a la competencia y disciplina de mercado cuando ello sea posible. Entre las técnicas que cita Harold Seidman para obtener todos o parte de los beneficios de la privatización y la disciplina del mercado se incluyen:

1. Contratación para la gestión y operatividad de instalaciones de propiedad gubernamental, gestión de sistemas y supervisión técnica, y suministro de bienes y servicios.
2. Préstamos de garantía y seguro realizados por instituciones financieras privadas.
3. Financiación de programas mediante tarifas, en lugar de imposición general.
4. Establecimiento de empresas cuasi-privadas y cuasi-gubernamentales para el logro de objetivos públicos.
5. Distribución de poder de compra a consumidores adecuados que les permita la adquisición de determinados bienes y servicios en el mercado libre.

La privatización -vía contratación- es una constante generalizada tanto en la administración pública federal como estatal de la Unión Americana. De tal manera es común la participación del sector privado en servicios tales como: recolección de desperdicios sólidos, barrido de las calles, mantenimiento de tráfico y alumbrado público, remolque y confinamiento de vehículos estacionados en

⁶⁷ La privatización en este país no es un fenómeno de finales del siglo XX. Desde la Segunda Guerra Mundial, la administración norteamericana se ha apoyado crecientemente en "terceros" para gestionar establecimientos industriales y prestar servicios incluidos en el presupuesto federal.

⁶⁸ Donahue, John D. *La decisión de privatizar. Fines públicos y medios privados*. España, Paidós, 1991. p. 22.

lugares prohibidos, manejo de puentes, operaciones de extinción de incendios, procesamiento de información para múltiples oficinas gubernamentales; administración de carreteras, del servicio de transporte urbano masivo, como de aeropuertos y control del tráfico aéreo; prestación de servicios de salud, entre otros.

Más recientemente el proceso se radicaliza. "Pocos roles sociales parecen más específicamente públicos que los del policía, el juez y el carcelero. Sin embargo, a pesar de que aparezca como lo más correcto el preservar el sistema de justicia dentro del ámbito exclusivo del Estado, el sector privado ha puesto ya su mano en cada uno de sus tres componentes: los servicios de policía, la corte y los servicios correccionales".⁶⁶

No obstante ni en este país la privatización elimina la necesidad de la gestión pública; tan solo cambia su carácter. En la medida en que los procesos aludidos implican fondos o poder público resultan esenciales el control y la responsabilidad gubernamental. "En los Estados Unidos se empieza a reconocer que la privatización no reduce ni elimina la necesidad de una gestión pública eficaz. La competencia, incluso cuando se da, no garantiza la obtención de los resultados deseados eficazmente y al menor costo".⁷⁰ En todo caso, los problemas "públicos" son más complejos y el sector privado puede contribuir a una administración pública más exitosa.

C) Francia

Bajo la dirección del primer ministro conservador, Jacques Chirac, Francia desplegó grandes planes de privatización. Su alcance era mucho mayor que el del programa británico, y refleja el grado de dominio que tenía la propiedad pública del país galo. El nuevo gobierno promulgó la Ley del 2 de julio de 1986, que privatizó 65 establecimiento de propiedad estatal; todos los bancos y compañías de seguros y la mayoría de los grupos industriales del sector público.⁷¹

La primera empresa sometida al proceso fue Saint Gobain -grupo estatal de vidrio y materiales especiales-, seguido con éxito por la Cie. Financiere de Paribas, y muchos otros grupos que se cuentan entre los líderes mundiales de sus sectores.

Lo interesante de este proceso es que tras las elecciones de 1988, nuevamente asume el poder un gobierno de tipo socialista, pero se continúa con la misma actitud adoptada por el régimen conservador, es decir, la privatización.

⁶⁶ *Ibidem.* p. 217. En esta obra John D. Donahue ofrece evidencias y argumentos sobre la prestación o participación del sector privado en numerosos servicios públicos norteamericanos, incluido el espinoso asunto de las prisiones privadas.

⁷⁰ Seidman, Harold. "Empresa pública frente a la privatización en Estados Unidos", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, op. cit. p. 31

⁷¹ Delion, André. "Empresa pública. ¿privatización o reforma?", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, op. cit. pp. 75-76.

Delion⁷² señala que desde el punto de vista político, la privatización ha sido un éxito. Pero es esencial poner de relieve que se trataba de empresas que las administraciones estatales habían mantenido o devuelto la viabilidad económica y la rentabilidad financiera.

No obstante el proceso privatizador, a mediados de 1989 el sector de empresas públicas francés conservaba unas dimensiones considerables, dando empleo a unos dos millones de personas. El sector incluye importantes empresas del servicio público (como los ferrocarriles, gas, energía eléctrica, servicios postales y de telecomunicaciones) y grupos industriales que se encuentran entre los líderes mundiales de sus sectores: Thomson (electrónica), Rhone Poulenc (productos químicos), Elf Alquitaine (petróleo), entre otros. Y sólo dos grandes empresas públicas -los ferrocarriles y la industria carbonífera- necesitan aún importantes subvenciones estatales con base en motivos de interés social o público. Las restantes -dice el autor de referencia- tienen un saldo equilibrado.

A la par que privatizaba, el gobierno francés también se ocupaba de introducir mejoras en la gestión de las empresas públicas, lo que ha permitido obtener notables resultados económicos y financieros. Algunas de esas reformas en la dirección y control de las mismas, inciden en: el "status" y normas legales (es decir, convertir a las empresas públicas en sociedades mercantiles comunes, sin distinciones ni favoritismos fiscales, o de otra clase para ninguna de ellas); la estructura y elección de órganos de gobierno; el mejoramiento de los sistemas de información sobre gestión; diversificación de los medios de financiamiento (entre ellos, llamamiento al mercado de capitales e inyecciones de capital privado); mayor efectividad en los controles *a priori* y *a posteriori*; y compensación financiera por obligaciones de políticas públicas, entre las más sobresalientes.

En el Tercer Mundo, la falta de mercados de capital desarrollados, mercados restringidos, la ausencia de una clase empresarial nativa con capacidad y la negativa de diferentes gobiernos para vender empresas estatales a inversionistas privados extranjeros por la pérdida de control sobre el desarrollo, son algunas razones por las cuales en muchos de los países en desarrollo, el proceso de privatización sea relativamente limitado.⁷³ Sin embargo, algunos países de este grupo, como Chile y México, se han significado por la instrumentación de programas intensos de privatización.

⁷² *Ibid.* pp. 77 y ss.

⁷³ Resultados concretos de privatización se describen en: Vernon, Raymond (comp). *La promesa de la privatización*, *op. cit.*, y en Savas, Emmanuel, et al., *Privatización: una alternativa para el desarrollo*, *op. cit.*, particularmente en el capítulo III (Perspectiva mundial de la privatización)

D) Chile

El programa de privatización de Chile es citado como uno de los más exitosos en el universo de países en desarrollo, sometiendo a dicho proceso -bajo el régimen dictatorial de Augusto Pinochet- prácticamente a todas aquellas empresas nacionalizadas entre 1970-1973, durante el gobierno socialista de Salvador Allende.

Entre las razones más importantes que impulsaron al gobierno chileno a instrumentar un programa de privatización se encuentran las siguientes:

- a) El aparato estatal de Chile se había ampliado aceleradamente entre 1970 y 1973, lo que había ocasionado que se profundizara el déficit fiscal.
- b) Se buscaba mejorar la eficiencia de la economía a largo plazo.
- c) Se pretendía eliminar las restricciones que impedían el desenvolvimiento de las empresas paraestatales; asimismo, se buscaba eliminar regulaciones innecesarias que impedían diversificar su producción en otras áreas.
- d) Era importante fomentar la capacidad empresarial local, pues se consideraba que ya había alcanzado la madurez necesaria para la realización de grandes proyectos de inversión.²⁴

La privatización se realizó principalmente entre 1974 y 1976 y ha sido de tal manera rápida que supera en mucho al programa inglés, y sin contar con un mercado de capitales desarrollado. De esta manera, y aunado a circunstancias recesivas, en numerosos casos las ventas se efectuaron a precios bajos y adquiridas por muy pocos compradores, contribuyendo a la concentración del poder económico y al dominio de la economía nacional por una oligarquía. Sin embargo, la crisis de 1982 minó drásticamente las ganancias de estos grupos, por lo que en 1983 el Estado tuvo que intervenir un gran número de empresas y bancos privatizados. Recuperada la rentabilidad financiera -a un alto costo para las finanzas públicas- en 1985 el Estado inició el proceso de reprivatización; así, se socializan pérdidas y se privatizan ganancias.

El proceso de privatización incluye, entre otras, las empresas públicas siguientes: CAP -productor de acero y mineral de hierro- y ChilMetro -firma distribidora de electricidad- (privatizados totalmente); Soquimich, productor de nitratos (privatizados en un 65%); LabChile -elaborador de productos farmacéuticos y químicos-, Enacar -productor de carbón- y ChilGener -generador de energía- (privatizados en un 49%); IANSA, refinería de azúcar (privatizada en un 46%); Entel, firma de telecomunicaciones (privatizada en un 33%).²⁵

²⁴ Rogozinski, Jacques. *La privatización de empresas paraestatales*. México, FCE, 1993, p. 17

²⁵ Hanke, Steve H. "La anatomía de una exitosa conversión de deuda por inversión (Swap)", en *Privatización y desarrollo*, op. cit. p. 62 y ss.

Los procedimientos de venta utilizados han sido variados, dependiendo del tipo de empresas y la actividad económica en que se desarrollan. Destacan formas tales como:

- La venta a través de Administradores de Fondos de Pensiones.
- La venta de acciones a los trabajadores de las empresas a través de indemnizaciones anticipadas por los años de servicio.
- Colocación y venta progresiva de paquetes accionarios en el mercado de valores.
- Venta directa de la empresa mediante subasta pública.

Sobre el éxito del proceso, Mario Marcel señala que la privatización de empresas ha reportado al sector público, entre 1985 y mediados de 1989, ingresos del orden de US\$ 1500 millones, pero estimaciones suyas indican que en estas operaciones ha estado envuelta una pérdida sustancial para el fisco. Y concluye diciendo que, los ingresos obtenidos no son suficientes ni han sido usados de forma que permitieran compensar los dividendos que dejará de percibir el sector público en los próximos años⁷⁶.

Se estima que entre 1986 y 1987 la mitad de los recursos generados por la privatización se dedicó a financiar la cuenta corriente del sector público,⁷⁷ lo cual fue erróneo por ser recursos que únicamente se reciben una vez y no se podrá recurrir a ellos en contingencias o necesidades futuras.

Los anteriores constituyen sólo unos ejemplos de los procesos de privatización instrumentados en varios países. De lo referido se tiene que en los países desarrollados, el programa relativo ha significado importantes recursos para el erario público de esos gobiernos, por la importancia de las empresas vendidas -varias de ellas figurando entre los líderes mundiales en su ramo-. El aspecto cuantitativo es mayor en los países en desarrollo porque a diferencia de los países del Primer Mundo, no han contado ni promovido una clase empresarial en la que el Estado se apoyara para realizar una serie de actividades públicas (del gobierno), sobre todo económicas.

La privatización ha afectado al Estado de Bienestar -aunque el impacto es mucho menor que el reflejado en el sector empresarial del gobierno- por lo impopular que habría sido adoptar estas decisiones, restringiendo el gasto público directo en el campo de las pensiones, de la vivienda y de la asistencia social, con lo que mediante subvenciones estatales, el sector privado desempeña un papel más importante en la política de bienestar.

⁷⁶ Marcel, Mario. "Redimensionamiento estatal y finanzas públicas. El caso de Chile", en la Memoria del Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. México; INAP, 1989 p. 61.

⁷⁷ Véase Marcel, Mario. "La privatización de empresas públicas en Chile 1985-1988", en Bazdrech, Carlos y Víctor Urquidí (comps.), *Privatización: alcance e implicaciones*. México, CIDE, 1989. pp. 93-107.

2. 3. Privatización de empresas públicas en México

La privatización (o desincorporación de entidades paraestatales, como se denomina al proceso en México) es un fenómeno de alcance mundial que se verifica con mayor intensidad en la década de los ochenta. Desde entonces muchos gobiernos anuncian y llevan a cabo acciones tendientes a deshacerse del mayor número de sus empresas; muchas de ellas -las más rentables- se vendieron al sector privado, otras se liquidaron. Participan en este proceso países de todos tamaños y grado de desarrollo, desde los más industrializados como Estados Unidos, el Reino Unido, Francia, Japón y Alemania, de donde pasa a las naciones de menor desarrollo de América Latina, África y Asia; los mismos gobiernos del extinto bloque socialista como la ex-Unión Soviética, China y Yugoslavia, han hecho en los últimos años esfuerzos importantes para alejarse de los controles centrales y dar mayor juego a las fuerzas del mercado.

México no ha escapado a esta influencia mundial. Las propuestas encaminadas a dar vigencia al modelo económico de corte conservador tienen como punto de apoyo la concepción de que el Estado altera el funcionamiento del mercado. De ahí que el proceso de desincorporación de las empresas públicas sea acompañada de una orientación privatizadora. Desde ideas como el "ogro filantrópico", "Estado megalómano" hasta el "Estado mínimo", el Estado mexicano pasa por una revisión de sus cometidos y tamaño, modificando los criterios de su racionalidad. Una corresponde a la etapa de abundancia y del intervencionismo estatal amplio en la economía; la otra se sustenta en la escasez y el retiro de numerosas áreas económicas que deben estar en manos de los particulares, en el marco de una nueva estrategia de desarrollo.

De esta manera "la vuelta al mercado se ha convertido en alternativa y solución para los grandes males que aquejan a la economía y a la sociedad. Paradigma de pretensión general, la privatización postula como nueva racionalidad estatal, la disminución de la actividad del Estado en la sociedad civil; depuración de zonas administrativas consideradas no útiles y eficientes; renuncia a la rectoría económica para que el Estado únicamente fomente y estimule a las inversiones privadas; saneamiento de las finanzas públicas por la vía de la contracción del gasto y de la inversión productiva"⁷⁶.

Durante varias décadas, el desarrollo del sector paraestatal⁷⁷ se caracterizó por un crecimiento anárquico y deficiencias. En la década de los setenta el sector

⁷⁶ Uvalle Berrones, Ricardo. "Nueva racionalidad del Estado mexicano", *art. cit.*, pp. 15-16

⁷⁷ La literatura sobre el tema es abundante por lo que no haremos referencia particular al mismo. El interesado puede consultar las obras siguientes: Carrillo Castro, Alejandro y Sergio García Ramírez, *Las empresas públicas en México*. México, ed. Miguel Ángel Porrúa, 1983; Casar, María Amparo y Wilson Peres, *El Estado empresario en México. ¿Agotamiento o renovación?*. México, Siglo XXI, 1988; Guerrero, Omar, *El Estado y la administración pública en México*. México, INAP, 1989; Ruiz Dueñas, Jorge, *Empresa pública: Elementos para el examen comparado*. México, FCE, 1988; Villarreal, René, *Mitos y realidades de la empresa pública ¿Racionalización o privatización?*. México, ed. Diana, 1988

tuvo su expansión más acelerada, aunque estos años también marcaron el inicio de un desencanto general con ese crecimiento.

En 1982, en su punto más alto, el sector paraestatal alcanzó la cantidad de 1,155 entidades (103 organismos descentralizados, 754 empresas de participación estatal mayoritaria, 75 empresas de participación minoritaria y 223 fideicomisos públicos) cuya racionalidad y buen funcionamiento en muchos casos era dudoso, siendo necesario reducir las dimensiones del Estado, a fin de incrementar la eficiencia del sector para convertirlo en un instrumento útil en la promoción del desarrollo y de la justicia social.

La crisis económica que enfrentó el país durante los primeros años de la década de los 80, el descenso en los precios del petróleo, el aumento vertiginoso de las tasas de interés, la deteriorada situación financiera del Estado y la imposibilidad de disponer de fuentes externas de financiamiento, volvieron indispensable la revisión del esquema de participación gubernamental a través de las entidades paraestatales, concentrando los recursos del gobierno federal en las áreas estratégicas definidas constitucionalmente, así como en las áreas prioritarias que la orientación de la política económica demanda.

De tal manera, a partir de 1982 el gobierno mexicano emprende un importante proceso de desincorporación de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos, llevado a cabo por diferentes vías: liquidación o extinción⁸⁰, fusión⁸¹ de dos o más entidades, transferencia⁸² y la venta⁸³ del capital accionario o de los activos de las empresas públicas que no son prioritarias ni estratégicas.

Paralelamente a este proceso, el gobierno optó por depurar el marco jurídico y administrativo bajo el cual se desenvolvían las entidades paraestatales:

"Con la finalidad de optimizar los recursos existentes y elevar la eficiencia de las empresas públicas estratégicas y prioritarias en las que por interés general seguiría participando el Estado, se introdujo una reforma integral administrativa que consistió en: dotar de mayor autonomía de gestión a los órganos de gobierno y a la dirección de las entidades, establecer la competencia y la responsabilidad de las diferentes instancias que intervienen en el necesario control y evaluación de las entidades, rehabilitar financieramente a las entidades a cambio de

⁸⁰ Modalidad aplicada a entidades (organismos descentralizados y fideicomisos) que ya cumplieron su función, que no tienen viabilidad económica y cuya cancelación no afecta la oferta de bienes y servicios requeridos por la población o el sector industrial -público y privado.

⁸¹ Cuando los organismos tienen propósitos comunes o complementarios a fin de optimizar el uso de recursos, simplificar estructuras e integrar procesos productivos.

⁸² Por medio de esta modalidad se transfiere la propiedad de la entidad a otro nivel de gobierno (estatal o municipal), cuya operación sólo tiene impacto local, y contribuya a la descentralización y al desarrollo regional.

⁸³ Cuando las empresas tienen viabilidad económica, perspectivas de crecimiento y consolidación en manos privadas o del sector social y que no están comprendidas en los campos definidos para la intervención estatal por no ser prioritarias ni estratégicas.

compromisos específicos en materia de producción y productividad, exportaciones, inversiones y resultados financieros”.⁵⁴

Los diversos procesos de desincorporación se encuentran regulados por la legislación mexicana⁵⁵, correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, coordinar, supervisar y ejecutar las enajenaciones. La venta o privatización se ha realizado a través de la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales, adscrita a la SHCP.

Por su parte, la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación (hoy Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo), agente de fiscalización y vigilancia del gobierno federal, pretendía asegurar que los recursos patrimoniales involucrados fueran dispuestos con claridad y eficiencia. Esta labor se realiza, principalmente, por conducto de los comisarios públicos, en términos del artículo 30 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Los objetivos que se establecieron al inicio del programa de desincorporación de entidades son amplios y variados; no obstante se pueden distinguir como más importantes los siguientes:

- Fortalecer las finanzas públicas.
- Canalizar adecuadamente los escasos recursos del sector público en las áreas estratégicas y prioritarias.
- Eliminar gastos y subsidios no justificables, ni desde el punto de vista social ni del económico.
- Promover la productividad de la economía, transfiriendo parte de esta tarea al sector privado.
- Mejorar la eficiencia del sector público, disminuyendo el tamaño de su estructura.⁵⁶

Por otra parte, debido a la importancia que tiene el sistema financiero para el funcionamiento de la economía, además de buscarse los objetivos señalados anteriormente, en la privatización de los bancos se planteó el cumplimiento específico de los siguientes principios:

⁵⁴ Pichardo Pagaza, Ignacio. *La reforma de la empresa pública en México (1982-1989)*. México, Secretaría de Capacitación Política del Partido Revolucionario Institucional, 1989, p. 3

⁵⁵ En la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (artículos 25 y 28) se señalan las áreas estratégicas y se establecen los lineamientos para que el Estado, con la participación de los sectores social y privado, impulse y organice las actividades prioritarias del desarrollo; en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, de conformidad con el artículo 9o. constitucional, se establecen las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal. En la *Ley federal de Entidades Paraestatales* se señalan las premisas fundamentales que regulan las relaciones entre los sectores central y paraestatal en un marco de mayor autonomía de gestión. También el Reglamento a dicha Ley (publicado en el Diario Oficial el 26 de enero de 1990) “en lo que toca a la constitución, organización, funcionamiento, control y extinción de las entidades paraestatales”.

⁵⁶ Rogozinski, Jacques. *La privatización de empresas paraestatales*, op. cit. p. 41.

- Conformar un sistema financiero más eficiente y competitivo.
- Garantizar una participación diversificada y plural en el capital, con el objeto de alentar la inversión en el sector e impedir fenómenos indeseables de concentración.
- Vincular la aptitud y calidad moral de la administración de los bancos, con un adecuado nivel de capitalización.
- Buscar la descentralización y el arraigo regional de las instituciones.
- Obtener un precio justo por las instituciones, de acuerdo con una valuación basada en criterios generales, homogéneos y objetivos para todos los bancos.
- Lograr la conformación de un sistema financiero balanceado.
- Propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias²⁷.

El proceso de desincorporación propiamente dicho inicia bajo el régimen de Miguel de la Madrid, en el marco de lo que genéricamente se ha denominado el cambio estructural de la economía y la modernización de la administración pública mexicana. Durante 1983-1984 el programa fue modesto, sin embargo en 1985 para hacer frente a un entorno económico desfavorable agravado por otra caída de los ingresos petroleros y una inflación creciente, el gobierno federal anunció un programa de ajuste económico, en el que se incluía la desincorporación de 236 entidades paraestatales. Para 1986 y 1987 se agregaron nuevas listas de entidades al proceso para continuar disminuyendo el déficit presupuestal; de tal manera, al final del sexenio, se llegó a la cantidad de 772²⁸ entidades propuestas para ser desincorporadas, bajo las distintas modalidades planteadas para ello.

Mediante el proceso de desincorporación, para 1988 el Estado se retira totalmente de la producción de bienes de consumo duradero, en la industria automotriz y en productos electromecánicos; en el sector de insumos intermedios se retira totalmente de cuatro ramas: hilados y tejidos de fibras blandas, de la química básica, de las resinas y fibras artificiales y de la industria básica de metales no ferrosos; en bienes de consumo no duradero se retira de las siguientes ramas: en la preparación de frutas y legumbres, en refrescos embotellados y productos medicinales.²⁹

Gasca Zamora observa que para esos años: "La principal tendencia de la privatización parece ser la consolidación de grupos monopólicos y oligopólicos, pues la mayor parte de las empresas vendidas por el Estado las compraron consorcios monopólicos, principalmente transnacionales, que operan en la misma rama o producen el bien de la empresa que se vendió".³⁰

²⁷ Rogozinski, Jacques. *La privatización en México*, op. cit. p. 124.

²⁸ De dicho universo se concluyeron 529 procesos: 265 entidades se liquidaron o extinguieron; 68 se fusionaron, 24 se transfirieron; 124 se vendieron; y 48 dejaron de ser paraestatales por mandato de la Ley de Entidades Paraestatales, pues eran de participación minoritaria. Véase, Tamayo, Jorge, "Las entidades paraestatales en México: origen, evolución y perspectivas", en *Revista de Administración Pública* No. 82, México, INAP, 1992. p. 121.

²⁹ Ruiz Dueñas, Jorge. *Empresa Pública*, op. cit. p. 403.

³⁰ Gasca Zamora, José. "Fuentes para el estudio de las empresas paraestatales de México y su privatización, 1983-1988", en *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 2. México, febrero 1988. p. 136.

Durante el régimen salinista (1989-1994) el proceso se intensificó, con el propósito de alcanzar un Estado democráticamente más fuerte y eficiente, sin incrementar sustancialmente su tamaño aún cuando se crearan nuevas entidades paraestatales. La desincorporación afectó a 415 entidades -de acuerdo al Sexto Informe de Gobierno de Salinas-, y de la disminución registrada, 314 empresas de participación mayoritaria fueron privatizadas, mientras que el resto se extinguieron, liquidaron, fusionaron o transfirieron.⁹¹

Entre las importantes empresas privatizadas pueden señalarse las siguientes: Compañía Mexicana de Aviación, Aeronaves de México, Compañía Minera de Cananea, Compañía Real del Monte y Pachuca, Fertilizantes Mexicanos, Industrias Conasupo, Altos Hornos de México, Aseguradora Mexicana, Teléfonos de México⁹² y el sistema bancario.⁹³ Ventas que colocan a México como el principal beneficiario de la privatización en América Latina, muy por encima de Argentina, Brasil y Venezuela, tres de las economías más importantes de la región, y donde este proceso es bastante considerable.

El proceso continúa bajo la administración zedillista, de tal manera que a julio de 1996 se registraron sólo 236 entidades paraestatales,⁹⁴ de las cuales 188 están vigentes y 48 se encuentran en proceso de desincorporación. Entre estas últimas sobresalen las de los sistemas de ferrocarriles, puertos, telecomunicaciones y las instalaciones de almacenamiento agropecuario.

Como puede apreciarse, el proceso de desincorporación de entidades paraestatales en México, ha sido radical. Sin embargo, a pesar de las presumibles previsiones del gobierno para realizar el proceso -particularmente la venta de empresas paraestatales- con la mayor transparencia, no ha estado exento de deficiencias. Carlos Tello encuentra las siguientes:

En primer lugar, es enorme la discrecionalidad administrativa y política del Ejecutivo -para resolver lo que es (o lo que no es) prioritario-. Es poco lo que puede decir y opinar sobre el particular la sociedad, sus sectores organizados y el Poder Legislativo. Tampoco existen procedimientos racionales y operativos, sujetos a control, para tomar en consideración la opinión de los directamente afectados por las decisiones de desincorporación.

⁹¹ Rogozinski, Jacques. *La privatización en México*, op. cit. p. 110.

⁹² Empresa rentable -como muchas otras privatizadas- al momento de su enajenación y cuya venta se decidió, aparentemente por la carencia de recursos del Estado -se hablaba de US \$10 mil millones- para su modernización conforme a los requerimientos del desarrollo nacional.

⁹³ La desincorporación bancaria se inició con la expedición del acuerdo -publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de septiembre de 1990- en el que se establecieron los principios y las bases del proceso. Para tal efecto, y con el propósito de garantizar la transparencia de la venta de los bancos, se creó el Comité de Desincorporación Bancaria.

⁹⁴ De las cuales 71 son organismos descentralizados, 95 empresas de participación estatal mayoritaria y 22 fideicomisos públicos. Véase Poder Ejecutivo Federal. *Tercer Informe de Gobierno*. Presidencia de la República, 1ro. de septiembre de 1997.

En segundo lugar, la forma y los procedimientos mediante los cuales se ha procedido a la desincorporación no han sido lo suficientemente transparentes.

En tercer lugar, consideraciones sobre la importancia de una empresa pública (p.e., estructura de mercado, procesos tecnológicos, repercusiones en el ámbito productivo, en la generación de empleos y en la economía regional) no parecen tomarse en cuenta -o por lo menos ello no se hace público-, en las decisiones de su desincorporación.

En cuarto lugar, no se explican las razones que llevan al gobierno a desincorporar empresas sanas, que no representan carga alguna para las finanzas públicas y que su mercado y sus posibilidades de crecimiento están íntimamente asociadas a otras empresas públicas que no se desincorporaron. Negocios jugosos cuyos activos pasan a ser propiedad privada.

En quinto lugar, cuando se han ofrecido razones para fundamentar la desincorporación, no siempre se es consistente, pues se han utilizado los mismos argumentos para apoyar la participación del Estado en una actividad y para razonar después su desincorporación. El autor cita la resolución (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1989) para reducir de 34 a 20 los productos petroquímicos básicos y por tanto reservados al Estado, donde se utilizan los mismos argumentos para fundamentar, posteriormente, la lista de 34 productos petroquímicos básicos (Diario Oficial de la Federación, 13 de octubre de 1986).⁹⁵

Con la privatización de empresas públicas se ha tratado de racionalizar la intervención estatal en la economía, favoreciendo una participación prominente en la misma del sector privado y social. La venta de numerosas e importantes empresas al sector privado nacional, a veces asociado con inversionistas extranjeros, ha expandido las relaciones de mercado hasta hacerlas eje de las relaciones sociales. Con lo anterior se ha apuntado hacia el "adelgazamiento del Estado" por privatización y a una degradación de las relaciones políticas. En este sentido es pertinente tener en cuenta el concepto de publicación,⁹⁶ con el cual se hace referencia al espacio compartido de actividad entre el Estado y los grupos de la sociedad civil, y no necesariamente a una estatización.

Si bien las condiciones actuales tienden a favorecer la expansión de las relaciones de mercado, esto no debe implicar por necesidad el retiro del Estado de múltiples responsabilidades y cometidos sociales, ni propiciar el desarrollo de

⁹⁵ Tello Macías, Carlos. "La participación del Estado y la empresa pública en la economía mexicana", en Cervantes Delgado, Alejandro, (coord.), *La empresa pública en la modernización económica de México*. México, ed. Diana, 1989. pp. 25-38.

⁹⁶ El significado de publicación de acuerdo a Ramón Martín Mateo, difiere del de estatización, ya muy distorsionado. Publicación se refiere a un ámbito de participación gubernamental y social en el seno de problemas colectivos, sin que necesariamente se genere una intervención directa del Estado, sino una co-participación con grupos civiles activos y de auto-gestión. Guerrero, Omar. *El Estado en la Era de la Modernización*. México, Plaza y Valdés Editores, 1992. p. 134.

una sociedad individualista que limite el desarrollo de la comunidad y de la sociedad política y, por otro lado, continúe favoreciendo desmesuradamente al gran capital y a sus corporaciones transnacionales.

Estimular las relaciones de producción e intercambio no es sinónimo de abdicación del poder público en beneficio de sectores cada vez menores de la sociedad. El Estado moderno, sólo puede cumplir su destino de desenvolver a la sociedad y a sus individuos, si reproduce las relaciones políticas, aún a costa de las relaciones de mercado. Una sociedad es políticamente más desarrollada, políticamente más moderna, en la medida en que las relaciones de poder incluyen a más personas, en el grado en que hay más ciudadanos activos participando directamente en los destinos de un país. En este sentido, la degradación de las relaciones políticas como expresión del nivel más elevado de comunidad, significa la degeneración de las relaciones sociales, la pérdida de responsabilidad social del Estado y un incentivo al recrudecimiento de los conflictos sociales.⁹⁷

En suma, las transformaciones que sufre el Estado mexicano, no deben obnubilar a la clase política y a los grupos que la conforman para tender hacia un desmantelamiento del Estado en beneficio de intereses fundamentalmente anónimos. La privatización constituye sólo un elemento para propiciar una gestión pública más eficaz en la atención de crecientes demandas sociales (como educación y salud) y en la promoción de un desarrollo integral.

En 1982 de acuerdo con la clasificación por ramas de actividad económica del Sistema de Cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, las empresas paraestatales participaban en 63 ramas de la actividad económica, determinando significativamente los niveles de producción, como es el caso del petróleo, electricidad, la siderurgia, el equipo de transporte carretero y ferroviario, importantes por su impacto en el desarrollo económico nacional. Pero también concurría en ramas en las que tenía impacto mínimo, como las de textiles, refrescos, producción de algunos bienes y servicios (bicicletas, estufas, aeronáutica, partes automotrices, entre otras). Es en este sector donde se ha dado con mayor intensidad el proceso de desincorporación.

Cuantitativamente, comparando el total (1,155) desde que se inició el proceso, en 1983, hasta julio de 1997 en que se encuentran vigentes 188, la reducción del sector paraestatal es impresionante -hecho que ubica al país, en números absolutos, como líder mundial en privatización-. Por sectores, el correspondiente a la extinta Secretaría de Energía, Minas e Industrias Paraestatal (hoy Secretaría de Energía) fue el más afectado, lo cual constituye la reducción del espacio de maniobra del Estado sobre todo frente a su capacidad de incidencia en la política de desarrollo industrial del país. Situación que se agudiza en un proceso de modernización, como el que ahora se vive. De esta manera el Estado parecería

⁹⁷ *Ibid.*

abandonar una estrategia más o menos clara de participación y modernización industrial.⁹⁸

Evidentemente muchas entidades privatizadas están plenamente justificadas, como las que coordinaba la Secretaría de Gobernación, donde un número considerable de ellas corresponde a actividades de espectáculos; y en la Secretaría de Turismo, al desprenderse de empresas hoteleras y prestadoras de servicios relacionados con el ramo. En ambos casos, el Estado no debía distraer su atención en tales actividades, cuando existen otras más importantes y que no han sido desarrolladas. Pero existen entidades cuya desincorporación es cuestionable por su función social y que en el marco de una crisis ya prolongada durante muchos años, aminoraban el impacto del bajo poder adquisitivo de millones de mexicanos. Nos referimos a la desincorporación de algunos centros de educación, instituciones de salud, de fomento a la cultura, la ciencia y la tecnología.

Comparada con el aspecto cuantitativo, la repercusión del proceso de desincorporación en la economía nacional es menor. En conjunto, el impacto sobre el déficit gubernamental total fue exiguo. Ello porque numerosas empresas vendidas o liquidadas no eran deficitarias⁹⁹ (por lo que no se ahorró en subsidios) o eran relativamente pequeñas. "Las siete empresas públicas más grandes (excluyendo PEMEX), representan más del 65 por ciento del déficit público total, sin que exista posibilidad alguna de desincorporarlas".¹⁰⁰

A pesar de que los números son impresionantes, se puede concluir que el impacto de la privatización en el saneamiento de las finanzas públicas ha sido poco significativo. Efectivamente "las transferencias del gobierno federal al sector paraestatal, calculadas como proporción del PIB, disminuyeron de 7.98 por ciento en 1983 a 3.65 por ciento en 1991. Sin embargo, en dicho resultado influyeron no solamente las desincorporaciones, sino también la realineación de los precios y tarifas de las empresas aún en manos del Estado ajustándolas a sus referentes internacionales y la práctica congelación de los programas de inversión de estas entidades".¹⁰¹

⁹⁸ "Se observa una nitida renuncia, por parte del Estado, a asumir la carga de la conducción del proceso de modernización. No sólo por el hecho de que no crea nuevas actividades, sino porque no mantiene las existentes aún cuando algunas de éstas podrían constituir parte del eje medular de una política de modernización, dadas sus características tecnológicas y de "efecto multiplicador" desde la perspectiva industrial que podrían generar en otros sectores periféricos". Cabrero Mendoza, Enrique, "Análisis de la estrategia de repliegue estatal en el sector industrial mexicano", en *Revista de Administración Pública* No. 73. México, INAP, enero-abril, 1989, p. 99.

⁹⁹ "...casi la totalidad de empresas públicas vendidas, previo a su transacción comercial, fueron revitalizadas financiera, administrativa y tecnológicamente, con lo que se constituyeron en entidades rentables y atractivas para la inversión privada. Sólo un pequeño porcentaje de empresas públicas puestas a la venta no tienen esas características". Marúm Espinosa, Elia, "Privatización de la administración pública paraestatal en México", en *El Cotidiano* No. 50. México, Universidad Autónoma Metropolitana, sep.-oct 1992, p. 57.

¹⁰⁰ Vera, Oscar H. et al. *Privatización. El inevitable sendero del gigante decreciente*. México, Centro de Estudios en Economía y Educación, 1988 p. 205.

¹⁰¹ Guillén, Arturo. "Balance de la privatización en México", en *Revista Iztapalapa* No. 38 extraordinario. México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1995 p. 24.

Por el carácter no recurrente de los ingresos obtenidos por la venta de paraestatales, se decidió que dichos recursos se depositarían en un fondo especial denominado Fondo de Contingencia Económica. Así, "desde la creación del Fondo, en 1990 y hasta el primer semestre de 1994, los ingresos depositados por concepto de privatización ascendieron a 63,890.5 millones de nuevos pesos, con los cuales se amortizó deuda pública por un monto de 58,432.6 millones de nuevos pesos".¹⁰²

La profunda reestructuración de la actividad y presencia del Estado no tendría que haber sido necesariamente el cierre o la venta de muchas de sus entidades. Ni duda cabe de la necesidad de modernizar el sector paraestatal, de desterrar vicios que con el tiempo fueron desacreditando su existencia: burocratización, corrupción, ausencia de planeación, improductividad, etc. El proceso de reestructuración administrativa sería una alternativa a la privatización; el caso francés constituye un claro ejemplo de ello. Después de todo, "lo verdaderamente importante no es la magnitud del Estado, es en todo caso, la revisión continua de la calidad y la racionalidad de las decisiones y acciones en materia de administración pública para beneficio de todos los mexicanos".¹⁰³

Por otra parte, a diferencia del empresariado, digamos de Estados Unidos, Inglaterra, Francia y Japón, que han respondido al reto encomendado de ser el motor del desarrollo de esos países, el sector privado mexicano -salvo excepciones- además de poco desarrollado, carente de iniciativa y compromiso con el país y temeroso al riesgo, no ha sido nacionalista. En ninguna forma creemos que todo deba pretender hacerlo el Estado; con seguridad ciertas actividades podría realizarlas mejor el sector privado. De tal suerte, en las circunstancias actuales Estado y sector privado deben ser complementarios no excluyentes; una combinación de ambos es totalmente válida y conveniente.

No obstante, considerando que el proceso de desincorporación está dado, es imprescindible la modernización de las empresas vendidas al sector privado y social, y las mismas que el Estado seguirá controlando, para ser más eficientes en el cumplimiento de sus cometidos sociales, y competitivas en el ámbito económico, nacional e internacional.

¹⁰² Rogozinski, Jacques. *La privatización en México*, op. cit. p. 140.

¹⁰³ Fontes Martínez, Carlos F. "El desarrollo reciente de la actividad del Estado mexicano", en *Revista de Administración Pública* No. 77. México. INAP, mayo-agosto 1990. p. 104.

CAPITULO III

LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR AUXILIAR EN EL ESTADO DE MÉXICO

El caso del Estado de México, guardadas las proporciones, es similar al desarrollo del sector paraestatal federal, llegando a constituir a fines de 1989 un universo de 208 organismos auxiliares. Sin embargo, el agotamiento del modelo de desarrollo vigente, para enfrentar con soluciones viables y efectivas las grandes carencias y enormes rezagos de la población; las restricciones financieras para seguir sosteniendo un sector paraestatal dilatado; la exigencia de abrir la economía a las corrientes internacionales del comercio, inversión y tecnología; la necesidad de elevar la productividad y competitividad del aparato productivo estatal; sanear las finanzas públicas, y satisfacer con calidad y oportunidad las demandas esenciales de la sociedad, favorecieron la instrumentación de un profundo proceso de desincorporación. No era posible mantener bajo la responsabilidad del estado y con cargo al erario público entidades que habían cumplido su propósito, que no podrían cumplirlo o bien susceptibles de ser mejor administradas por inversionistas privados y el propio sector social.

En el presente apartado, a *grosso modo* se refiere el surgimiento y desarrollo del sector auxiliar; se señalan los objetivos, sustento jurídico y modalidades de la desincorporación de entidades paraestatales no estratégicas ni prioritarias; se reflexiona sobre la importancia y alcances del proceso, y sobre las perspectivas del sector, ahora conformado por pocas entidades de elevado impacto social, que se busca, sean cada vez más ágiles, racionales, oportunas y eficientes.

3.1. Génesis y desarrollo del sector auxiliar

Vamos a referirnos brevemente a la evolución y desarrollo del sector auxiliar¹⁰⁴ en la entidad, a fin de ilustrar su magnitud y heterogeneidad y darnos cuenta de la imposibilidad de seguir sosteniendo con cargo al erario público un universo tan vasto de empresas públicas, organismos y fideicomisos, que habían cumplido o no podrían cumplir su propósito para el cual fueron creados, que tenían viabilidad económica y por lo mismo susceptibles de ser mejor administrados por empresarios privados y el mismo sector social, sin recurrir a subsidios y apoyos gubernamentales.

De acuerdo con un estudio de la administración pública de esta entidad federativa, "El sector paraestatal a lo largo de su evolución en el Estado de

¹⁰⁴ En el ámbito federal se emplea el término de administración pública descentralizada o paraestatal; para referirse al conjunto de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos, en el Estado de México se utiliza la denominación sector auxiliar para aludir a este grupo de entidades

México ha pasado por varias etapas. En cada una de ellas se percibe una concepción distinta del estado como entidad política, algunas veces el fortalecimiento del sector ha traído aparejada una mayor participación del estado en los procesos económicos, otras para descentralizar funciones que se encuentran atrofiadas por el exceso de regulación que imponen los sectores centrales y que llevan a ineficiencias administrativas, y otras para impulsar sectores que requieren de modernización, de control de crecimientos urbanos y poblacionales o para cumplir con un propósito educativo, de fomento, o de fortalecimiento municipal".¹⁶⁶

Puede decirse que es el 17 de junio de 1951 cuando se crea el primer organismo descentralizado por servicio del ejecutivo que fue la Dirección de Pensiones, misma que el 23 de agosto de 1969 modifica su denominación para convertirse en el actual Instituto de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios (ISSEMYM).

Le siguen a éste, la creación del Instituto de Protección a la Infancia, en 1954 (a partir de 1977 cambia su denominación por el de Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México: DIFEM); la Impulsora Minera de Angangueo, primera empresa de participación estatal, en 1954 y el Instituto de Fomento e Investigación Agropecuaria, en 1956.

A pesar de que para la década de los 50 la entidad se había convertido en una de las más industrializadas del país, la creación de organismos auxiliares fue mínima, y dedicados principalmente a prestar servicios de seguridad social, a fin de garantizar mejores niveles de bienestar a amplios sectores de la población de menores recursos.

En la década de los setenta, el sector auxiliar adquiere dinamismo creándose una serie de organismos para atender las complejas demandas generadas por el acelerado crecimiento de la población. Así, durante la administración de Carlos Hank González (1969-1975), se dio fuerte impulso al desarrollo económico, urbano y agropecuario, sectores que marcarían la pauta y contribuirían al crecimiento del estado.

Este periodo es importante también porque el 30 de diciembre de 1970 se expidió la "Ley para el Control por parte del Gobierno del Estado de México de sus Organismos Descentralizados o Empresas de su Propiedad o Participación", que sin duda consolidó el sector auxiliar, además de homogeneizar sus acciones con los propósitos de la administración central.

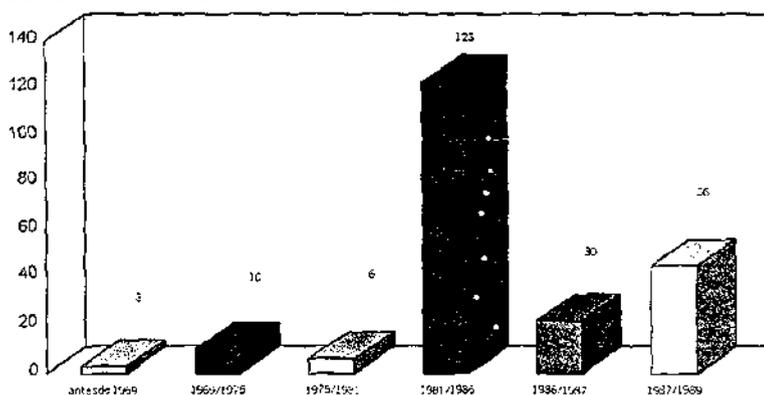
Entre los años de 1981-1986, contrario al proceso de desincorporación que se iniciaba y profundizaba en el ámbito federal, en la administración de Alfredo del

¹⁶⁶ Naimé Libián, Alexander. *La administración pública en el Estado de México, 1824-1993*. 2a. Ed. Toluca, Méx., Imagen Editores, UAEM, 1993. p. 94

Mazo González, el sector auxiliar tuvo un incremento sin precedentes, creándose 123 organismos, siendo la nota predominante la constitución de fondos y fideicomisos para fomentar el desarrollo económico, industrial y comercial en la entidad.

En las administraciones siguientes, influidas por el proceso inverso en la administración pública federal, el crecimiento del sector auxiliar prosiguió, aunque en grado moderado. Así, se constituyeron organismos clave para el desarrollo estatal: en materia de transporte, de reordenamiento de los asentamientos humanos; de promoción del desarrollo económico, educativo y social; de protección y restauración del medio ambiente, entre otros. De tal manera en 1989, antes de iniciar el proceso de desincorporación, el sector auxiliar se integraba por 208 entidades públicas.

GRÁFICA 1. EVOLUCIÓN DEL SECTOR AUXILIAR EN EL ESTADO DE MÉXICO A 1989
(Organismos creados en cada período de gobierno)



Fuente: Elaborada con datos del *Informe General del Proceso de Desincorporación de Organismos Auxiliares y Fideicomisos de la Administración Pública del Estado de México 1990-1994*.

3.2. Desincorporación de Organismos Auxiliares

El extraordinario crecimiento en el sector auxiliar -a veces justificado por necesidades de tipo estructural o coyuntural-, así como la ausencia de una clara definición de sus objetivos; la constitución no formal de los mismos; la falta de operación de sus órganos de gobierno; la carencia de condiciones técnicas, normativas, administrativas, legales y operativas, entre otras causas, provocaron poca efectividad de muchas empresas y organismos auxiliares, duplicidad de

funciones, ineficiencia y escasos resultados desde el punto de vista económico o social. Sólo los organismos mejor organizados y dirigidos, pudieron cumplir con el propósito para el cual fueron creados, favoreciendo el desarrollo económico o social del estado.

A medida que crecía la participación del gobierno en la economía, las finanzas estatales se fueron deteriorando cada vez más, hasta prácticamente llegar al colapso a finales de la década pasada. De tal manera, ante los severos desequilibrios económicos, estancamiento productivo, inflación elevada, el imperativo de hacer más eficiente la gestión gubernamental e incrementar la respuesta de la administración pública a los crecientes requerimientos de la población y afrontar la inminente apertura de nuestra economía al mercado internacional, se revierte la estrategia de crecimiento desmesurado de organismos y empresas públicas y se adopta una política de ajuste y reordenamiento de la función y tamaño del sector auxiliar, instrumentando un profundo programa de desincorporación de empresas, organismos y fideicomisos no estratégicos ni prioritarios.

A) Objetivos de la desincorporación

Los objetivos que fundamentan la desincorporación de organismos auxiliares son amplios y variados, entre los más importantes se pueden señalar los siguientes:

- a) Incrementar la eficiencia de la administración pública bajo criterios de racionalidad en el manejo de sus recursos, a través de la desincorporación o reestructuración de los organismos auxiliares y fideicomisos públicos del Gobierno del Estado de México.
- b) Fortalecer las finanzas públicas, mediante la reducción o eliminación de subsidios o erogaciones que resulten económica y socialmente injustificados, y que no respondan a las prioridades de bienestar público.
- c) Reorganizar y redimensionar la administración pública paraestatal, a través de la extinción, liquidación, fusión, transferencia y/o venta de organismos, empresas o activos, no prioritarios, a efecto de consolidar la reforma administrativa y estructural que permita incrementar los niveles de productividad y eficacia de la gestión gubernamental y así contribuir al mejoramiento permanente del servicio público, bajo criterios de probidad y honradez del servidor público.
- d) Hacer un uso más racional y óptimo de los recursos públicos, incorporando a la actividad económica los bienes patrimoniales desempleados o subempleados de los organismos que no operaban, y reasignar activos, maquinaria y equipo a dependencias, organismos o municipios con el propósito de coadyuvar al mejoramiento de su capacidad de atención a las crecientes demandas de la población de la entidad.

- e) Fortalecer los programas prioritarios y estratégicos gubernamentales, con recursos liberados por la venta de bienes o acciones, y ahorros derivados de la disminución de subsidios al sector.
- f) Modernizar el sector auxiliar a través del redimensionamiento de su magnitud, estructura y funcionamiento.
- g) Fortalecer los organismos auxiliares que actúan en sectores estratégicos y prioritarios de la economía y de la sociedad, consolidando el funcionamiento de sus órganos de gobierno, el mejoramiento de su entorno jurídico y normativo, así como la implantación de mecanismos administrativos y operativos que permitan el perfeccionamiento integral de la gestión gubernamental.
- h) Que los organismos auxiliares que no se desincorporen cumplan los objetivos establecidos en el orden jurídico de su creación, en las mejores condiciones de rendimiento y aprovechamiento de sus recursos.
- i) Promover el fortalecimiento de los instrumentos de coordinación y concertación tanto al interior como al exterior de los organismos a efecto de consolidar la congruencia de los programas públicos.

B) Sustento jurídico de la desincorporación

La desincorporación de organismos auxiliares, fideicomisos y empresas públicas, se sustenta en la propia legislación estatal. Así, el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado señala que "El Gobernador podrá solicitar al Congreso, la creación de organismos descentralizados, ordenar la creación, *fusión o liquidación* de empresas de participación estatal o disponer de la constitución y liquidación de fideicomisos públicos..."

Por su parte, la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México (en los artículos 10 y 11) y su Reglamento (en el artículo 1º. Fracc. X), determinan que tales entidades se podrán disolver, fusionar, liquidar o extinguir, cuando hayan cumplido sus fines u objetivo social, no lo cumplan, que su funcionamiento resulte inconveniente para la economía del estado o del interés público, o haya desaparecido el supuesto que le dio origen. Sin embargo, para instrumentar los mecanismos específicos y la coordinación del proceso, fue necesario que el Ejecutivo estatal, emitiera los diferentes acuerdos normativos, siendo los principales los siguientes:

Acuerdo de Creación del Grupo Intersecretarial Gasto-Financiamiento

En la Gaceta del Gobierno del día 5 de enero de 1990, se publicó el "Acuerdo a las Dependencias de la Coordinación Global de la Administración Pública del Estado de México", que en su artículo primero establece la creación del Grupo Intersecretarial Gasto-Financiamiento (GIGF) como una instancia de coordinación entre las Secretarías de Finanzas y Planeación, Administración y Contraloría, que

se integrará con sus respectivos titulares, como órgano de asesoría del Ejecutivo del estado en materia de gasto público, su ejercicio, financiamiento, evaluación y control.

Conforme al artículo segundo del acuerdo, algunas funciones del Grupo Intersecretarial Gasto Financiamiento son:

- Formular criterios cuando se proponga el Ejecutivo del estado medidas tendentes a la desincorporación o reestructuración de los organismos auxiliares y fideicomisos del Estado.
- Coordinar las funciones de los liquidadores, en los procesos de desincorporación, y recibir y evaluar el informe de la conclusión de los procesos relativos.

Este acuerdo es la piedra angular para la puesta en marcha del proceso de desincorporación, puesto que, serán las decisiones del grupo las que determinen los términos y modalidades de realización de este programa.

Acuerdo por el que se dispone la Desincorporación del Sector Paraestatal

El 30 de enero de 1990 se publicó en la Gaceta del Gobierno el "Acuerdo por el que se dispone la Desincorporación o Reestructuración del Sector Paraestatal constituido por los Organismos Auxiliares y Fideicomisos Públicos del Estado". Establece las modalidades de desincorporación (disolución, liquidación, extinción, fusión o transferencia); faculta a la Secretaría de la Contraloría para instrumentar las acciones tendentes a la desincorporación y reestructuración de los organismos auxiliares y fideicomisos del estado; prescribe que complementariamente a las acciones a que se refiere este acuerdo, se fomentara la desregulación para elevar la productividad y eficiencia del sector auxiliar que resulte reestructurado, fortaleciendo con ello la descentralización regional, depurando la regulación excesiva que consolide la mayor autonomía de gestión de los órganos de gobierno de los organismos auxiliares y fideicomisos.

Acuerdo de Resectorización de los Organismos Auxiliares

El 14 de septiembre de 1990 se publicó en la Gaceta del Gobierno el "Acuerdo por el cual se Agrupan o Resectorizan los Organismos Auxiliares y Fideicomisos de la Administración Pública Estatal sujetos al Proceso de Desincorporación".

Este acuerdo tiene como finalidad dar mayor celeridad a los procesos relativos, agilizando y uniformando las acciones bajo una sola instancia de ejecución: la Secretaría de la Contraloría, misma que emitirá las normas, lineamientos e instructivos que se requieran.

C) Avance del proceso

El proceso de desincorporación de organismos no prioritarios ni estratégicos para el desarrollo estatal, se inserta en la estrategia actual de modernización de la administración pública. Los factores determinantes para llevarlo a cabo se sintetizan en la necesidad de sanear las finanzas públicas y racionalizar el gasto gubernamental; de incrementar la eficiencia, productividad y competitividad del aparato productivo; fortalecer las finanzas públicas vía recursos generados por la venta de empresas públicas, sobre todo al sector privado y social, y por la eliminación de subsidios; así como por la incapacidad del Estado para financiar la insoslayable modernización del sector auxiliar, en el marco de la globalización y el imperativo de consolidar aperturas comerciales con bloques económicos.

En este proceso de cambio, el gobierno estatal transforma el anterior modelo económico y social donde el motor fundamental -y en ciertas ramas único- de la actividad productiva es el Estado y su administración, transfiriéndola a los inversionistas privados.

Esta tendencia, sin embargo, no implica -se ha afirmado- una reducción en las funciones del Estado sólo un cambio de su relación con la sociedad. "Con el abandono del intervencionismo económico... no se trata de enterrar todo vestigio de responsabilidad estatal y menos aún, de lo que más propiamente se reconoce como rectoría estatal. Simplemente, se sostiene que la forma que imperó desde fines de los años veinte hasta inicios de la década de los ochenta entró en crisis, pues se consumió en la sola dimensión economicista, y ahora la rectoría estatal, como expresión del interés nacional popular, tiene que procesarse en el marco de otra".¹⁰⁶

La política de desincorporación en el Estado de México, se inicia propiamente en 1990. En este año, el gobierno en turno consideraba que la capacidad de respuesta de la administración pública para ofrecer y suministrar los bienes y servicios, debería incrementarse bajo criterios de racionalidad, honestidad y responsabilidad en el manejo de los recursos a través del mejoramiento de sus funciones, la simplificación de trámites y procedimientos y la adecuación de los instrumentos administrativos. Para lograr este propósito, se contemplaba, entre otras medidas, desincorporar los organismos auxiliares y fideicomisos no prioritarios.

A partir de entonces, bajo la responsabilidad de la Secretaría de la Contraloría Estatal, se lleva a cabo un profundo proceso de desincorporación bajo las modalidades de liquidación o extinción, fusión, transferencia o venta de la participación estatal mayoritaria.

¹⁰⁶ Villa Aguilera, Manuel. *¿A quien le interesa la democracia en México? Crisis del intervencionismo estatal y alternativas del pacto social*. México, Porrúa-UNAM, 1988. p. 108.

En un principio y de acuerdo al entonces titular del Ejecutivo estatal, se planteaba un proceso impresionante, al menos cuantitativamente, pues, "la desincorporación abarca a 85 empresas paramunicipales; a las del Fideicomiso para el Desarrollo Agroindustrial del Estado de México; a las que mantiene el Fondo para el Desarrollo del Turismo, a la Constructora del Gobierno del Estado y a otras de menor importancia".¹⁰⁷

El primer organismo sujeto al proceso fue la Protectora e Industrializadora de Bosques, el cual fue liquidado y parte de sus activos que no fueron enajenados se transfirieron al naciente organismo descentralizado: Protectora de Bosques.

Según información del Quinto Informe de Gobierno de Ignacio Pichardo, al mes de agosto de 1993, habían sido desincorporadas 178 entidades y en 7 casos se llevaban a cabo las últimas acciones administrativas y jurídicas para concluir sus respectivos procesos. De este conjunto de 185 entidades económicas (que representan al 89% del universo a desincorporar), 113 se habrían de liquidar (61%), 32 se venderían (17%), 28 se transferirían (15%) y 12 se fusionarían (7%).

El 15 de septiembre de 1993 inicia la administración de Emilio Chuayffet. Frente al imperativo de mejorar la eficacia de la administración pública para ofrecer respuestas oportunas, de calidad y racionales, a las demandas y expectativas sociales, se busca consolidar un nuevo esquema para el sector auxiliar, promoviendo el fortalecimiento de sus organismos y fideicomisos cuya utilidad social o productiva sea prioritaria o estratégica para el desarrollo estatal y, asimismo, desincorporar los que no tengan esas características, y tratando de lograr la autosuficiencia financiera de las entidades de este sector.

En cuanto a la desincorporación de organismos auxiliares, los esfuerzos realizados se encaminaron a concluir los procesos pendientes de la pasada administración, si bien se contempla la posibilidad de someter al proceso las entidades que pierdan su carácter estratégico o prioritario para el desarrollo estatal.

Durante el año de 1994 se concluyó la desincorporación de las 6 entidades siguientes: Organismo de Centros Estratégicos de Crecimiento, Fideicomiso para el Desarrollo Agroindustrial del Estado de México, Fondo Estatal de Fomento y Apoyo a la Micro y Pequeña Industria del Estado de México, Fideicomiso Administrador de la Central de Abastos de Toluca, Fideicomiso Administrador de la Central de Abastos de Ecatepec, y Editora Oepisa, S. A. de C. V.

Como resultado del proceso, el Gobierno del Estado, durante el periodo de 1990-1994 obtuvo ingresos del orden de 520.2 millones de pesos. Asimismo el gobierno liberó egresos por 96.6 millones de nuevos pesos, los cuales se destinaron fundamentalmente para liquidación de personal, pago de pasivos y

¹⁰⁷ Pichardo Pagaza, Ignacio. *Primer Informe de Gobierno*. Gobierno del Estado de México, 20 de enero de 1990 p. 48.

gasto corriente de los organismos en tanto se concluía el proceso de referencia. Por lo tanto el remanente era de 423.6 millones de pesos.¹⁰⁸

En 1995 se desincorporaron 6 organismos auxiliares: Aeropuertos y Servicios Auxiliares del Estado de México, La Comisión de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria del Estado de México, Fondo de Fomento Económico, Protectora e Industrializadora de Bosques, Prestadora de Servicios Turísticos "El Ocotal" y el Centro de Acopio Integrado, obteniendo ingresos por 21 millones 500 mil pesos.

Dando continuidad al programa de desincorporación iniciado en 1990, de aquellos organismos auxiliares y fideicomisos del Gobierno del Estado que cumplieron con los propósitos para los cuales fueron creados o cuya actividad puede ser atendida por los particulares, en el marco de una estrategia en la cual el Estado deja de ser el principal promotor del desarrollo, durante 1996 se concluyó el proceso relativo de 8 entidades: los Sistemas de Transporte Troncal de Toluca, Naucalpan, Ecatepec, Chalco y Cuautitlán Izcalli; la Constructora CODAGEM, Fertilizantes EDOMEX y el Centro de Artesanía Mexiquense, obteniendo ingresos en efectivo por 2 millones 257 mil pesos.¹⁰⁹

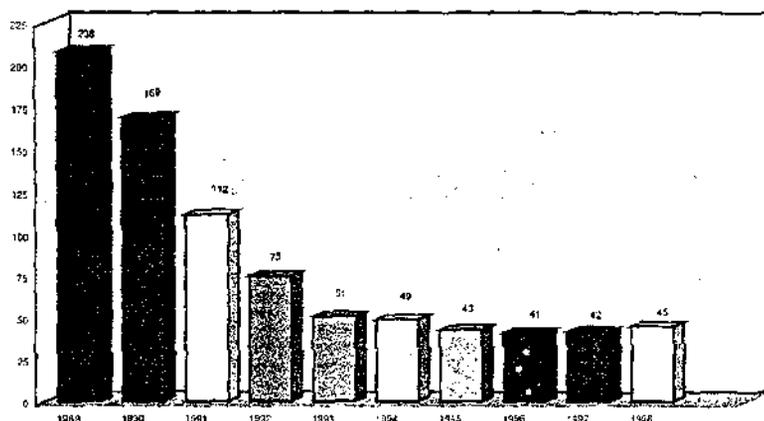
Durante el año de 1997 se concluyó la desincorporación de 5 entidades: Central de Equipo y Maquinaria Mexiquense (CEMMEX), Comisión para el Desarrollo Agrícola y Ganadero del Estado de México (CODAGEM), Fideicomiso para la Construcción y Operación de Centros de Abasto Popular (FICOCAP) y Sistemas de Transporte Troncal de Tlalnepantla y de Nezahualcóyotl. Encontrándose en proceso de desincorporación la Comisión de Transporte del Estado de México (COTREM), la Empresa para la Prevención y Control de la Contaminación del Agua en la zona de Toluca, Lerma y Corredor Industrial (EPCCA)¹¹⁰, así como el Instituto Estatal para el Desarrollo de la Seguridad en el Trabajo (ISET) y Tapetes Mexicanos, los cuales fueron concluidos en 1998.

¹⁰⁸ *Informe General del proceso de desincorporación de organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública del Estado de México 1990-1994*. Gobierno del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México. p. 29.

¹⁰⁹ *Cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno y Organismos Auxiliares del Estado de México 1996 (Resultados Generales)*. Gobierno del Estado de México, Secretaría de Finanzas y Planeación. p. 98.

¹¹⁰ *Cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno y Organismos Auxiliares del Estado de México 1997 (Resultados Generales)*. Gobierno del Estado de México, Secretaría de Finanzas y Planeación. p. 129

GRAFICA 2. EVOLUCIÓN DEL PROCESO DE DESINCORPORACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES 1990 - 1998



Fuente: Integrado con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno y Organismos Auxiliares del Estado de México 1998, y del Informe General del proceso de Desincorporación de Organismos Auxiliares y fideicomisos de la Administración Pública del Estado de México 1995-1999 (T II). El total anual incluye los organismos creados en cada año.

La desincorporación de entidades públicas en el gobierno del Estado de México de 1990 a 1998, generó ingresos del orden de 2,749,302.2 miles de pesos, y se gastaron 135,783.5 miles de pesos para liquidación de personal, pago de pasivos y gasto corriente de los organismos desincorporados, quedando un remanente de 2,613,518.7 miles de pesos.

CUADRO 1. RESUMEN DE INGRESOS Y EGRESOS POR DESINCORPORACIÓN DE 1990 A 1998
(Miles de pesos)

SECTOR	INGRESOS			EGRESOS	DIFERENCIA
	EFFECTIVO	TRANSFER.	TOTAL		
Finanzas y Planeación	1,243.0	37,420.5	38,663.5	3,772.1	34,891.4
Trabajo y Previsión Social	1,521.2	21,308.2	22,829.4	2,658.9	20,170.5
Educación, Cultura y B.S.	0.0	0.0	0.0	1,100.0	(1,100.0)
Desarrollo Urbano	40,595.8	1,799,353.5	1,839,949.3	6,641.4	1,833,307.9
Desarrollo Agropecuario	90,294.1	288,609.0	378,903.1	59,276.5	319,626.6
Desarrollo Económico	16,465.2	72,334.3	88,799.5	8,699.9	80,099.6
Administración	2,719.7	10,763.9	13,483.6	4,604.1	8,879.5
Comunicaciones y Transportes	177,152.8	70,494.7	247,647.5	49,030.6	198,616.9
Ecología	15,850.0	103,176.3	119,026.3	0.0	119,026.3
TOTAL	345,541.8	2,403,460.4	2,749,302.2	135,783.5	2,613,518.7

Fuente: Integrado con datos del Informe General del Proceso de Desincorporación de Organismos Auxiliares y Fideicomisos de la Administración Pública del Estado de México 1995 - 1999 (T II)

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

De los 194 organismos auxiliares y fideicomisos públicos desincorporados de 1990 a 1998 (93% de un universo de 208): 19 son descentralizados, 3 desconcentrados, 99 empresas de participación estatal mayoritaria, 44 de participación estatal minoritaria y 29 fideicomisos. La afectación por sector y la modalidad de desincorporación se presenta en el cuadro siguiente.

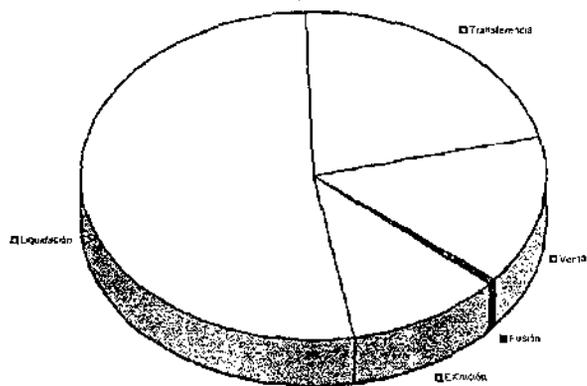
CUADRO 2. RESUMEN DEL PROCESO DE DESINCORPORACIÓN DE ORGANISMOS AUXILIARES DEL ESTADO DE MÉXICO 1990-1998

SECTOR	MODALIDAD DE DESINCORPORACION					TOTAL	%
	LIQUID	TRANSFER	VENTA	FUSION	EXTINC.		
Finanzas y Planeación	1	1	-	-	-	2	1.0
Trabajo y Previsión Social	1	-	-	-	-	1	0.5
Educación, Cultura y Bienestar Social	1	3	-	-	1	5	2.5
Desarrollo Urbano	21	2	1	-	1	25	13.0
Desarrollo Agropecuario	26	2	2	-	2	32	16.5
Desarrollo Económico	40	26	26	1	17	110	56.5
Administración	3	-	-	-	-	3	1.5
Comunicaciones y Transportes	9	-	-	-	-	9	5.0
Ecología	-	1	-	-	-	1	0.5
Salud*	-	6	-	-	-	6	3.0
TOTAL	102	41	29	1	21	194	100
%	52	21.5	15	0.5	11	100	

Fuente: Elaborado con datos del Informe General del Proceso de Desincorporación de Organismos Auxiliares y Fideicomisos de la Administración Pública del Estado de México 1995-1999, e información de la Cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno y Organismos Auxiliares del Estado de México (años de 1994 a 1998) y de los informes de Gobierno (años de 1993 a 1998).

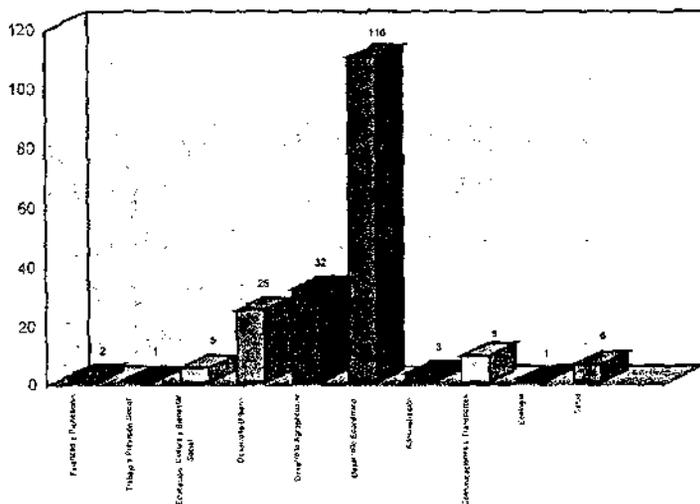
* La administración pública del Estado de México, formalmente no tiene un Sector Salud; en este caso se agrupan organismos que realizan funciones de esta naturaleza.

GRAFICA 3. DESINCORPORACIÓN DE ORGANISMO AUXILIARES DEL ESTADO DE MEXICO POR TIPO MODALIDAD 1990-1998



Fuente: Elaborada con datos del Cuadro núm. 2

GRAFICA 4. DESINCORPORACIÓN DE ORGANISMOS AUXILIARES DEL ESTADO DE MEXICO POR SECTOR 1990-1998



Fuente: Elaborada con datos del Cuadro núm. 2

D) Resultados del proceso

Hasta la década de los 70, cuando el modelo de desarrollo comenzó a dar muestras de agotamiento, el sector paraestatal fue determinante en el crecimiento de la economía y ocupó un papel preponderante en la procuración de servicios de salud, educación y vivienda, por ejemplo; si bien una intervención indiscriminada (en ocasiones justificada por la falta de iniciativa y preparación de los particulares para realizar ciertas actividades económicas) fue provocando efectos negativos en las finanzas estatales.

Los gastos y subsidios autorizados en los organismos auxiliares no prioritarios ni estratégicos, significaban distraer recursos que aplicados selectiva y racionalmente en otras áreas, podrían lograr un mayor crecimiento y desarrollo económico-social. Era necesario, por tanto, eliminar esos subsidios para aumentar el gasto social, incrementando significativamente los satisfactores indispensables, a fin de mejorar las condiciones de vida de amplios sectores sociales.

Durante el proceso de desincorporación los gobernadores del estado han reiterado su voluntad de mantener e incluso aumentar la provisión de bienes sociales¹¹¹. Sin embargo, aun cuando no se han comprometido abiertamente con la política de privatización de la salud, educación y seguridad social (como se ha hecho en otros países) una suerte de privatización inercial está ocurriendo en esos sectores debido al desarrollo que han tenido los programas sociales, a la demanda creciente de servicios sociales, incluso a ritmos mayores que en el pasado, mientras que los recursos destinados a su producción han venido disminuyendo; de tal manera que el sector privado participa en la prestación directa de varios de ellos (como salud y educación).

Respecto a la salud, por ejemplo, Laurell y Ortega dicen que las instituciones públicas de salud, particularmente las de seguridad social, han sufrido un grave deterioro a partir de la instrumentación del proceso de desincorporación. "Sin embargo, esto no se debe a la incapacidad intrínseca del sector público de producir servicios de calidad sino que es el resultado de las políticas instrumentadas en el marco de la política de ajuste económico"¹¹².

El creciente deterioro de las instituciones de salud, las han desprestigiado ante la sociedad. Este desprestigio constituye el contexto ideológico del proceso de privatización del servicio y contribuye a hacerlo socialmente aceptable. Pero la

¹¹¹ En su discurso el gobierno no plantea la privatización de las instituciones públicas y paraestatales de salud y educación, por ejemplo, por que sería políticamente insostenible. Sin embargo, esto no quiere decir que no haya tendencias importantes de privatización en los sectores aludidos, cuando se observan los hechos. Es más, estas tendencias no obedecen a hechos aislados o aleatorios sino a una política que, a pesar de no ser explícita, no deja de ser coherente con el proyecto económico actual.

¹¹² Laurell, Asa Cristina y María Cristina Ortega. "Privatización de los servicios de salud", en *El Cotidiano*, No. 39. México, Universidad Autónoma Metropolitana, ene.-feb 1991, p. 65.

privatización también tiene una sólida base material por el peso actual de la medicina privada y por los márgenes de ganancia que reporta.

De acuerdo a la Constitución existe el derecho a la salud, la educación, la vivienda y el empleo. Lo cual significa que el Estado tiene la responsabilidad de promover estos servicios a quienes lo requieran. Los derechos sociales existen para garantizar a los individuos un nivel mínimo de bienestar material, sin el cual, la existencia digna y libre es imposible. El desarrollo de los programas sociales paralelo a los requerimientos de la población, es un imperativo de política que el gobierno ha de seguir asumiendo. Además de la provisión pública de servicios sociales, no se ve hasta el momento otra alternativa para mejorar la situación de mucha población que vive en condiciones negativas y garantizar que quienes hoy en día tienen un nivel aceptable de bienestar no desciendan a niveles más bajos¹³.

El proceso ha permitido al Gobierno del estado obtener los siguientes logros:

- Inducir la participación de la iniciativa privada en los proyectos generadores de bienes y servicios socialmente necesarios;
- Generar recursos por la venta de empresas e instalaciones para apoyar las obras y servicios de mayor contenido social, así como para fortalecer las finanzas estatales y municipales, enriqueciendo su capacidad ejecutora de la obra pública;
- Reducir la transferencia de recursos hacia actividades empresariales para fortalecer la gestión gubernamental;
- Facilitar la modernización de unidades productivas al enajenarlas al sector privado inversionista, reforzando la conservación del empleo y la planta productiva estatal. Un alto porcentaje del empleo se mantuvo, ya que una parte del personal se reubicó en otros sectores de la administración pública y otra ha permanecido en las unidades de producción transferidas.¹⁴

"Con la desincorporación de entidades paraestatales, el estado disminuye su intervención en la esfera económica, sin embargo, continúa ejerciendo una influencia reguladora; fortalece los organismos auxiliares que cumplen una función social estratégica; fomenta una clase empresarial emprendedora, competitiva y comprometida con el desarrollo estatal, en el marco de la internacionalización de la economía; introduce cambios e innovaciones en sus estructuras administrativas para facilitar el tránsito de la economía y el cambio de la sociedad; libera recursos escasos que ahora se canalizan a elevar el nivel de vida de amplios grupos sociales en condiciones de pobreza y pobreza extrema."¹⁵

¹³ De acuerdo con el Consejo Estatal de Población del Estado de México, la marginación que presenta la entidad es baja al ocupar el lugar 21 en todo el país. Sin embargo los "Indicadores Socioeconómicos e Índices de Marginación Municipal 1990", señalan que 32 municipios tienen un grado de marginación alta, 16 están con registro de media, 58 de baja y 16 de muy baja.

¹⁴ Ricardo Pagaza, Ignacio. *Quinto Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado de México, 5 de septiembre de 1993, p. 119.

¹⁵ *Informe General del Proceso de Desincorporación ... op cit.* p. 10

Con los ajustes a la administración pública descentralizada, el gobierno estatal pretende encaminarse a lo que estudiosos del tema denominan Estado Socialmente Necesario. "Un Estado que gobierna más y administra aquello estrictamente indispensable. Un Estado que concesiona a particulares o grupos sociales servicios públicos que tenía a su cargo. Es un Estado que concibe a la privatización por los fines públicos que puede cumplir. En suma: es un Estado que devuelve a la sociedad, los ciudadanos y a sus instituciones iniciativas que pueden cumplir con eficacia".¹⁶

Mediante el proceso de desincorporación, la administración pública busca encontrar el tamaño justo, ni "obeso" ni "delgado", que satisfaga mejor las múltiples y complejas demandas sociales con eficiencia y eficacia, calidad y oportunidad; no pretender hacerlo todo, sino sólo de lo que debe, lo mejor que puede. Estado o mercado es una disyuntiva falsa. "los problemas son complejos, y también sus soluciones. Ni el Estado ni el mercado resuelven alternativamente las cosas. Si hay que terminar con la mitificación del Estado interventor, si el crecimiento estatal no necesariamente conlleva mayor bienestar social, también hay que desmitificar la eficacia del mercado. El Estado debe cambiar, hay empresas que se deben privatizar; pero esto no justifica la pauperización de las mayorías. Confiar sólo en las fuerzas del mercado es exponerse a crisis mayores".¹⁷

En consecuencia, el gobierno estatal no renuncia a sus obligaciones sociales; tampoco deja todo a merced de las fuerzas del mercado; promueve la iniciativa privada y social, y preserva la rectoría económica para favorecer el desarrollo de la sociedad.

3.3. Retos de las entidades privatizadas

La revisión de la participación estatal -y por ende la desincorporación de múltiples entidades del sector paraestatal- está plenamente justificada pues su fortaleza, su contribución al desarrollo depende no tanto de la cantidad de organismos que posee, sino de la calidad de su intervención. La intervención estatal en sí no es suficiente para remediar deficiencias y corregir desviaciones. No es la intervención *per se* lo que modifica para bien un hecho específico, sino la forma racional de hacerlo.

En las condiciones actuales, es imprescindible la modernización de las organizaciones empresariales privadas convertidas ahora en el agente más importante para promover el desarrollo, que retomen los espacios que el Estado deja en su repliegue relativo y lo reemplacen del papel protagónico que ha venido desempeñando en los procesos económicos y sociales, así como para vincularse

¹⁶ Uvalle Berrones, Ricardo. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*. op. cit. p. 103.

¹⁷ Alonso, Jorge (coord.) *El nuevo Estado mexicano I. Estado y economía*. México, Nueva Imagen, 1994 p. 43.

con mayor éxito a la nueva economía mundial caracterizada por una fuerte competencia.

El desafío de la modernización del sector paraestatal desincorporado es enorme, para realizar con eficiencia, calidad, oportunidad y competitividad los procesos productivos, en el marco de la apertura y condiciones que implica el Tratado de Libre Comercio y la globalización económica. Además la empresa privada, sobre todo en materia de ciencia y tecnología, deberá vincularse más con las instituciones de educación superior e investigación; incrementar significativamente su hasta ahora simbólico gasto en la materia; desarrollar programas de formación y capacitación continua para sus trabajadores, como de desarrollo y actualización de sus directivos.

Por su parte, el nuevo modelo de desarrollo económico-social, requiere del sector público, instrumentar un conjunto de políticas protectoras del sector privado; construir infraestructura productiva y de servicios; mantener un equilibrio financiero, de tal manera que el déficit no impida la expansión económica, ni constituya una presión adicional al proceso inflacionario; eliminar regulación innecesaria; mejorar la eficiencia y eficacia de su aparato administrativo.

Corresponde a los empresarios mexiquenses, probar su capacidad de clase capitalista moderna, emprendedora, capaz de responder al reto de su nueva responsabilidad: ser el motor del desarrollo económico y social, para dar respuestas efectivas, oportunas y racionales a las crecientes y complejas demandas sociales del Estado de México.

3.4. Perspectivas del sector auxiliar

La desincorporación de entidades paraestatales no es un hecho aislado, sino que se inscribe dentro de una estrategia más general de cambio estructural en los organismos auxiliares. Concluido el programa de desincorporación instrumentado a partir de 1990, para 1998 el sector auxiliar estatal se integra por 45 entidades, sobre todo prestadoras de servicios de alto contenido social, como salud, seguridad y asistencia social, educación, protección y restauración ambiental, entre otras. (Al final del capítulo se presenta el sector auxiliar vigente).

En el momento actual y seguramente con mayor intensidad en el futuro por los cambios mundiales en los aspectos económico, social, político, cultural, administrativo, etc., no hay duda de la insoslayable e impostergable adaptación del sector auxiliar a las nuevas condiciones, en las que su función será a menudo más importante que en el pasado. En este contexto deben dedicarse esfuerzos y destinarse recursos para el mejoramiento del rendimiento de las entidades que permanecen bajo el control gubernamental como de todas aquellas que han sido privatizadas. A este propósito se orientan, entre otros, los

programas de Calidad y Productividad, y de Modernización de la Empresa Pública, instrumentados tanto a nivel nacional como estatal.

En el contexto de enormes rezagos sociales, de necesidades crecientes y complejas, con menores o iguales recursos (financieros, materiales, humanos, etc.), la modernización del sector auxiliar es una necesidad impostergable. El entorno mundial globalizante los promueve y exige como condición esencial para ser más eficientes, productivos y competitivos. De tal manera, las entidades del sector auxiliar requieren, para cumplir sus cometidos para los cuales fueron creados, sin ser una onerosa carga para el erario estatal, entre otros importantes aspectos, los siguientes:

- Lograr la autosuficiencia presupuestal y el uso eficiente de los recursos.
- Sanear la administración y equilibrar las finanzas.
- Establecer los mecanismos para lograr la transparencia en el manejo de los recursos públicos, en particular para la contratación de la obra pública, la adjudicación de pedidos para adquirir bienes y servicios, y el reclutamiento de personal cada vez más profesionalizado y con vocación de servicio.
- Ejercer con oportunidad la vigilancia y el control sobre las operaciones de la entidad; supervisar el funcionamiento de las contralorías internas; promover la práctica anual de auditorías externas y establecer los procedimientos necesarios para su eficiente control.

Pese a los avances y logros alcanzados, aún subsisten problemas que demandan una acción clara y decidida del gobierno para superarlos y para consolidar el cambio estructural. Algunas de las grandes líneas a desarrollar serían:

Primero, el Estado como propietario de las entidades paraestatales debe asumir su responsabilidad financiando sanamente la creación y expansión de las mismas, evitando excesivos "apalancamientos" que distorsionan los resultados obtenidos. Asimismo, es conveniente ajustar los precios -de bienes y servicios- en función de los costos y la productividad de los organismos y no responsabilizarlos del otorgamiento de subsidios.

Es necesario consolidar los logros obtenidos mediante el uso de los convenios de rehabilitación financiera y cambio estructural, extendiendo su alcance a todas aquellas entidades estratégicas o prioritarias que lo requieran. Ello permitirá avanzar en la formación de un sector auxiliar más eficiente.

Segundo, el Estado como administrador de los organismos, debe asumir su responsabilidad, pagando salarios y prestaciones justas a sus trabajadores. Esta mejor retribución ha de tener como contraparte el establecimiento de relaciones laborales de nuevo tipo, con mayor flexibilidad laboral y atractivos estímulos a la productividad. Sobre estas bases el sector auxiliar estará en mejores condiciones de enfrentar los difíciles retos que conllevan la modernización.

Tercero, la mayor autonomía –real más que formal- también es esencial. Al modernizarse el marco legal que rige su actividad y relaciones con el sector central, se responsabiliza esencialmente a la dirección general y al órgano de gobierno de la toma de decisiones y se sientan las bases para el desarrollo de las capacidades para una mejor gestión y administración.¹¹⁸

La mayor autonomía de gestión posibilita el desarrollo de la planeación estratégica y operativa desde el propio organismo auxiliar, con lo que se supera el horizonte de corto plazo con que frecuentemente operan muchos de ellos. Al ampliar el horizonte de planeación-programación-presupuestación, se promueve una mejor utilización de los recursos.

Además, resulta legítimo y razonable que cada uno de ellos pueda decidir responsablemente sobre aspectos como la adquisición o enajenación de productos, el ejercicio de niveles de inversión con recursos propios, su estructura administrativa y los niveles de remuneración personal, cuya fijación no sea competencia de otras instancias, para de esta forma cumplir mejor con los objetivos que le ha asignado el gobierno.

Complementariamente, una mayor autonomía de gestión supone el desarrollo de un sistema de evaluación que ponga el énfasis sobre los resultados, para lo cual es necesario profundizar en la utilización de indicadores de gestión.

Es de esperarse que el sector siga creciendo, aunque sin llegar al grado registrado en 1989, por la amplia participación que ahora se le brinda a los sectores privado y social. Esto para propiciar el desarrollo y mejor funcionamiento del mercado privado y se garanticen crecientes niveles reales de bienestar social, particularmente a los numerosos núcleos sociales, actualmente en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

Consideraciones finales

La privatización ha sido y es un tema verdaderamente polémico; en su debate encontramos posiciones extremas que van desde las que defienden a ultranza esta tendencia que no admiten oposición –a pesar de que algunos países ya han iniciado sino un temprano retorno a la intervención estatal, si una desilusión de la privatización-, hasta otras para quienes el Estado sigue siendo la única garantía de desarrollo social y económico en un contexto donde la crisis se ha enraizado sin aparentes visos de próxima solución.

¹¹⁸ Sin embargo, una correcta operación de los órganos de gobierno, exige un funcionamiento regular, una integración y representación adecuadas, información oportuna y confiable y, sobre todo, que los consejeros asuman plenamente su corresponsabilidad en todas las decisiones que no estén sujetas a otras instancias gubernamentales.

Las reflexiones vertidas en este trabajo no tienen por objeto magnificar al Estado, defenestrar al mercado o desconocer los graves problemas que han conducido a la pérdida de la confianza en aquél. No pueden cerrarse los ojos ante ciertas manifestaciones de uso ineficiente de recursos que aún persiste en el ámbito público. Tampoco podemos soslayar el centralismo burocrático, ignorar las políticas desfavorables y las decisiones erradas, el evidente deterioro de los servicios, la corrupción e ineficaz administración de una gran cantidad de entidades públicas que dio motivo a su desincorporación.

No hay duda que el mercado puede contribuir mejor que el Estado a la satisfacción más plena de una serie de necesidades sociales. Si bien es pertinente tener presente que la empresa privada en mercados competitivos es frecuentemente eficiente, sin competencia sus resultados pueden ser inconvenientes desde el punto de vista económico y social. Así, no puede proclamarse que la gestión privada –como sugieren sus ideólogos-, constituye la panacea a la esencial complejidad del dominio público; además las tareas públicas, la mayoría de las veces, son más heterogéneas y complejas que las privadas.

El saneamiento de las finanzas públicas es necesario y conveniente, pero la privatización no es la única solución a este problema del Estado. Así mismo, la experiencia ha demostrado que la productividad y eficiencia no son implícitas de la actividad económica del sector privado, como tampoco lo es la incapacidad congénita del gobierno para administrar eficientemente sus empresas.

Estado o mercado es un falso dilema. Hoy más que nunca, se requiere de un sector privado moderno, capaz, emprendedor y consciente de su nueva responsabilidad histórica; de una inversión extranjera debidamente regulada y canalizada a las áreas de mayor impacto económico y social; de una ciudadanía participativa, organizada y solidaria; de un Estado con voluntad política, abierto a las decisiones e iniciativas sociales, con capacidad negociadora, eficaz y eficiente en su desempeño, para afrontar y superar los desafíos que plantea la modernidad nacional.

Frente al desprestigio del Estado –no siempre justificado por que ha tenido innumerables éxitos- la solución no puede ser el antiestatismo. No se trata de desmantelarlo, sino de incidir en su democratización, relegitimación, reforma y redefinición como núcleo regulador de las actividades públicas y privadas y, por tanto, convertirlo en facilitador de la expresión de las más diversas alternativas surgidas de la sociedad, y promotor de un desarrollo socioeconómico sostenido, justo y equitativo.

La privatización, como hasta el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han reconocido, constituye una solución limitada, un medio y no un fin, a los problemas del Estado, sobre todo económicos y sociales.

**CUADRO 3. SECTOR AUXILIAR DEL ESTADO DE MÉXICO VIGENTE
A DICIEMBRE DE 1998**

SECTOR/ENTIDAD	NATURALEZA JURIDICA			FECHA DE CREACION
	DESCENTRALIZADO	E.P.E. MAYORITARIA	FIDEICOMISO	
GOBIERNO				
1 - Fondo de Seguridad Pública del Estado de México.			X	4/IX/98
2 - Fideicomiso de Protección Civil del Gobierno del Estado de México			X	28/XI/96
FINANZAS Y PLANEACION				
1 - Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México	X			26/XII/91
TRABAJO Y PREVISION SOCIAL				
1.- Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo Industrial	X			13/IX/80
EDUCACION, CULTURA Y BIENESTAR SOCIAL				
1.- Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec	X			10/IX/90
2 - Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl	X			7/IX/91
3 - Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de México.	X			17/X/94
4 - Universidad Tecnológica Fidel Velázquez	X			27/XII/94
5 - Universidad Tecnológica de Tecámac	X			28/VI/96
6 - Universidad Tecnológica del Sur del Estado de México	X			29/VIII/97
7 - Colegio de Bachilleres del Estado de México	X			28/VI/96
8 - Tecnológico de Estudios Superiores de Coacalco	X			4/IX/96
9 - Tecnológico de Estudios Superiores de Cuautlilan Izcalli	X			29/VIII/97
10 - Tecnológico de Estudios Superiores del Oriente del Estado de México	X			29/VIII/97
11 - Tecnológico de Estudios Superiores de Huixquilucan	X			29/VIII/97
12 - Tecnológico de Estudios Superiores de Jiotepec	X			29/VIII/97
13 - Tecnológico de Estudios Superiores de Tlanquistepec	X			29/VIII/97
14 - Comité de Instalaciones Educativas del Estado de México	X			17/II/98
15 - Fideicomiso Comité de Instalaciones Educativas del Estado de México			X	17/II/98

SECTOR/ENTIDAD	NATURALEZA JURIDICA			FECHA DE CREACION
	DESCENTRALIZADO	E.P.E MAYORITARIA	FIDEICOMISO	
16 - Servicios Educativos Integrados al Estado de México	X			03/VI/92
17.- Tecnológico de Estudios Superiores de Chalco	X			08/XII/98
18.- Tecnológico de Estudios Superiores de Jocotlán	X			06/XII/98
19 - Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de México	X			26/XI/98
20 - Instituto Mexiquense de Cultura	X			03/IX/87
21.- Sistema de Radio y Televisión Mexiquense	X			17/XII/98
22.- Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México	X			10/IX/94
23.- Fondo para la Atención a la Juventud del Estado de México			X	04/IX/98
24.- El Colegio Mexiquense		X		30/IX/86
25.- Conservatorio de Música del Estado de México			X	13/IX/91
SALUD				
1 - Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Estado de México	X			05/II/54
2.- Instituto de Salud del Estado de México	X			31/XII/86
3.- Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios	X			28/VIII/69
DESARROLLO URBANO Y OBRAS PUBLICAS				
1 - Instituto de Acción Urbana e Integración Social	X			31/XII/69
2.- Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México.	X			24/VIII/83
3.- Comisión Estatal de Agua y Saneamiento	X			14/VI/74
DESARROLLO AGROPECUARIO				
1 - Protectora de Bosques del Estado de México	X			13/VIII/90
2 - Instituto de Investigación Agropecuaria, Acuicola y Forestal en el Estado de México	X			02/VIII/87
3.- Fondo Alianza para el Campo del Estado de México			X	29/III/96
4 - Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos del Estado de México			X	15/III/96
DESARROLLO ECONOMICO				
1 - Fideicomiso para el Desarrollo de Parques y Zonas Industriales del Estado de México			X	10/VIII/82
2 - Instituto de Investigación y Fomento de las Artesanías del Estado de México	X			10/IX/84
3.- Fondo de Solidaridad Empresarial			X	22/IX/93

SECTOR/ENTIDAD	NATURALEZA JURÍDICA			FECHA DE CREACION
	DESCENTRALIZADO	E.P.E. MAYORITARIA	FIDEICOMISO	
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES				
1 - Junta de Caminos del Estado de México	X			11/IX/89
ECOLOGÍA				
1 - Reciclagua, Sistema Ecológico de Regeneración de Aguas Residuales Industriales, S.A. de C.V		X		06/IV/98
2 - Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna			X	03/IV/78
TOTAL	33	2	10	45

Fuente: Integrado con información del *Informe General del Proceso de Desincorporación de Organismos Auxiliares y Fideicomisos de la Administración Pública del Estado de México 1995 - 1999 (T II)*.

CAPITULO IV

LA POLÍTICA SOCIAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

La creciente desigualdad que caracteriza a la sociedad mexicana –como a muchas otras del mundo en desarrollo–, atenta contra el desarrollo económico; mayores lujos para unos pocos y miseria para muchos no permiten la construcción de una sociedad moderna, pacífica y civilizada; la fractura social en el marco de la democracia termina generando inestabilidad política, la cual aleja a la inversión productiva de mediano y largo plazo, y la represión no puede contener para siempre la protesta social.

Las medidas económicas contempladas en los programas de ajuste, en el marco del nuevo modelo económico, profundizaron la situación de pobreza y se agudizó el resquebrajamiento del consenso social. A fin de compensar estos efectos se implementó una estrategia social dirigida a enfrentar la pobreza y brindar protección a los grupos más vulnerables, a tratar de crear las condiciones para el crecimiento del empleo y el fortalecimiento del sistema de seguridad social, mejorar la eficiencia de los servicios sociales, fortalecer la red institucional y estimular la participación organizada de la sociedad. Sin embargo, esto debe estar acompañado de un modelo económico y social que responda de manera satisfactoria a las crecientes demandas de la sociedad en su conjunto, principalmente de los numerosos núcleos sociales en condiciones de pobreza o miseria.

Desde diferentes perspectivas analíticas, últimamente, se ha venido avanzando en la evaluación de la magnitud y de la trascendencia del deterioro social con el que la sociedad mexicana se enfrenta desde principios de los 80, y derivado de ello, en el análisis y recomendaciones de diversas opciones de política para enfrentar dicha problemática.

Los desafíos a enfrentar por el nuevo carácter de la política social son significativos, para alcanzar niveles crecientes de equidad, eficiencia y eficacia. Debe hacer frente no sólo a los problemas derivados de las nuevas situaciones de pobreza y de cambios en la relación Estado-sociedad (tales como procesos de privatización, desregulación y descentralización), sino también a mitos como el desarrollo por derrame, la congénita ineficiencia del gasto social y a la idea normalmente implícita de que el problema social puede resolverse burocráticamente. El mayor desafío de la política social, entonces, consiste en incorporar a los pobres o habilitarlos para incorporarse a la sociedad productiva, más que propender a retenerlos en el sistema como pobres; a crear una sociedad con igualdad de oportunidades.

4.1. Sobre la Política Social

El término política social es de uso común cuando se analizan las actividades del sector público y tiene un significado aparentemente claro hasta que se enfrenta el problema de definirlo, lo cual no es común entre los especialistas y estudiosos del tema. Hecho que ha generado confusión y provocado que con frecuencia se utilicen como sinónimos de aquella, otros vocablos de significado distinto, tales como: caridad¹¹⁹, beneficencia¹²⁰ y filantropía¹²¹, entre otros.

La política social tiene un origen netamente económico y político. Uno de sus objetivos más comunes es incorporar productivamente a los pobres al quehacer económico, para que, con su esfuerzo propio puedan obtener los satisfactores básicos para una existencia decorosa. A diferencia de la caridad, la beneficencia y la filantropía, la política social tiene a carácter obligatorio -no voluntario-, por ser un instrumento del Estado para alcanzar la justicia social en un medio caracterizado por una profunda inequidad en la distribución del ingreso y la riqueza, en las responsabilidades y oportunidades. El gobierno mexicano, desde la administración de Cárdenas ha reconocido explícitamente su responsabilidad de asistir a los grupos muy pobres de la sociedad y se ha entendido la política social como un elemento central del proceso de distribución social de los recursos públicos.

La política social moderna, como un conjunto de acciones formales del Estado, encuentra su plataforma de despegue en los trabajos pioneros de la Organización de las Naciones Unidas. Desde su fundación, la ONU se preocupó por analizar los diversos problemas sociales que enfrentaba el tercer mundo con el fin de diseñar procesos de desarrollo.

En la actualidad, seguramente no existe una definición universalmente aceptada de política social, y algunos autores -como Marshal- han sugerido que "la idea de política social no es un término técnico ni con significado exacto". Sin embargo, es posible distinguir en la literatura al menos cuatro perspectivas básicas de la idea de política social:

¹¹⁹ La caridad (o ayuda que los más aventajados ofrecen a los menos favorecidos) tiene un origen netamente religioso y presenta algunas características básicas. Es voluntaria, lo que significa que nadie está obligado a ser caritativo, excepto en circunstancias extremas; es preferentemente individualista, y tiene como principal objetivo obtener la salvación eterna (el cielo, la gloria). En México, la caridad fue el mecanismo dominante de ayuda a los grupos pobres hasta entrado el siglo XIX.

¹²⁰ La beneficencia puede derivarse de impulsos caritativos, pero se distingue de la caridad porque se realiza de manera colectiva y organizada más que de manera individual, y puede efectuarse por organizaciones tanto públicas como privadas. En México, cuando el gobierno realiza labores de beneficencia lo ha hecho normalmente en situaciones de desastres naturales, mientras que las organizaciones privadas realizan estas labores como una estrategia sistemática de ayuda a los grupos pobres, con objetivos finales diversos.

¹²¹ Respecto a la filantropía tiene un origen más humanista que religioso. El filántropo ayuda por afición, casi por hobby, no tanto por interés político o económico. Por tanto, en el fondo la filantropía responde más al interés del que ayuda (a su propia satisfacción o placer), que al de los receptores de la ayuda. Así, la filantropía puede ser más caprichosa y menos relacionada con las necesidades de los receptores que la ofrecida mediante la caridad y beneficencia.

- a) La política social como *concepto filosófico*. En un sentido abstracto, la política social es el medio que utilizan colectivamente los miembros de organizaciones sociales y políticas para encontrar soluciones a los problemas que les afectan.
- b) La política social como *producto*. Vista de esta manera, la política social consiste en conclusiones alcanzadas por los individuos encargados del mejoramiento de las condiciones de vida y organización social de la comunidad.
- c) La política social como *proceso*. Desde esta perspectiva la política social es el proceso fundamental mediante el cual las organizaciones sociales mantienen una búsqueda de mejores condiciones para sus miembros, las políticas sociales son permanentes y nunca terminan de desarrollarse plenamente, de manera continua se modifican conforme se alteran las condiciones y los valores sociales.
- d) La política social como *una estructura para la acción*. En este caso, la política social es tanto un producto como un proceso. Asume la existencia de una política bien definida, la cual se puede implementar en el contexto de los cambios probables de valores, estructura y condiciones del grupo afectado.¹²²

Parte de la dificultad de definir el concepto de política social se debe a su íntima relación con acciones de política económica, con la cual, a veces, es confundida y en la actualidad la política social más bien parece estar subsumida a la política económica.¹²³ Esta última se vincula en mayor medida con programas y acciones relacionadas directamente con el crecimiento económico, aspectos monetarios y fiscales, mientras la política social se relaciona más con gastos y acciones que inciden directamente en el bienestar social de la población. Este puede entenderse como la satisfacción de necesidades cualitativas y cuantitativas que recibe un grupo de personas en una sociedad, las cuales incluyen consumo y acceso a bienes y servicios, relaciones sociales y calidad del ambiente, entre otras¹²⁴. Un bienestar social mínimo se alcanza siempre y cuando se cubran las necesidades básicas, es decir, las que se requieren para sobrevivir en condiciones aceptables. Estas incluyen alimentación, vivienda, educación y salud, como las más importantes.

Cuando las necesidades básicas no son cubiertas –y en México, como en muchos otros países en desarrollo, millones de habitantes no las satisfacen– se dice que

¹²² Sobrino, Jaime, Garrocho, Carlos. *Pobreza, Política Social y Participación Ciudadana*. México, El Colegio Mexiquense – Secretaría de Desarrollo Social, 1995. pp. 32-33.

¹²³ Cuando realmente las políticas económica y social, deben estar articuladas para producir una acción social del Estado plena de coherencia. "De lo contrario la política social se remitirá a ser el vagón de cola de todas las políticas, destinada a provocar lo que se ha llamado el *efecto ambulancia* que consiste en que la política social va recogiendo los *muerdos y heridos* que va dejando a su paso la política económica". Blanco, Carlos. "La Reforma del Estado y la Política Social", en *Revista Reforma y Democracia* No. 1. Venezuela. CLAD, Enero de 1994. pp. 94-95.

¹²⁴ Rodríguez Hernández, Francisco. *Estado de México. Bienestar y Territorio 1960-1980*. México, El Colegio Mexiquense, 1991. p. 45.

existe marginalidad¹²⁵. Con este concepto se identifica a grupos de personas que en el campo o la ciudad habitan en viviendas precarias, carecen de servicios como agua, drenaje y electricidad, no tienen un empleo estable, su ingreso y niveles de vida son bajos y tienen escasa o nula participación política¹²⁶. Estos grupos no reciben los beneficios del desarrollo nacional ni de la riqueza, aunque participen en su generación.

Por lo anteriormente expresado, se pueden inferir tres conclusiones preliminares. a) las políticas identificadas como *sociales* no deben interpretarse como si su único objetivo fuera el bienestar social; b) todas las políticas públicas, que no son convencionalmente definidas como *sociales*, pueden tener un efecto igual o superior en el bienestar social de la población; c) la política pública debe entenderse como una totalidad en la que las políticas sociales se interrelacionan significativamente con el resto de las políticas públicas¹²⁷.

La diversidad de ideas y enfoques sobre la política social es significativa. Ilustra esto, lo expresado por González Tiburcio, para quien, en su versión instrumental, la política social puede ser entendida como el conjunto de normas, recursos e instituciones que el Estado utiliza para garantizar el bienestar social de la población. Sus objetivos, instrumentos, modalidades de participación social y efectos sobre las condiciones de vida de la población, lo determinan las características del escenario nacional, incluida la definición que se hace del país¹²⁸.

Las fronteras de la política social son difíciles de definir. En principio, se puede sugerir que la política social incluye todas las acciones que se relacionan con la distribución de recursos y oportunidades entre los miembros de la comunidad, así como las que buscan alterar las distribuciones establecidas. Desde esta perspectiva, es inevitable que diversas políticas tengan una zona de influencia en el área social y otra en la económica. Por ejemplo, ciertos problemas de pobreza están profundamente relacionados con políticas de desarrollo regional, crecimiento económico, fiscales y de aliento al empleo, las cuales han sido tradicionalmente consideradas como políticas de orden económico, más que

¹²⁵ Al referirse a la marginación social, el Consejo Nacional de Población identifica a grosso modo dos grandes enfoques o modos de conceptualizarla: a) es producto de la resistencia de origen histórico y sociocultural de los actores tradicionales para integrarse al proceso de modernización, la cual se expresa como persistencia de economías autoconsumitivas, parcial inserción a la economía de mercado y bajos ingresos monetarios que resultan de una productividad del trabajo inferior a la media nacional; b) es fruto de un "estilo de desarrollo" donde la modernización, parcial y precaria, reproduce las condiciones sociales de exclusión en que se encontraban originalmente determinados grupos sociales integrados al proceso de desarrollo. Consejo Nacional de Población. *Indicadores Socioeconómicos e Índices de Marginación Municipal 1990*. México, 1993. p. 10.

¹²⁶ Michel, M. "Dependencia y Marginalidad", en Díaz-Polanco, H., et al., *Indigenismo, Modernización y Marginalidad. Una revisión crítica*. México, 1979, pp. 153-156.

¹²⁷ Sobrino, Jaime; Garrocho, Carlos. *op. cit.* p. 35.

¹²⁸ González Tiburcio, Enrique. "Política Social del Estado", en *Revista del Senado de la República*, vol. 4, No. 10, ene. - mar 1998, p. 85.

social. Por otro lado, diversas políticas sociales, como educación, pueden tener un efecto directo en las economías locales y nacionales.

Es posible que el término política social tenga un significado particular según el tiempo y el lugar, pues en el fondo es producto de un proceso social, cultural y político; un proceso que determina la visión de justicia social, de lo que son las necesidades de la población, de lo que se supone es un nivel de bienestar razonable, de las desigualdades aceptables en la sociedad, del papel social del Estado y de lo que finalmente sustenta el modo de vida de cada sociedad.

4. 2. Transformaciones recientes de la Política Social

La relación entre el Estado, la economía y la sociedad civil, particularmente en países en desarrollo ha registrado cambios espectaculares en un periodo bastante breve. Inducidos por los países desarrollados (como la Gran Bretaña y Estados Unidos, entre otros) y presionados por los organismos financieros internacionales, desde principios de la década de los ochenta, los Estados latinoamericanos y sus actividades en la economía como en la sociedad inician un proceso de redefinición ante una serie de fuertes críticas acerca de su papel desarrollista²⁰. De tal forma se plantea e instrumenta su retirada de la esfera económica para dejarla en manos del mercado, su retroceso en el campo administrativo, su retirada en diversas áreas de la seguridad social, educación, salud y vivienda, reduciendo radicalmente la intervención estatal en favor de la iniciativa privada y en menor grado en el sector social.

Sin embargo, en la mayoría de los países la retirada del Estado de áreas de políticas importantes creó un vacío institucional y político. En la economía ese vacío fue ocupado por organizaciones de grupos de interés mercantil, y en áreas relacionadas con la atención de necesidades básicas de los sectores populares por organizaciones de autoayuda, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales orientados hacia la plena realización de la ciudadanía en sentido civil, político y social. Además, estas reformas instrumentadas también provocaron al Estado, pérdida de capacidades y habilidades técnicas que podrían haber sido movilizadas para contribuir a la definición de políticas y sistemas en

²⁰ El Estado desarrollista no sólo aportaba la mayor parte de la estructura del soporte del proceso de desarrollo sino que —a largo plazo— extendía su poder e influencia hasta las propias áreas que lo afectaban. Así, la acción estatal llegó a incluir, además de las áreas básicas referentes a la continuidad, el orden interno y las relaciones externas del sistema social, un número cada vez mayor de intervención en: el campo del desarrollo educacional, tecnológico y científico; el campo de las políticas sociales, incluyendo niveles de vida, servicios sociales y de seguridad social, niveles de ingreso, funcionamiento del mercado de trabajo, poder adquisitivo de la población, formación de la fuerza de trabajo; el campo de las políticas financieras, incluyendo crédito, cuestiones monetarias (emisión, devaluación, tasas de cambio), asuntos fiscales (exenciones, concesiones, impuestos), presupuestos, gasto público (subsidios); el campo de la política económica, incluyendo inversiones públicas, políticas acerca de la producción y compra de bienes y servicios, nacionalización, privatización; el campo de la política legal, incluyendo conciliación y arbitraje, justicia legal (civil y penal), sanciones y represión. Véase: Vellinga, Menno (coord.), *El Cambio del Papel del Estado en América Latina*. México, Siglo XXI, 1997. p. 17.

áreas centrales de la vida social y económica, dificultando la búsqueda de medidas o alternativas eficientes para aliviar el problema básico de la población, no sólo latinoamericana, sino de todo el denominado Tercer Mundo: las desigualdades estructurales enraizadas en la organización de la economía y la sociedad, y la exclusión social, económica y política de los segmentos pobres de cada uno de esos países.

Desde entonces, los gobiernos de los países en desarrollo emprendieron cambios en su política económica en dirección similar, pero ninguno realmente ha logrado avanzar en su política social pese a que todos enfrentan pobreza y marginación cada vez creciente, y a los programas diseñados y puestos en marcha para superarlas. Es más los ajustes instrumentados, en su mayoría han conspirado en contra de cualquier intento por desarrollar una política social amplia y efectiva basada en las nuevas realidades y perspectivas abiertas por la reforma económica.

México no ha escapado a esta realidad, sobre todo a partir de la dramática crisis de 1982-1983 que lo llevó a implementar un proceso global de reforma del Estado¹³⁰, mediante el cual se busca redefinir teóricamente y replantear en la práctica funciones y atribuciones, obligaciones y derechos recíprocos entre la sociedad y el Estado. Así, emprende importantes y radicales reformas a la economía nacional mediante la liberalización comercial y la desregulación interna, la privatización¹³¹ de la mayoría de empresas estatales y la reducción del tamaño del gobierno. Ello a la vez que constituyó una respuesta a los dramáticos cambios en la economía política internacional, colocó en el centro de la atención política e intelectual la cuestión del Estado, de su crisis y de su obligada reforma.

En este cuestionamiento del Estado y entronización del mercado como nuevo motor del desarrollo, ha tenido un lugar destacado la problemática de la vida social, el bienestar colectivo y los diversos modos de redistribución de ingresos, riquezas, derechos y capacidades, altamente concentrados en un reducido núcleo de la población mexicana, a pesar de las políticas sociales implementadas.

Parte importante de la reforma estatal se orienta a la descarga de las demandas sociales y transfiere al mercado la regulación de ellas como vía para derivar a la

¹³⁰ En el debate sobre la reforma del Estado se puede decir que el punto nodal es la redefinición de ámbitos de competencia para delimitar la autoridad estatal y recuperar muchos ámbitos de decisión y acción a favor de los individuos, grupos ciudadanos y organizaciones civiles. Por una parte, se rescatan campos de acción tradicionalmente considerados propios del Estado, para incorporarlos al dominio privado, por la otra, se afinan las responsabilidades que se reconocen como propias de la acción estatal y se diseñan formas y mecanismos para exigir y controlar su cumplimiento. León, Samuel. "Política social y salud" en Rosas A., Bianca (ed.), op. cit. p. 237.

¹³¹ Con el propósito declarado de racionalizar el uso de los fondos públicos y dar mayor eficiencia a la administración gubernamental, el gobierno mexicano impulsó una acelerada privatización de las empresas no prioritarias ni estratégicas, productoras de bienes y servicios de propiedad estatal, bajo el supuesto de que, al desprenderse de responsabilidades y funciones que no le corresponden, el Estado podrá asumir con mayor eficiencia las funciones que sí le son propias, entre ellas las que tienen que ver con la regulación y fomento del desarrollo, la protección de los derechos individuales y la procuración del bienestar social.

sociedad la responsabilidad en torno al Estado de bienestar. Sin embargo, como apunta David Ibarra:

"El funcionamiento del mercado, si bien facilita la formación de capital y la eficiencia productiva, premia en exclusiva a los ganadores de la competencia. Y al hacerlo, propicia disparidades sociales insostenibles a la larga, así como la multiplicación de formas monopólicas de producción que cancelan muchas de las ventajas del propio modelo clásico de competencia. El mercado, con sus relaciones desiguales de división de trabajo y parcialmente iguales en el intercambio, está intrínsecamente imposibilitado para procurar la equidad distributiva."¹³²

La fórmula mercantilizadora no ha ofrecido respuesta favorable para enormes contingentes sociales, especialmente aquellos de precarias condiciones económicas, los cuales no se adaptan o no pueden hacerlo pronto, al nuevo entorno de libertad económica y competencia y, por lo tanto, quedan excluidos de los beneficios del mercado. En una economía de mercado no existe la certeza de que aquellos que soportan los costos —es decir, los más pobres— van a recibir también los beneficios. Esta universalización del mercado tampoco arroja, al menos en la actualidad, ritmos de crecimiento global que pudieran, por ellos mismos, ofrecer expectativas creíbles y reales de mejoramiento sostenido por la vía del empleo formal, porque éste en el marco de la crisis actual no sólo no se ha generado —o en el mejor de los casos cuando se han creado fuentes de trabajo, el salario ha sido severamente castigado— sino que se ha incrementado el desempleo, arrastrando a núcleos crecientes de población a condiciones de pobreza y pobreza extrema, ampliando aun más la ya grave desigualdad entre ricos y pobres.

Los cambios ocurridos en el patrón de relación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil¹³³ han creado situaciones ventajosas sobre todo para los grupos y las clases indentificados con la modernización de la economía y su integración a un contexto económico internacional. Esos grupos lograron fortalecer sus intereses, que en los años anteriores se habían establecido dentro del Estado a expensas de los menos exitosos sectores de ingresos medios y bajos, y de los sectores de áreas rurales y urbanas ya desde antes económica y socialmente excluidos. La manera en como se ha realizado el programa de privatización es

¹³² Citado en: Cordera, Rolando, "Mercado y equidad de la crisis del Estado a la Política Social", en Rosas A. Blanca (ed.), *op. cit.* p. 53

¹³³ Tradicionalmente se ha visto a los componentes de esta triada como elementos excluyentes, que buscan sustituirse y enfrascados en constante competencia. Sin negar estos rasgos, también es posible avanzar hacia un esquema donde puedan enfatizarse la complementariedad, la colaboración, el equilibrio constructivo y el aprendizaje mutuo. Se requiere un nuevo balance entre estos integrantes. Por un lado, es necesario acotar y redefinir la participación del Estado dando mayor énfasis a las funciones regulatorias por encima de la intervención directa —aunque sin excluirla—. Se necesita desarrollar mercados incluyentes, abiertos y competitivos, capaces de satisfacer las necesidades sociales, así como fortalecer considerablemente la participación de las organizaciones sociales en el diseño, instrumentación y evaluación de los programas sociales. Véase, Perió Cohen, Manuel, "El papel del Estado, el mercado y las organizaciones civiles en las políticas sociales: hacia un nuevo balance", en Ortega Carricante, Carlos, *op. cit.* p. 16

ejemplo de la continuidad de esta situación en que con frecuencia se entrelazan intereses públicos y privados.

La retirada del Estado de áreas de política social coincidió con un proceso de democratización incipiente, que estaba animando a los segmentos de la población cuyas reclamaciones habían sido antes reprimidas o manipuladas a expresar sus demandas en forma autónoma y a buscar su satisfacción presionando a instituciones estatales que en muchos casos habían reducido radicalmente sus actividades. La confianza de los inversionistas está siendo restaurada al precio de acumular una "deuda social" de magnitud considerable, que a su vez representa una amenaza para la continuidad de la estrategia y el avance del proyecto de democratización. El repliegue estatal ha conducido a un vacío político en los niveles más bajos de la sociedad, que va siendo llenado cada vez más, por las actividades de movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales. En algunos casos esas organizaciones están participando en una caótica "privatización" de servicios que en condiciones normales y para asegurar el acceso equitativo de toda la población, debería constituir una responsabilidad del sector público, al menos hasta que pueda sortearse "la tormenta" de la transición, lo cual no es perceptible en el corto plazo.

Como en otros países, en los círculos político, intelectual y social mexicano, se reconoce que Estado, sociedad y fuerzas privadas deben compartir responsabilidades en el terreno social¹³⁴. El Estado no debe ni puede ser el único que controle y ofrezca los servicios de educación, salud y seguridad social, y por razones financieras se acepta que la iniciativa privada y el sector social desempeñen funciones esenciales en esta materia. Si bien, por otro lado "... no parece legítimo que el Estado pretenda dejar totalmente en manos de las fuerzas privadas la cuestión social; sobre todo cuando, al intervenir en lo social, suele reducir la desigualdad, los contrastes y apoyar a los sectores marginales, ofreciéndoles servicios gratuitos o a bajos costos. Mientras que las fuerzas privadas intervienen en lo social con la idea de obtener ganancia y no movidas por criterios igualitarios".¹³⁵

Entre Estado, sociedad, fuerzas privadas, comunidad y familia se manifiestan convergencias y complementariedades susceptibles de aprovecharse para mejorar el campo de lo social. La conducción de la política social puede estar a cargo del Estado, pero las tareas específicas, las líneas particulares y la instrumentación de estas acciones en los otros sectores y actores.

¹³⁴ El desarrollo social no es un asunto que compete únicamente al Estado, es también una responsabilidad que involucra tanto a las fuerzas del mercado como a las organizaciones sociales. No obstante, vale la pena destacar la función preponderante del Estado en esta materia dada su función de regulador de la sociedad. Mientras subsistan los déficits y las desigualdades que se observan actualmente, la responsabilidad del Estado es irrenunciable, interviniendo para igualar las oportunidades y atender las diferencias entre los distintos grupos de la sociedad, así como para contribuir al mejoramiento del nivel de vida de determinados segmentos poblacionales. Alvarez Enriquez, Lucía, et al, "Análisis y Perspectivas de la Política Social de cara al siglo XXI", en Ortega Carricante, Carlos, *op. cit.* p. 200.

¹³⁵ Lerner Sigal, Bertha, "Globalización, Neoliberalismo y Política Social", en Rosas A., Blanca (ed), *op. cit.* p. 26.

En el campo social queda mucho por hacer en materia de bienestar para enormes segmentos de la población y aún en el campo económico es una falacia sugerir que una economía de mercado desregulada puede funcionar sin la presencia de un Estado fuerte, no grande pero capaz. El gobierno tiene un papel importante en la provisión de infraestructura física y social, y en la realización de distribuciones más equitativas del ingreso, la riqueza, el conocimiento y el poder. En esas áreas no se puede confiar completamente en el mercado. A raíz de los desastrosos resultados del modelo económico en curso, hay un interés cada vez mayor por el "nuevo intervencionismo" –diferente del intervencionismo tradicional, "hostil al mercado"- que no busca sustituir al mercado sino guiarlo. Esa política incluiría intervenciones orientadas a las áreas mencionadas y, en materia económica, a canalizar las inversiones apartándolas de los usos improductivos y especulativos mediante diversos estímulos; aumentar la capacidad tecnológica; fortalecer los vínculos con la comunidad de negocios internacional; dar un impulso direccional a industrias seleccionadas y crear las condiciones generales para el desarrollo sustentable. Tales políticas deberían basarse en una estrategia a largo plazo para el desarrollo de la industria y el comercio, en un plan abierto a la retroalimentación del mercado y con la asistencia estatal condicionada al desempeño. Para los partidarios de estrategias "neoliberales" radicales esta forma de planeación sería extrema; preferirían que el Estado limitara su papel a definir e imponer el marco regulador para la operación de los actores del mercado.

En ambos puntos de vista, pese a sus diferencias, dejan poco espacio para la "retirada" del Estado en sentido general, si para una redefinición de sus responsabilidades. A pesar de su reducción en tamaño y funciones, el Estado conserva poderes considerables en las áreas de las políticas económicas y sociales. Estado o mercado es una disyuntiva falsa; en forma alternativa ninguno es capaz de procurar el desarrollo social y económico.

El mercado, al decir de muchos, constituye el mejor mecanismo para conocer y satisfacer las necesidades reales de la gente. Obliga a los empresarios a producir lo que verdaderamente demanda el consumidor y a hacerlo en las mejores condiciones de precio, calidad y oportunidad. Sin embargo, no es una regla que los mercados funcionen eficientemente. Por el contrario, en el mundo real las fallas e imperfecciones se presentan en todas las sociedades. La teoría nos habla de mercados competitivos, abiertos, inclusivos, pero la realidad nos recuerda la existencia de mercados monopólicos, cerrados y excluyentes. De tal manera que su funcionamiento adecuado requiere en muchas ocasiones de la intervención estatal apropiada y en las áreas correctas. Estado y mercado, entonces, no son antagonísticos sino complementarios. Así, lo que hemos conocido como "economía mixta" sigue ahí, prácticamente inmovible ante los embates del reduccionismo liberal o el ilusionismo revolucionario ahora desplomado.¹³⁶

¹³⁶ Cordera Campos, Rolando, "Política social: en el ajuste y más allá", en *Comercio Exterior*, vol. 46, No. 7, Julio de 1996.

Actualmente es evidente la falta de una estrategia que no sólo restaure la confianza de los inversionistas en general y recupere el crédito del Estado, sino que también empiece a resolver el problema de la "deuda social", así como a establecer su legitimidad y un consenso social sobre cómo proceder para hacer realidad la ciudadanía civil, política y social para la inmensa mayoría de la población.

4.3. Política Social: la Experiencia Internacional

Con distintos grados de intensidad, profundidad y tiempo, y mediante variados programas, instrumentos e instituciones, las políticas sociales son una constante en todos los países del mundo, sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, cuando en gran parte de ellos se institucionalizan acciones de desarrollo social y se destinan crecientes recursos para acciones de bienestar, hecho que con el tiempo habría de incidir en alto grado a la "crisis fiscal"¹²⁷ y el consecuente cuestionamiento y embate contra el "Estado del Bienestar".

Las experiencias nacionales de Alemania (asociada a la figura de Bismarck durante el imperio a fines del siglo XIX y a la República de Weimar) e Inglaterra (como legado de la época victoriana que plasmó a comienzos del presente siglo) son consideradas como pioneras en el campo de la política social.¹²⁸ La importancia de ambos procesos irradió su influencia sobre las orientaciones y puesta en práctica de las políticas sociales en Europa Occidental, principalmente en el periodo entre las dos guerras mundiales. Pero también son relevantes los esfuerzos en la materia realizados por Francia y los países escandinavos o nórdicos –Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia.

En Alemania e Inglaterra se desarrollaron las primeras escuelas del pensamiento y las políticas sociales que más influyeron en la teoría y las acciones gubernamentales adoptadas en otros países. Junto con los países mencionados estuvieron a la cabeza en el establecimiento de sistemas de protección –en materia de salud, educación, vivienda, entre otros- con un alto grado de integración y una cobertura prácticamente universal. Asimismo, fueron los primeros en elaborar normas y sistemas de financiamiento que por varias décadas les ha permitido afianzar sistemas generalizadores de bienestar social.

¹²⁷ Los países de la OCDE, por ejemplo, entre 1960 y 1975 experimentaron un crecimiento del Producto Nacional Bruto de 4.6% mientras sus gastos sociales crecían a una tasa anual del 8.4%, provocando la "crisis fiscal" e imposibilitando que el Estado fuera capaz de solventar las crecientes demandas sociales, generando una pérdida de credibilidad en las soluciones del Estado Benefactor. Irarrázaval, Ignacio, "Consideraciones sobre el impacto redistributivo del gasto social", en *Revista Administración Pública y Sociedad No. 7*, Argentina, Universidad de Córdoba, Diciembre de 1992, p. 25

¹²⁸ Respecto a la historia, enfoques teóricos, instituciones, programas, instrumentos, funciones y alcances de las políticas sociales en Europa, véase: Kusnir, Liliana, *La Política Social en Europa*, México, M.A. Porrúa, 1996.

Los países escandinavos son renombrados en el contexto internacional por sus Estados asistenciales altamente desarrollados. De hecho, esto subyace en la noción de un modelo peculiarmente "escandinavo". Con frecuencia, este modelo es identificado en términos de un gasto social inusualmente fuerte, beneficios y servicios de un alto nivel y un alto grado de intervención gubernamental. Los países escandinavos tienden a adecuarse a este panorama, sin embargo, lo que hace del modelo algo único a nivel internacional es el grado hasta el cual la política social se ha vuelto amplia e institucional.¹³⁹

Pero las políticas sociales instrumentadas en los diferentes países europeos no han estado exentas de fuertes impugnaciones por sectores, élites e intelectuales identificados con el modelo económico liberal, acentuadas por el malestar extendido de la población respecto a los sistemas de seguridad social, atribuibles a los fracasos de muchos programas, las numerosas restricciones impuestas por los programas al sistema de mercado y la situación económica general.

A finales de los años 70 sucedió un peculiar consenso en torno al tema de que el Estado de Bienestar ya no era capaz de desempeñar el mismo papel que en los 30 años previos y que había necesidad de reformarlo. Ante las dificultades financieras y sociales que enfrentan todos los países, se habla de que los costos deberían socializarse, pero que los servicios no tienen que ser gestionados, necesariamente por el Estado; se reconoce que el desarrollo de determinadas formas de bienestar tendrán lugar en el mercado.¹⁴⁰

De tal manera, en el curso de los últimos años, los países europeos han establecido modificaciones y restricciones a las políticas sociales y al Estado de bienestar, reduciendo prestaciones, implantando pruebas de medios para obtener los beneficios, demorando su otorgamiento y privatizando servicios, entre otras medidas. Sin embargo, ni las exigencias de la globalización en el plano

¹³⁹ El carácter distintivo del modelo asistencial escandinavo contemporáneo, puede ser expresado en términos de tres características esenciales: primero, la política social es amplia en su intento por ofrecer asistencia social. El alcance está definido en forma más amplia que en la mayoría de las demás naciones y la política abarca una extenso rango de necesidades sociales. La segunda característica distintiva es el grado hasta el cual se ha institucionalizado el principio de derecho social. Se ha investido a los ciudadanos con un derecho básico de recibir una gama sumamente amplia de servicios y beneficios que, en general, tiene la intención de constituir un derecho democrático a un nivel de vida socialmente adecuado. La tercera característica es la naturaleza solidaria y universalista de la legislación social. El Estado asistencial apunta a integrar e incluir a toda la población, más que a enfocar sus recursos hacia grupos problema en particular. Se emplea actualmente la política social, en la búsqueda de una sociedad más equitativa. Costa Esping, Andersen; Corpi, Walker, "El modelo escandinavo: del alivio de la pobreza a los Estados con sistemas avanzados de protección", en Kliksberg, Bernardo (comp.), *Pobreza: un tema impostergable*. México, FCE, 1993, p. 374

¹⁴⁰ Lo cual no significa un desentendimiento total del Estado, ni siquiera con la privatización de amplias parcelas del bienestar social. La prestación de múltiples servicios sociales tiene lugar sin una participación directa de los poderes públicos, pero la participación indirecta es muy amplia. De igual manera, la gran mayoría de los servicios que se han "privatizado" han conservado alguna forma de financiación/subvención pública, o han estado regulados por un organismo independiente financiado por el Estado y/o han dependido fuertemente de algún otro servicio público. Mann, Kirk, "Privatización del bienestar, individualismo y Estado", en Rodríguez Cabrero, Gregorio, (comp.), *Estado, Privatización y Bienestar*. España, Icaria, 1991, p. 99.

económico ni las demandas de los ciudadanos permiten llegar a soluciones fáciles que transformen estructuras seculares en el corto plazo.¹⁴¹

Los Estados Unidos por su parte, habiendo comenzado en la década de los treinta -fundamentalmente con la entrada en vigor del Acta de Seguridad Social en 1935, que estableció formalmente una acción gubernamental definida y amplia- a crear un sistema nacional de protección contra los riesgos del desempleo, la vejez y la incapacidad, nunca llegaron al nivel europeo y durante los últimos años parece que están en franca retirada. Es posible que la caída radical de la fortuna de los programas de bienestar pueda ser atribuida -al menos en parte- al exceso de promesas hechas en los años sesenta, cuando se lanzó el programa de guerra contra la pobreza y no se obtuvieron los resultados esperados,¹⁴² y en realidad para algunas medidas las cosas fueron peor a la par que aumentaban enormemente los gastos para las políticas sociales.

Además, como señala Glazer,¹⁴³ el Estado de Bienestar americano fue objeto de ataques mucho antes de que llegara a alcanzar los niveles de los sistemas de bienestar europeos ya se midieran éstos en porcentajes del Producto Nacional Bruto, en tasas destinadas a propósitos sociales, en porcentaje de población pobre, en extensión de la protección por programas públicos contra el desempleo, la mala salud o la pérdida de salarios por enfermedad, o en los servicios de atención infantil. En realidad es posible que sólo en un aspecto, el de las pensiones de la vejez, el Estado de Bienestar americano sea comparable a los Estados europeos avanzados. Sin ni siquiera haber llegado a los niveles europeos, el sistema americano ha ido en retroceso desde principios de la década de los 80.

De acuerdo a Jusidman,¹⁴⁴ las principales características de la política social de Estados Unidos son: desarrollo tardío, fragmentación, separación operacional de sus beneficios, falta de coordinación a nivel nacional y complejidad al mezclarse las prestaciones sociales privadas derivadas de los contratos de trabajo con las prestaciones públicas. Estados Unidos nunca logró integrar la política social con la economía en un Estado cuyo propósito fuera lograr el pleno empleo como forma de asegurar el bienestar de su población. Este enfoque demandaba de una intervención más sostenida y profunda del gobierno, situación rechazada por los grupos conservadores y por las empresas, quienes defienden ampliamente el

¹⁴¹ Kusnir, Liliana, *op. cit.* p. 179.

¹⁴² Se había prometido que el nivel de vida de los pobres aumentaría; que se vería como los delincuentes sociales abandonaban sus destructivos hábitos de comportamiento y se transformaban en ciudadanos independientes y no problemáticos, que el delito y el crimen -constantemente acompañantes de la vida urbana norteamericana-, disminuiría; que la eliminación de la discriminación racial y la provisión de derechos políticos garantizarían que los negros se unirían a la mezcla racial y étnica de los Estados Unidos y dejarían de plantear problemas graves a la sociedad, entre otros importantes aspectos.

¹⁴³ Glazer, Nathan, *Los límites de la Política Social*. España, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1992. p. 219.

¹⁴⁴ Jusidman, Clara, *La Política Social en Estados Unidos*. México, M.A. Porrúa, 1996. pp. 23-24. En esta obra la autora presenta los antecedentes, características, programas en operación y el debate actual sobre la política social en ese país.

individualismo, la libertad y la autoayuda como valores centrales de la sociedad norteamericana.

La actual tendencia en Estados Unidos no es favorable a un sistema nacional de política social completamente desarrollado. Esta tendencia parece que se basa en algo más que en una simple exigencia económica –insuficiencia de recursos estatales para atender las demandas sociales-. Refleja más bien, un juicio compartido por muchos americanos, quienes a pesar de los costos en desorden social que prevalecen en su sociedad, para mantener la asistencia y el bienestar público, prefieren los servicios prestados por una gran variedad de agencias privadas, voluntarias, religiosas, aunque lo hagan de un modo privado y en cierta medida individualista.

América Latina y el Caribe por su parte, son fuertemente afectados por la crisis económica desde inicios de los 80 y que los ha llevado a una "década perdida", es la más profunda y prolongada de los últimos 50 años, con efectos devastadores en los índices de bienestar de la mayor parte de los habitantes de la región. La rápida reacción de algunos países del continente ante la difícil situación en 1981-1982 despertó expectativas optimistas e hicieron pensar en la recuperación gradual pero sostenida. Desafortunadamente la evolución de los años más recientes demostró que tales expectativas eran infundadas; ya nadie –con ánimo progresista- tiene dudas de que para retomar la senda del desarrollo se requieren grandes transformaciones y un gran esfuerzo serio y persistente. La amarga medicina del ajuste recesivo no dio resultados y, por eso, resulta necesario explorar caminos nuevos.

Los estudios realizados para entender la crisis han puesto de manifiesto su gran complejidad: a los problemas económicos, sociales y políticos heredados de los decenios anteriores y agravados por la crisis, se unen a los efectos dramáticos del estrangulamiento externo comercial y financiero, los desafíos de la revolución tecnológica en marcha en los países industriales y las crecientes demandas populares de mayor bienestar impulsadas por los procesos de democratización.

La situación social de América Latina se caracteriza principalmente por presentar un panorama de pobreza crítica y relativa que afecta a casi la mitad de su población.¹⁴⁵ Como consecuencia directa de esta situación la región en su totalidad ha sufrido un serio deterioro de los sectores clave para el desarrollo social como

¹⁴⁵ Con la dificultad existente para cuantificar con cierta precisión el número de pobres en la región, la CEPAL señala que en 1970 existían alrededor de 112 millones de personas (cerca de un 40%) que vivían en condiciones de pobreza, sin poder satisfacer sus necesidades básicas. Véase: CEPAL, "La crisis del desarrollo social: retos y posibilidades", en Kliksberg, Bernardo (comp.), *¿Cómo enfrentar la pobreza?* Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, 1989, p. 32.

Para 1980 la pobreza afectaba aproximadamente al 38% de los latinoamericanos, casi 4 de 10 habitantes estaban por debajo de la línea de pobreza. En 1990, el Proyecto Regional ONU de Superación de la Pobreza, estimó que había 270 millones en situación de pobres, lo que quiere decir, cerca del 62% de la población. La década del 80 al 90 ha sido de un avance arrollador de la pobreza en América Latina, y la actual parece seguir –sino es que acentuar– el mismo derrotero. Kliksberg, Bernardo (comp.), *Pobreza: un tema impostergable*, op. cit. p. 7

son la educación, la salud, la vivienda, el trabajo y la cultura. Muestra de ello son la degradación de las condiciones sociales, la pésima distribución del ingreso, el alto grado de desocupación y subocupación y el deterioro de los servicios sociales. De tal modo, existe el peligro inminente de avanzar hacia sociedades duales, profundizándolas en las que ya existían e implantándolas en donde había una cierta homogeneidad social.

Las políticas de ajuste aplicadas en la región han sido recesivas, han estado orientadas al logro de los equilibrios fiscal y externo, para facilitar el pago de la deuda y han tenido graves consecuencias sociales. De hecho "con excepción de Argentina, Costa Rica y Uruguay, en determinadas etapas de su historia reciente, en los demás países se profundizó la desigualdad, la exclusión de amplios sectores de población y en los últimos años, la desintegración social".¹⁴⁶

A *grosso modo* veamos la situación de la política social en algunos países de la región. Uruguay, por ejemplo, contó con un temprano desarrollo del Estado de Bienestar -en comparación con otros países- y su verdadera consolidación no estuvo ajena a los procesos de transformación económica que datan de mediados de la década de los 30. La política social se caracteriza por una acción anticipatoria y paternal ante una sociedad civil prácticamente inexistente, afirmando la autoridad del Estado y promoviendo la instauración de una sociedad urbana, propia de un país moderno. Durante la primera mitad del siglo se registró un aumento casi continuo del gasto público social, a la par del gasto público total. Así "a mediados de la década de los 50, el gasto público social representaba los dos tercios del gasto público total, y aproximadamente un 13% del Producto Interno Bruto. Esta situación se tradujo en indicadores de alfabetización, niveles de instrucción y condiciones de salud, comparables a las de los países desarrollados".¹⁴⁷

Sin embargo, en el contexto de ajuste estructural, el gobierno nacional se propuso la creación de un nuevo modelo de políticas sociales cuyos principios rectores presentan diferencias de los que tradicionalmente inspiraron la intervención pública en el área.¹⁴⁸ Este nuevo enfoque de las políticas sociales se inscribe dentro de una reformulación del Estado (privatización de empresas públicas, desregulación del mercado, etc.) e incluye necesariamente una reorientación del gasto público y la consecuente disminución de recursos en la política social. Si bien el principio de universalidad se consagra como la orientación del sistema, la

¹⁴⁶ Jusidman, Clara, *op. cit.* p. 11.

¹⁴⁷ Midaglia, Carmen; Borsani, Hugo, "Hacia una nueva institucionalidad de las Políticas Sociales: el caso de Uruguay", en *Revista Administración Pública y Sociedad*, No. 7, *op. cit.* pp.59-60. Sin embargo, a partir de 1955 el país ingresa en un período de estancamiento económico e inestabilidad social y política. De tal manera -según dichos autores- para 1989, el gasto público social representaba el 18% del PIB, correspondiendo el 62% del mismo a seguridad social, 19% a salud, 14% a educación, 3% a vivienda, entre otros. En los años siguientes el gasto social se incrementa, pero es insuficiente para atender las crecientes demandas sociales.

¹⁴⁸ Dichos principios se refieren fundamentalmente a un cambio en: la estructura institucional a cargo de los programas sociales, en sus criterios técnicos de formulación e implementación, y en la definición de la población beneficiaria

heterogeneidad social y los recursos escasos demandan: identificar grupos objetivos, implementar procedimientos selectivos y focalizados, y reformular el marco institucional del Estado, en pos de una acción integral y coordinada del sector público, a fin de ofrecer respuestas a los efectos negativos asociados con el ajuste, así como a establecer condiciones institucionales para un desarrollo autosostenido de mediano y largo plazo.

Por su parte, el "milagro" chileno causa admiración en sectores nacionales e internacionales y desde luego, la complacencia de organismos financieros como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Las cifras macroeconómicas exhibidas por el país, lo ubican entre aquellos con mayor solidez en la región. "El crecimiento del PIB en los últimos diez años ha estado por encima de la media latinoamericana, alcanzando en oportunidades tasas de variación de 10.2% y 10.3% en 1989 y 1992, respectivamente, aunque también durante la transición -del régimen militar al democrático- ha presentado otras mínimas como 3% en 1990".¹⁴⁹

Con la instalación del gobierno militar en 1973 se puso término a una larga trayectoria de redistribución del ingreso vía políticas sociales. A partir de ese momento y en el marco de una fuerte crítica a la ineficiencia del Estado como administrador y prestador de servicios y a un proceso sin precedentes de privatización -entre ellos los servicios básicos en el área de educación, salud, vivienda y la previsión social- se redujo drásticamente el gasto público y se reorientan las políticas de manera focalizada. "El objetivo central de estas reformas modernizantes es traspasar al sector privado la principal responsabilidad en la satisfacción de las necesidades básicas de la población. El sector público debe concentrar sus esfuerzos solamente en los programas dirigidos hacia la extrema pobreza".¹⁵⁰ Y en 1980 se da otro paso trascendental en el proceso de privatización de las funciones sociales del Estado: la reforma previsional.¹⁵¹

En la actualidad, las orientaciones de las políticas sociales mantienen una suerte de "especialización" en el tratamiento de la pobreza. Tales políticas no han vuelto a ser en los hechos un mecanismo de redistribución o de justicia social para garantizar el acceso a bienes y servicios y mejores niveles de vida. Se han transformado, en cambio, en un instrumento de sobrevivencia básica para quienes viven en los márgenes de la sociedad.¹⁵² Chile, entonces, país de alguna manera

¹⁴⁹ Tetelboin H., Carolina, "La otra cara de las Políticas Sociales en Chile", en Vilas, Carlos M. (coord.), *Estado y Políticas Sociales... op. cit.* p. 74.

¹⁵⁰ Vergara, Pilar, *Políticas hacia la extrema pobreza en Chile, 1973-1988*. Chile, FLACSO, 1990. p. 44. En este trabajo la autora revisa las principales políticas instrumentadas en el país durante ese período para aliviar la pobreza, sus principales objetivos, cobertura y resultados.

¹⁵¹ Al respecto puede verse: Ruiz-Tagle P., Jaime, "El nuevo sistema de pensiones en Chile. Una evaluación preliminar", en *Comercio Exterior*, Vol. 46, No. 9. México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 1996. pp. 703-709.

¹⁵² A pesar del extraordinario crecimiento experimentado por la economía chilena en los últimos años, la pobreza constituye un problema grave y tiende a agudizarse, por ejemplo, "según proyecciones oficiales, en 1990, 2'213,000 habitantes son indigentes y 3'336,000 pobres no indigentes. Sumados el país cuenta a esa

inspirador del modelo actual que padecen los latinoamericanos, no hace a su población participe de los beneficios del "milagro".

Brasil, a pesar de ser la economía latinoamericana con mayor grado de industrialización y diversificación y de tener las más altas tasas históricas de crecimiento del Producto Interno Bruto en el presente siglo, no avanzó en la misma medida en sus indicadores sociales. El país gasta alrededor del 18% de su PIB en el área social, porcentaje similar al del mundo desarrollado, sin embargo, revela la paradoja de presentar niveles de gasto social más altos que otros países de desarrollo económico equivalente y, al mismo tiempo, tener pésimos indicadores respecto a la calidad de vida de sus habitantes.¹⁵³

La Constitución de 1988 amplió los derechos sociales, de previsión y laborales, pero la democratización del país no consiguió alterar sustancialmente el área social, marcada por una estructura clientelista y particularista. La avanzada legislación constata con la marginalidad y exclusión sociales; más que refrendar la concentración del ingreso, las políticas públicas instrumentadas niegan lo que es más importante para los ciudadanos y tal vez lo que constituya su marca en las democracias modernas: la seguridad social.¹⁵⁴

Además, la inflación crónica y ascendente de las dos últimas décadas contribuyó para que la prioridad gubernamental fuese el combate a la inflación, con recortes en el gasto público, lo cual se reflejó negativamente en los sectores de infraestructura y en la políticas sociales, afectando los ya precarios niveles de vida de amplios sectores de la población alcanzados en los años anteriores.

Sirva la experiencia de estos tres países para ilustrar el desarrollo de la política social en Latinoamérica. En términos generales puede decirse que los países de la región comparten características, problemática y resultados similares de las políticas puestas en marcha en el campo social, sobre todo, a partir de la instrumentación de programas de ajuste. A pesar de las políticas para incrementar el bienestar social, la realidad evidencia el crecimiento de la economía informal, el aumento del desempleo, la disminución de los ingresos reales, el deterioro de los servicios públicos y el aumento de los niveles de pobreza.

fecha con aproximadamente 5'500,000 pobres, casi 40% de la población". Vid: Tetelboin H., Carolina, *art. cit.*, p. 79.

¹⁵³ Ello se explica por dos razones principales: en primer lugar, los recursos no han sido dirigidos efectivamente hacia los sectores más pobres y más vulnerables de la sociedad; de hecho, una porción considerable de esos recursos es utilizada para subsidiar el consumo de los grupos de ingresos más elevados; en segundo lugar, sobresaie la mala gestión de los recursos públicos por las unidades responsables de los programas sociales, así como la falta de coordinación y articulación entre éstas. Guimaraes, Roberto P. "Desarrollo con equidad: ¿un nuevo cuento de hadas para los años 80s?, en *Selección de Documentos Clave (Las Políticas Sociales. Aporte de Nuevas Perspectivas)*, vol. 8, No. 2 Venezuela, CLAD, Dic. 1991 p. 51.

¹⁵⁴ Dutra Fonseca, Pedro C., "Inflación Crónica y Políticas Sociales: el caso de Brasil", en Vilas, Carlos M. (coord.), *Estado y Políticas Sociales*. *op. cit.* p.4

4. 4. Desarrollo de la Política Social en México

La política social se ha ido convirtiendo en objeto de investigación privilegiado en el amplio espectro de las ciencias sociales en México y en el mundo; es tema de actualidad para el debate político y está presente como centro de referencia de las contiendas electorales municipales, estatales y nacionales. También en el discurso gubernamental, en las reflexiones y análisis de los especialistas, de los mismos organismos financieros internacionales y de amplios sectores de la población que ven caer cada vez más sus condiciones de vida a niveles infrahumanos.

México tiene una larga tradición en materia de política social que, mediante la intervención del Estado se remonta al siglo XIX con el asistencialismo, una política educativa restrictiva y acciones puntuales en torno a la salubridad, con la creación de infraestructura hospitalaria, sobre todo para los sectores menos favorecidos en el conjunto de la sociedad, como es el caso de los campesinos y trabajadores. Por tal razón, desde principios de siglo los gobiernos sucesivos han hecho de la política social uno de los principales ejes programáticos y se han propuesto insistentemente objetivos de desarrollo social.

A lo largo de nuestra historia se han buscado soluciones para proveer de bienes y servicios básicos para mejorar los niveles de bienestar de la población. Un ejemplo lo constituye la revolución mexicana que, "Fue una respuesta en gran parte a las demandas sociales, que lograron su expresión en varios artículos de la Constitución de 1917 y caracterizaron incluso la política económica al asociar el desarrollo de la economía con la obtención de determinadas metas sociales".¹⁴⁵ Sin embargo, no se logró beneficiar a toda la población debido a que "La aplicación de programas de asistencia social se realizó de manera simultánea el deterioro de las clases medias y en un contexto económico restrictivo que generó más pobreza de la que podía evitarse con los programas sociales".¹⁴⁶

Con el desarrollo de los derechos humanos de la llamada "Tercera Generación", las garantías sociales¹⁴⁷ de los pueblos se han visto fuertemente impulsadas. México, fue el primer Estado en elevar a la categoría constitucional las garantías sociales, incluso antes de la Constitución alemana de Weimar en 1919. La Constitución mexicana de 1917 consagra en diversos artículos los llamados "Derechos Sociales", los cuales se refieren a las garantías en materia agraria, acceso a la educación, salud, vivienda, empleo digno y salario justo, así como una

¹⁴⁵ Urquidí, Víctor. *México en la Globalización*. México, FCE, 1996, p. 159.

¹⁴⁶ Avila Romo, Edith. "La Política Social a través de la crisis", en *Bien Común y Gobierno*, No. 21. México, 1996 pp. 55-56.

¹⁴⁷ Para Burgoa las garantías sociales son una relación jurídica entre dos clases sociales distintas desde un punto de vista económico, genéricamente hablando, que crean derechos y obligaciones para los sujetos de la relación en que se manifiestan, cuya consagración normativa constituye la regulación legislativa de las actividades recíprocas de aquellos. Burgoa, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. México, Porrúa, 1994, p. 706

equitativa distribución de la riqueza y cuya finalidad es lograr que todos los sectores de la población -en particular los de muy precarias condiciones sociales y económicas- alcancen niveles de vida decorosos que les permitan un desarrollo humano integral, para beneficio propio, de sus familias y de la sociedad en general.

A lo largo de la Constitución encontramos como derechos y obligaciones los conceptos que dan contenido a la igualdad social como aspiración, como punto de llegada, ante una evidente desigualdad inicial: el derecho a la educación y obligación de los padres de educar a los hijos, así como la responsabilidad del Estado de regular, organizar y proporcionar el servicio en forma gratuita en el nivel básico.

El derecho de los individuos a la protección de la salud y el de las familias a disfrutar de vivienda digna y decorosa, así como la obligación de los padres a preservar la salud física y mental de los menores y la responsabilidad gubernamental de establecer instituciones públicas con ese fin.

El derecho al trabajo y a un salario suficiente que permita la satisfacción de necesidades en el orden material, social y cultural.

Estos principios componen el marco de referencia para determinar la calidad de vida en el país. Una vida satisfactoria será aquella que permita disfrutar de educación, salud y vivienda y se cuente con un trabajo o con ingresos para proveerse suficiente y adecuadamente de vestido, cultura, recreación y otros bienes y servicios. Sin embargo, la realidad dista mucho de la efectividad, vigencia y disfrute de estas garantías constitucionales¹³⁸. Por disposiciones constitucionales y legales todos los ciudadanos son beneficiarios en forma directa o potencial de las políticas sociales instrumentadas, pero sólo acceden a las mismas los sectores sociales que poseen cierto grado de integración en el campo económico y social, de modo relativamente estable, formalidad que les brinda distintos grados de representatividad y capacidad para demandar políticas. Los sectores excluidos de acceder a bienes y servicios mínimos de bienestar tales como desempleados, ancianos, madres solteras, discapacitados, analfabetas, etc., únicamente tienen acceso limitado a la atención de sus mínimas necesidades a través de políticas sociales específicas.

¹³⁸ A la luz de los cambios en el contexto nacional y mundial, es evidente que estas prescripciones no son suficientes ni eficaces frente a los desafíos del cambio económico, ante las urgencias que emanan de las recurrentes crisis y los ajustes correspondientes. Por lo demás, pretender cristalizar instituciones y compromisos de política social mediante preceptos legales o incluso dependencias estatales, no parece ser la mejor opción para fomentar una reflexión innovadora en la materia. Lo que parece urgir son mecanismos de experimentación en todos los niveles del Estado, así como observatorios eficaces que sigan los procesos sociales y estén en condiciones de alertar sobre insuficiencias y deficiencias no previstas, en particular sobre discusiones colectivas que no obstante su aparente carácter local, puedan tener implicaciones de gran alcance en el cuerpo político nacional.

La preocupación constante del Estado mexicano por superar la pobreza, da cuenta de los avances que han registrado los indicadores sociales, tales como la notable ampliación de la esperanza de vida, reducción significativa del analfabetismo, erradicación de una serie de enfermedades que alguna vez fueron causa frecuente de mortalidad, incremento en la dotación de servicios básicos.

"Los indicadores que miden el desarrollo social entre 1930 y 1980, señalan una importante evidencia en nuestra historia económica contemporánea: el desarrollo económico nacional, durante dicho periodo fue concentrador del ingreso nacional pero no generó una mayor pobreza relativa en la población".¹⁴⁹ Esto es, el largo periodo de crecimiento experimentado por la economía nacional, desde 1932 hasta finales de la década de los sesenta, permitió que una elevada proporción de mexicanos se incorporaran amplia y crecientemente a los frutos, que dicho desarrollo proporcionó. No obstante, el importante crecimiento económico registrado no fue capaz de disminuir el número de personas pobres (es decir, la pobreza en términos absolutos) salvo en el breve periodo del auge petrolero, avance que la crisis de los ochenta –y en el marco de una nueva reconversión de la economía mundial– se encargó de revertir.¹⁵⁰

La evolución favorable de los indicadores globales de bienestar social y la disminución relativa de la pobreza, como tendencia histórica, tuvo en las políticas y programas estatales específicamente orientados a los niveles sociales más desprotegidos, un factor determinante. Se crearon instituciones y programas sociales, se promovieron compromisos y se fue desarrollando una insistente actividad benefactora. Ello permitió que para numerosos grupos de la sociedad, el mejoramiento de sus condiciones de vida –en educación y salud, por ejemplo– fuera posible. A pesar de la enorme concentración del ingreso que ha caracterizado al país, ello no fue obstáculo para que los derechos sociales que la Constitución señala se convirtieran en realidad. Para importantes segmentos de la sociedad mexicana existió efectivamente un Estado Social de la Revolución, el cual se convirtió en un gran aliado de sus intereses sociales.

El crecimiento económico sostenido con tasa media anual del 6.3% alcanzado por México durante más de cuarenta años a partir de los años treinta, que condujo al mejoramiento progresivo de las condiciones de vida de la mayoría de los mexicanos, se caracterizó por el intervencionismo económico del Estado como inversionista y empresario, como rector, planificador y promotor activo del desarrollo económico, como regulador de los mercados de bienes, servicios y fuerza laboral y como promotor de bienestar social mediante leyes laborales y agrarias e instituciones sociales de educación, salud y servicios básicos. La ideología económica y social de la revolución mexicana, plasmada en el contrato

¹⁴⁹ González Tiburcio, Enrique. *La Política Social: Pasados, Retos y Perspectivas*. México, IEPES, 1990 p. 2

¹⁵⁰ Cisneros Sosa, Armando. "Políticas Sociales y participación social", en *Federalismo y Desarrollo* No. 52. Banobras, nov.-dic. 1995. p. 30.

social de 1917, asignó al Estado estas funciones desechando la ideología liberal del *Laissez Faire, Laissez Passer*.¹⁶¹

Una política social ensamblada en la operación formal del mercado de trabajo y que descansaba en buena medida en la creciente incorporación de la población al sistema de seguridad social, así como en el mantenimiento de un fuerte ritmo de expansión de la inversión pública en educación, representó durante un largo periodo un mecanismo eficaz de movilidad social. “A principios de los años sesenta existía un importante consenso en el sentido de que las acciones que permitieron que el desarrollo nacional no se expresara en una pobreza agobiante habían sido: la riqueza rural repartida; el creciente gasto social de los gobiernos, el crecimiento sostenido de la producción y del empleo que generaron un proceso de “goteo” creciente hacia los grupos más desprotegidos y la acción de la institucionalidad social en el bienestar”.¹⁶²

En la década de los 70, la crisis económica impulsada por la huelga de la inversión privada y los crecientes déficits fiscales, evidenciaban el desencuentro cada vez mayor entre la política social y su financiamiento, los intereses de los trabajadores y los incentivos a los empresarios. En este contexto surgen los primeros programas específicamente dirigidos a núcleos de población rezagados y el impulso de la participación comunitaria en los mismos, en lo que constituía un reconocimiento *de facto* de la regresividad de la distribución del ingreso y de las carencias acumuladas en la atención a los mínimos aceptables de bienestar.

Entre tales programas figura de manera destacada el Programa de Inversión para el Desarrollo Rural (PIDER), los programas de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas (Coplamar), el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), programas de subsidio a la tortilla, lecherías, tiendas comunitarias, Conasupo- Coplamar y de atención a la salud, IMSS-Coplamar. Entre 1983 y 1988, se realizaron los Programas Regionales de Empleo y los Programas de Desarrollo Regional,¹⁶³ innovadores en los mecanismos del ejercicio del gasto y de apoyo a la producción rural, pero sumamente limitados por la recesión económica. Más tarde el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), las acciones impulsadas a través del Ramo 26 del presupuesto federal y recientemente el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa).

El PIDER se creó en 1972 y operó hasta 1981 a partir de regiones específicas detectadas por sus rezagos sociales y productivos. Si bien se realizó en gran medida con criterios centralistas y paternalistas, tuvo la virtud de iniciar la

¹⁶¹ Calva, José Luis “Costos sociales de la reforma neoliberal del Estado y principios de una estrategia alternativa en México”, en Vías, Carlos M. (coord), *Estado y Políticas Sociales después del ajuste*, op. cit. p. 153

¹⁶² González Tiburcio, Enrique; De Aiba, Aurelio. *Ajuste Económico y Política Social en México*. México, El Nacional, 1992. pp. 29-30

¹⁶³ Véase entre otros: Miller, Eric J. *Desarrollo Integral del Medio Rural*. México, FCE, 1976; Coplamar, *Memoria de Actividades, 1976-1982*. México, Presidencia de la República, 1982; Secretaría de Programación y Presupuesto y Secretaría de Educación Pública, *31 experiencias de Desarrollo Regional*, México, 1985

incorporación de las comunidades rurales como participantes de los programas de desarrollo. Su objetivo fue promover un desarrollo integral a través del incremento de la producción agropecuaria, la diversificación de fuentes de empleo y la construcción de infraestructura social, con el fin de arraigar a la población en sus lugares de origen.

Con la creación de Coplamar en 1977 -también de manera centralizada-, las comunidades tuvieron la oportunidad de participar de una manera más amplia en los trabajos y en la administración de las acciones realizadas, con la ventaja de que los años del *boom* petrolero significaron una ampliación de la inversión. Bajo el programa se realizaron importantes acciones en las zonas rurales pobres en materia de educación, salud, abasto alimentario, dotación de agua potable, construcción de caminos, electrificación rural, generación de empleos, desarrollo agroindustrial y servicios de apoyo a la economía campesina, desde el crédito hasta asistencia técnica y la comercialización.

A finales de la década de los 70 se puso en marcha el Sistema Alimentario Mexicano, con el objetivo de lograr la autosuficiencia en alimentos básicos y alcanzar mínimos nutricionales para la población que más lo requería. El Programa se implantó como estrategia intersectorial con el propósito de integrar la producción, distribución y consumo de alimentos básicos y de atender las necesidades alimentarias de millones de mexicanos con deficiencias nutricionales.

La combinación de crecimiento económico con la aplicación de programas específicos influyó en la tendencia a la disminución de la pobreza en el país que se registró durante varias décadas en términos relativos e incluso, en algunos años, en números absolutos, situación que se revertiría durante la crisis de los 80.

“En los años 80, la crisis económica llevó a adoptar un modelo neoliberal. Primero se formularon proyectos descentralizadores, y más tarde de privatización de bienes y servicios. Por primera vez, lo local tanto como lo estatal y las ONGs aparecen como actores que pueden y deben atender las demandas de la ciudadanía por bienes y servicios que forman parte de las políticas sociales”.¹⁶⁴

A partir de esta década, la estrategia económica –sustentada en la ideología que atribuye a la intervención del Estado la causa de todos los males, principalmente económicos, pero también sociales-, se orienta a restaurar el papel del mercado como mecanismo casi exclusivo de asignación óptima de recursos, maximizador de la producción y del empleo, corrector automático de eventuales desajustes económicos y garante de la inversión productiva y el desarrollo económico, transfiriendo a los agentes privados, gradual pero sostenidamente, las funciones económicas.

¹⁶⁴ De Gortari, Hira; Ziccardi, Alicia. “Instituciones y clientelas de la Política Social: un esbozo histórico, 1867-1994”, en Rosas A., Blanca (ed.), *op. cit.* p. 229.

La reducción de la injerencia del Estado en la economía comprendió la liberación de precios internos, la apertura comercial, la liberación de los flujos de inversión extranjera, la privatización de la mayoría de las empresas estatales y de algunos servicios de infraestructura pública, y el achicamiento del papel del Estado como rector, planificador y promotor del desarrollo económico y del bienestar social, reduciendo o cancelando programas de fomento económico sectorial, de infraestructura económica y de desarrollo social.¹⁶⁵

La década de los 80 de crisis y políticas de ajuste¹⁶⁶ -que aceleraron la concentración del ingreso y la riqueza-, es testigo de un paulatino deterioro de las tradicionales políticas de bienestar social. Este deterioro se expresa en una menor dinámica de empleo, en un más bajo gasto social, en una pérdida acentuada del poder adquisitivo del salario a partir de 1981, derivado de un crecimiento prácticamente nulo en ese periodo. Los abrumadores datos que arrojan los indicadores macrosociales traslucen un proceso cualitativamente profundo: "el quiebre de hacer e instrumentar la política social",¹⁶⁷ y se empiezan a definir y precisar los contornos y los posibles contenidos de una política social nueva que incorpore los retos provenientes de las transformaciones económicas y políticas.

La crisis provoca una modificación definitiva del esquema tradicional de financiamiento al desarrollo y a la política social. El fracaso de las estrategias expansivas para generar y sobre todo sostener una mayor equidad y atender las necesidades de los más pobres, obligó en estos años a cambiar el énfasis de la discusión sobre el bienestar social e instrumentación de las políticas correspondientes, hacia una visión más focalizada, descentralizada y participativa, que buscó satisfacer las necesidades elementales de los grupos más pobres.

En 1982 se propuso la creación del Ramo 26 dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación. Su característica más importante sería integrar los recursos del PIDER, Coplamar, los programas estatales de inversión y otros de alcance regional.

En diciembre de 1986 se creó el Programa Nacional de Solidaridad,¹⁶⁸ como principal instrumento de política social del sexenio salinista. La clientela que se

¹⁶⁵ Calva, José Luis, "Costos sociales de la reforma neoliberal..." op. cit. p. 153.

¹⁶⁶ Análisis importantes de los impactos de las políticas de ajuste en materia social instrumentadas a partir de la década de los 80, se realizan en: Vilas, Carlos M. (coord.), *Estado y Políticas Sociales después del ajuste. Debates y alternativas*, México, UNAM - Nueva Sociedad, 1995; Valencia Lomeli, Enrique (coord.), *¿Devaluación de la Política Social?* México, Colegio de Jalisco, 1996; Valencia Lomeli, Enrique (coord.), *A dos años: La Política Social de Ernesto Zedillo* México, Red Observatorio Social, 1997.

¹⁶⁷ González Tiburcio, Enrique, De Alba Aurelio, op. cit. p.35.

¹⁶⁸ La literatura sobre el programa estrella de la política social salinista, desde la perspectiva gubernamental y académica, es extraordinariamente abundante; al respecto puede consultarse, entre otras, las siguientes obras: Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Programa Nacional de Solidaridad*, México, 1994; González Tiburcio, Enrique, De Alba Aurelio, *Ajuste Económico y Política Social en México*, México, El Nacional, 1992; Warman, Arturo (comp.), *La Política Social en México, 1989-1994*, México, FCE, 1994 y numerosos artículos y ensayos publicados en revistas especializadas.

propuso atender fue la población que se hallaba en una situación de extrema pobreza, es decir, campesinos, indígenas y colonos de las zonas populares, mediante una acción focalizada, una política social selectiva o un nuevo "piso social" como se dio en llamar.

La operación del Programa implicó avances significativos en la construcción de infraestructura física y en el apoyo de proyectos productivos, pero no logró la integralidad en la política para superar la pobreza extrema, ni la concurrencia plena de todas las instituciones públicas en los mismos tiempos, lugares y con la misma intensidad y efectividad. Tampoco fue posible consolidar plenamente la vertiente productiva para tener efectos más directos en el mejoramiento de las condiciones de empleo e ingreso de la población.

Derivado de lo anterior, puede decirse que los resultados de la política social no han sido satisfactorios y, más aún, los costos sociales de las políticas de estabilización y ajuste económico de la última década conforman una deuda social muy superior a la deuda externa del país. "Incluso en su restringida aceptación de combate a la pobreza, los resultados hasta ahora son magros. La mayor parte de los programas de combate a la pobreza denota una nueva forma de relacionarse con los pobres, que aún no se traduce en reducción significativa de la pobreza".¹⁶⁹

Estos resultados no deberían imputarse exclusivamente a las deficiencias de los programas; muchos de ellos son técnicamente excelentes. Obedece más bien a la subordinación de tales programas y acciones a un esquema global de acumulación que excluye a mayor velocidad que esos programas compensan, y al carácter accesorio asignado a la política social dentro del esquema predominante de acumulación.

Es importante destacar que no hay fórmulas para erradicar la pobreza¹⁷⁰. En el contexto actual de procesos de ajuste y recesión económica, a pesar de todo, las políticas sociales siguen siendo una alternativa de desarrollo compensatoria, que incluso puede mejorar las condiciones de vida de los sectores más desprotegidos. Si bien, las políticas sociales no pueden hacer milagros ahí donde el sistema económico no garantiza la obtención de satisfactores fundamentales para el grueso de la población.

México es hoy, según datos de la ONU, la 14 economía a nivel mundial y sin embargo, en el índice de desarrollo del mismo organismo, estamos por el lugar

¹⁶⁹ Vías, Carlos M. "De ambulancias, bomberos y policías. La Política Social del Neoliberalismo", en Rosas, A. Blanca (ed.), *op. cit.* p. 126.

¹⁷⁰ El primer problema para pensar en la instrumentación de políticas sociales es la cuantificación de los pobres y pobres extremos; no sabemos cuántos corresponden a cada una de estas categorías. Así por ejemplo, para 1996, la ONU y la CEPAL hablan de 64 y 15 millones de pobres y pobres extremos de una población de 92 millones; el Banco Mundial identifica como pobres al 85% de la población; Enrique del Val habla de 42 millones (46%) de pobres y de 22 millones (24%) de pobres extremos, y Carlos Jarque, Presidente del INEGI, refiere la existencia de 14 millones en condiciones de pobreza extrema. Citado por Monroy, Mario B., "La Política Social de Zedillo en la Prensa Mexicana", en Valencia Lomeli, Enrique (coord.), *A dos años: La Política Social de Zedillo. op. cit.* pp 187-188.

50. De tal manera, "La superación de la pobreza continúa representando un enorme reto para el país. Persisten condiciones de marginación y desigualdad que no son compatibles con el concepto de nación al que los mexicanos aspiramos, y con el potencial productivo que nuestro país ha acumulado. Renovar los esfuerzos para combatir la pobreza es entonces una tarea prioritaria".¹⁷¹

Es necesario reconocer que todavía estamos muy lejos de lograr niveles de desarrollo que permitan al país pensar en la posibilidad de erradicar la pobreza —a pesar de los programas instrumentados para abatirla—, y todavía más lejos de lograr los niveles de bienestar proclamados por la Declaración Universal de Derechos Humanos¹⁷² y sus dos pactos complementarios: el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,¹⁷³ y el de Derechos Civiles y Políticos¹⁷⁴. Y menos estamos en condiciones de cumplir los compromisos de erradicar la pobreza, disminuir el desempleo y lograr la plena integración social hacia fines de este siglo, asumidos por más de 180 jefes de Estado y gobierno —el de México entre ellos—, en la cumbre Mundial de Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995.

En el momento actual, los procesos de ajuste y recesión económica afectan directamente las condiciones de vida de la población y aumentan los grados de marginalidad y pobreza. De tal manera, las políticas sociales siguen siendo una alternativa de desarrollo compensatoria, que puede incluso mejorar las condiciones de vida de los sectores más desprotegidos. La política social, sin embargo, aunque necesaria no es suficiente para erradicar la pobreza. Para que la modernización alcance con sus beneficios más positivos a toda la población es preciso también que algunas de las condiciones de la globalización cambien, por ejemplo: el costo de las materias primas de los países agroexportadores, las condiciones financieras de la deuda externa o los mecanismos en los flujos de inversión multinacional. Y en lo interno, la política social es no solamente viable sino una condición para la sobrevivencia de los Estados. La pobreza de amplias capas de la población exige respuestas inmediatas, innovadoras, democráticas y socialmente amplias,¹⁷⁵ en un esfuerzo conjunto del gobierno, los sectores social y privado y de la propia ciudadanía.

¹⁷¹ Presidencia de la República. *Programa de Educación, Salud y Alimentación. México, 1998. p. 66.*

¹⁷² Adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas mediante Resolución 217 A (III) de fecha 1º de diciembre de 1948.

¹⁷³ Aprobado por la Asamblea General de la ONU mediante Resolución 2200 (XXI) de fecha 16 de diciembre de 1966, en vigor desde el 3 de enero de 1976.

¹⁷⁴ *Idem*, en vigor desde el 23 de marzo de 1976.

¹⁷⁵ Cisneros Sosa, Armando, *art. cit.* p. 34.

Por su parte, Dazinger y Weinberger, expertos en cuestiones de pobreza, señalan que ésta sólo es mitigable cuando se logran altas tasas de generación de empleo, permanencia en los programas de educación, capacitación y entrenamiento para el trabajo, en especial cuando se asocia la ocupación con el bienestar social; sostenimiento de subsidios a los incapacitados para trabajar; un tratamiento fiscal favorable a quienes perciben bajos ingresos; la ampliación sostenida de servicios médicos de seguridad social a quienes no los tienen y elevación de prestaciones a los más pobres. Citado por Labra, Armando, *Economía Política y Sociedad en México* México, Ed. Rayuela, 1997, pp. 178 y 179.

4.5. La Política Social en el Estado de México

El Estado de México tiene una larga tradición en la búsqueda de la justicia social, lo que le ha permitido alcanzar más altos niveles de bienestar, comparado con otras entidades federativas de similar desarrollo en el país. La creación de instituciones y programas sociales, la promoción de compromisos con los diferentes sectores de la sociedad, fueron desarrollando una insistente actividad benefactora. Ello permitió que para muchos grupos de la sociedad el mejoramiento de sus condiciones de vida se convirtieran en realidad. Durante algún tiempo las políticas de desarrollo social, como las de desarrollo económico, fueron exitosas y cambiaron la fisonomía de la sociedad estatal. La educación se hizo menos elitista; la cobertura del sistema de salud alcanzó niveles notables; se construyeron bastantes viviendas; se instalaron grandes cantidades de servicios públicos; el sistema de seguridad social incorporó a un número considerable de la población trabajadora; se fortalecieron los sectores medios que terminaron por constituirse en actores colectivos significativos.

Sin embargo, no se ha podido erradicar la pobreza ni cumplir con el mejoramiento general de las condiciones de vida que señala la Constitución. El rápido crecimiento de la población, así como situaciones prevalecientes de inequidad agravado por la crisis económica con sus secuelas de desempleo y disminución del gasto —comparado con las crecientes y rezagadas demandas sociales— dan ese resultado.

Las promesas de recuperación económica y bienestar, consecuencia del ajuste estructural que en el mediano plazo suponían resolver problemas derivados de los desequilibrios sociales, resultaron ser retóricos. La pobreza no disminuye. Pero lo peor es que hay un empobrecimiento mayor de los pobres; la pobreza se ha degradado. Los más discriminados son los más débiles: los niños, los indígenas, los discapacitados y también muchas mujeres.

Pero, por otra parte, la crisis económica generó una mayor y mejor iniciativa social ante los límites políticos y económicos del gobierno, el diseño y experimentación de nuevos modos de gestión del bienestar y variadas formas municipales y colectivas de producción y participación del bienestar social.

Por otra parte, a pesar del profundo proceso de desincorporación de organismos auxiliares de la administración pública estatal, no se produjo un gran movimiento de privatización de lo social, sino más bien una nueva reorientación en lo social como en los demás servicios, que hace hincapié en la eficacia y en la necesaria evaluación de las políticas sociales.

Sin renunciar a su responsabilidad pública de proporcionar bienestar social, el gobierno estatal no puede ni debe ser el único agente en la producción y acceso a los bienes y servicios básicos para una existencia digna de la población. La

construcción de una nueva política social, es una responsabilidad moral y constitucional del gobierno y de la sociedad.

A) Crisis económica y Política Social

El bienestar social¹⁷⁶ constituye una tarea que reclama capacidad, constancia, imaginación y firme decisión no sólo del gobierno sino también de todas las organizaciones de la sociedad, a fin de lograr que las acciones emprendidas y oportunidades generadas para el desarrollo de la población, tengan un carácter integral, incluyente y participativo.

La localización estratégica del Estado de México, su significativa aportación al PIB nacional en más del 10%; su importante población (estimada en 12.5 millones), su notable desarrollo industrial, sólo superado por el Distrito Federal; su carácter eminentemente urbano (alrededor del 85% de la población vive en la ciudad), a la vez que le han dado preeminencia sobre el resto de los estados de la federación también lo han convertido en la entidad que acusa los mayores y más complejos problemas demográficos, de conurbación, de seguridad pública, de servicios públicos y de bienestar social.

La llamada "década perdida" en América Latina, se manifestó de manera particular en la entidad como consecuencia del estancamiento relativo de su crecimiento y de la acumulación de problemas resultantes de un modelo de desarrollo que no ha podido resolver –y que más bien parece haber agravado– las crecientes desigualdades económicas y sociales de la población.

La profunda crisis económica de esos años repercutió, si no en todos, si en muchos aspectos de la vida cotidiana de la población, más allá de los puramente económicos. Al reducir drásticamente el poder adquisitivo de la gran mayoría de los hogares, la crisis económica se extendió a los diversos aspectos que caracterizan las condiciones de vida de la población: el acceso a la vivienda, la alimentación y la salud, la reducción en cantidad y calidad de servicios públicos fundamentales como la educación y la medicina pública, reflejada en el incremento de los servicios privados; el aumento del tamaño del sector informal de la economía y de las ocupaciones por cuenta propia, que expresan la creación de estrategias familiares para obtener los recursos necesarios para la supervivencia y que junto con otros ajustes en la actividad productiva y los servicios, así como en

¹⁷⁶ No existe una definición de aceptación universal del término, pero puede entenderse el bienestar como un estado de plena satisfacción física y mental del individuo. El bienestar social, es decir, del conjunto de los miembros de la sociedad, estaría dado con el predominio absoluto del bienestar individual. Sin embargo, identificar los elementos que permitan llegar a un estado de tal naturaleza es una cuestión compleja. La satisfacción de necesidades físicas y mentales tiene un gran contenido de subjetividad y puede variar de un individuo a otro (atendiendo a su edad, sexo, posición socioeconómica, etc.). Se reconoce también, que el bienestar social no puede originarse de particularizar las necesidades individuales, porque ello llevaría a un esquema injusto e inequitativo. Cfr. Sobrino, Jaime; Garrocho, Carlos. *op. cit.* p. 70 y ss.

la política económica, provocados por la necesidad de integrarnos al proceso de globalización, han transformado la estructura económica y social de la entidad.¹⁷⁷

En términos generales, el Estado de México es uno de los más desarrollados del país,¹⁷⁸ pero con mayor inequidad interna; desigualdad que se traduce en una profunda injusticia social. La entidad constituye un caso donde existen muchas e intensas heterogeneidades, no sólo entre los municipios que la integran, sino al interior de ellos. Así, no es difícil encontrar un contexto bipolar complejo de acentuación de la riqueza y de la pobreza.

De acuerdo con el Consejo Estatal de Población, la marginación que presenta la entidad es baja al ocupar el lugar 21 en todo el país. Sin embargo, los "Indicadores Socioeconómicos e Índices de Marginación Municipal 1990", señalan que 32 municipios tienen un grado de marginación alta, 15 están con registro de media, 58 de baja y 16 de muy baja¹⁷⁹. Dentro de estos últimos, la población que está en condiciones de extrema pobreza se distribuye en dos categorías claramente diferenciadas. La primera de tipo urbano que se asentó en las áreas metropolitanas de la ciudad de México –en lo que parece ser la zona más desarrollada del país– y la ciudad de Toluca, y la segunda de tipo rural que se encuentra dispersa en 53 municipios de los cuales 47 tienen población indígena.

A principios de la década de los 90, a pesar de la importancia del Estado de México en términos de su contribución al PIB nacional (únicamente superado por el Distrito Federal), de su desarrollo industrial y del tamaño de su población, enfrenta una compleja gama de problemas derivados, en términos generales, del desencuentro o desfase de su sistema económico y la dinámica poblacional. Hecho que ha repercutido en el ritmo y la amplitud de los rezagos en materia social. El resultado de este desencuentro entre economía y demografía es un problema social de gran dimensión, cuyas principales manifestaciones son:

- Un proceso de urbanización acelerado y desordenado, con grave deterioro de la calidad de vida, debido a los crecientes déficits de servicios públicos.
- El agravamiento de la pobreza¹⁸⁰ tanto en las zonas urbanas marginadas como en el campo.

¹⁷⁷ Véase, Rodríguez Hernández, Francisco. *Condiciones de vida en el Estado de México. Evolución en la década de los ochenta*. México, El Colegio Mexiquense, 1994, p. 9.

¹⁷⁸ Parte importante deviene de su coindancia con la capital de la República con la cual comparte el asiento territorial de la más grande concentración de población –la mitad vive en la entidad– y actividad económica del país. Pero así como se beneficia de la industria, el comercio y los servicios que se generan en el mayor y más importante mercado nacional de insumos, productos y empleos, participa de graves problemas derivados de ser el destino de amplias corrientes de inmigrantes –de todo el país– que buscan mejores condiciones de vida a las de sus lugares de origen. Junto a esto, el Estado tiene amplias zonas rurales de escaso desarrollo, en donde subsiste y con frecuencia predomina un modo de producción (el campesino) con grandes carencias sociales de todo tipo.

¹⁷⁹ Camacho Quiroz, César, en Aguirre Leal, Carlos E. (coord.). *Pobreza en México, Retos y Alternativas*. Toluca, México, IAPEM, 1999, p. 28.

¹⁸⁰ Como se desprende de lo siguiente: en 1991 el PIB per cápita de la entidad fue 10.5% inferior en términos reales al de 1980, mientras que la disminución del PIB per cápita nacional fue sólo 1.6%. Esto significa que en el Estado la contracción fue 6.6 veces más intensa que en el país. En 1990, 16% de la

- Una creciente y aguda concentración de la población¹³¹ y la actividad económica, principalmente en los municipios conurbados a la ciudad de México y en menor grado en la zona del valle de Toluca.

No obstante lo anterior, puede hablarse de la existencia de cierto proceso de desarrollo social en el Estado, si bien, este desarrollo está lejos de alcanzar un nivel donde las necesidades básicas de la población sean satisfechas en su totalidad. Asimismo la evolución del nivel de bienestar en cada uno de los municipios del Estado no es homogéneo; el avance que registran responde a una gran cantidad de aspectos que varían de un municipio a otro. Entre los factores que condicionan el avance se tiene: la celeridad y características del crecimiento demográfico; el proceso de urbanización; los objetivos explícitos e implícitos de la política de desarrollo estatal, de sus posibilidades e impactos en términos de conocimiento y certeza, así como de recursos de inversión pública; la capacidad financiera y de gestión de los ayuntamientos, de su relativa autonomía en la toma de decisiones y su corresponsabilidad social; el grado en que la población demanda y obtiene los satisfactores necesarios para el desarrollo de sus condiciones de vida, lo cual está aparejado con el conocimiento y ejercicio de sus derechos ciudadanos.¹³²

A pesar de los programas y políticas instrumentados por el gobierno estatal, los indicadores socioeconómicos muestran amplios déficits de satisfacción que repercuten en lo regional y lo municipal, enmarcando una diferencia palpable en las condiciones de vida. Los niveles de bienestar más altos tienden a encontrarse en los municipios más urbanizados¹³³ y de mayor potencialidad en la entidad; los de rango medio corresponden a los municipios contiguos a los primeros, generalmente urbanizados y los niveles bajos en los municipios periféricos y característicamente rurales.

En este proceso de desarrollo –sin haber satisfecho lo normativamente deseable y meta social de las políticas instrumentadas– la actividad gubernamental ha tenido una importancia indiscutible a través de la política social. La educación, la salud pública, los servicios de infraestructura para la vivienda, constituyen los

PEA, estimada en 2.9 millones de personas, recibió ingresos inferiores a un salario mínimo y 4% no percibió ningún ingreso por su trabajo. Además, entre 1980 y 1993 el salario mínimo perdió más de la mitad de su poder de compra. Gobierno del Estado de México. *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México, 1993-1999*. Toluca, Méx., 1993. pp. 11-18 y 19.

¹³¹ Véase, Gobierno del Estado de México. *Programa de Población del Estado de México 1997 – 2000*. Consejo Estatal de Población, 1997.

¹³² Rodríguez Hernández, Francisco. *Condiciones de vida en el Estado de México*, op. cit. pp. 33-34.

¹³³ Ante recursos escasos y crecientes demandas sociales, el gobierno privilegia estas zonas porque en ellas cada unidad de inversión pública produce un mayor margen de utilidad social, en términos de población beneficiada. Los municipios urbanos y principalmente los metropolitanos, han recibido la mejor atención en cuanto a servicios de bienestar, tienen las mejores oportunidades para el desarrollo económico, concentran la mayor parte de la población y por ende, pesan más en la toma de decisiones y la distribución del presupuesto destinado al bienestar social. En perjuicio de una extensa zona del Estado que presenta las peores condiciones socioeconómicas y bajas posibilidades de desarrollo. Es aquí donde toma importancia crítica el decidido apoyo gubernamental no sólo en materia de bienestar sino en la generación o promoción de empleo, en el mejoramiento de los niveles de productividad y del ingreso disponible de las familias.

principales pilares de la política social del gobierno estatal. “La preponderancia de estos indicadores sobre aquellos que se derivan del ingreso disponible familiar sugiere que el Estado ha optado por enfocar el bienestar social (consciente o inconscientemente) por la vía de las transferencias públicas, antes que a través de la redistribución de los beneficios del crecimiento económico. Del mejoramiento sustantivo de los niveles remunerativos, de la capacidad adquisitiva del salario y del aumento de la productividad industrial y agrícola”.¹⁵⁴

Durante la administración salinista (que en la entidad corresponde al gobierno de Pichardo Pagaza de 1989 a 1993) el Programa Nacional de Solidaridad constituyó el eje de la política social en el Estado de México, a pesar de su bajo monto respecto al promedio nacional. Entre 1989 – 1993 el gasto solidaridad en la entidad totalizó 2,664.8 millones de nuevos pesos, de los cuales 52.4% correspondió a inversión federal, 31.2% a la estatal y municipal, 5.7% a créditos y los beneficiarios aportaron el 10.7% restante.¹⁵⁵

Los recursos del PRONASOL significaron el mayor incremento real en las finanzas públicas de la entidad, a la vez que se convirtió en el principal instrumento de coordinación financiera entre el gobierno del Estado y los municipios. Con ello el Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM) fue relegado a un papel secundario y sus acciones se centraron en la construcción de caminos rurales, mientras que el Programa de Inversión Estatal (PIE) también fue desestimulado a favor del PRONASOL, concentrando sus recursos en el mejoramiento urbano e infraestructura educativa.

Solidaridad permitió que muchas comunidades del Estado hayan avanzado en la satisfacción de necesidades apremiantes y de esta manera mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo, los recursos ejercidos no fueron suficientes para disminuir significativamente el índice de marginación y mucho menos, para resolver las causas estructurales de la pobreza.

Actualmente, el Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), puesto en marcha por el Presidente de la República, orienta la política social en el Estado de México, al lado de programas cuyo propósito es satisfacer necesidades básicas y mejorar las condiciones de vida de la población, principalmente la marginada del desarrollo. En ellos participan, además de los tres ámbitos de gobierno, instituciones sociales y privadas y los beneficiarios, en acciones concertadas para brindar respuestas adecuadas y oportunas a los grupos más desfavorecidos económica y socialmente. Para el gobierno estatal, sin renunciar a su compromiso de desarrollo social, este no será alcanzado sin el concurso, iniciativa y recursos de los otros sectores de la sociedad.

¹⁵⁴ Rodríguez Hernández, Francisco, *Estado de México, op. cit.* p 140

¹⁵⁵ Sobrino, Jaime; Garrocho, Carlos. *op. cit.* p 89. Este libro presenta una evaluación de los impactos del PRONASOL en el Estado de México, el interesado puede consultarlo para ampliar la información sobre la distribución programática presupuestal, programas instrumentados, la organización social y la coordinación institucional del programa, entre otros importantes aspectos.

Con el Progreso, se busca actuar principalmente en los municipios donde se concentra el mayor número de población que vive en pobreza extrema. Pretende apoyar la gestión eficiente de los programas sociales, fomentar la incorporación de la comunidad para que se atiendan sus necesidades específicas, propiciar que el trabajo sea incluyente, participativo y sobre todo, corresponsable.

En un contexto de restricción de recursos y de necesidades sociales crecientes es válido el argumento de enfocar las políticas a las regiones y sectores más rezagados. Pero es necesario tomar en cuenta también las necesidades de regiones y sectores de mayores grados de progreso, perdedores de nivel de vida durante la crisis económica.

El saldo de la política social, a pesar de ciertos avances, no es favorable. Tal como lo expresa el propio gobernador del Estado¹³⁰ al referirse a las carencias sociales que padece la entidad. Señala que las proyecciones hechas en relación a la salud no son alentadoras, por lo cual el gobierno tendrá que hacer grandes inversiones a lo largo del territorio ya que los servicios médicos asistenciales se concentran en las zonas más pobladas ocasionando un déficit importante en los municipios y comunidades restantes, en especial en las zonas cuyos requerimientos no hayan sido cubiertos.

Respecto de la escolaridad, manifiesta que hay municipios con niveles muy bajos: Villa Victoria, San Felipe del Progreso, Sultepec, Chimalhuacán, entre otros. Estos municipios tienen más de la mitad de su población mayor de 15 años con un nivel que apenas alcanza los primeros grados de educación primaria y tienen un porcentaje de su población analfabeta de alrededor de 30 puntos.

El empleo y el ingreso que son indicadores importantes en tanto reflejan o no una vida digna -dice-, siguen siendo un problema grave en las zonas marginadas; en estos lugares más del 60% de la población ocupada recibe un salario mínimo o menos, lo que no les permite cubrir las necesidades de canasta básica de la familia promedio.

En relación a otros servicios, reconoce que, por ejemplo, no obstante el incremento del acceso al suministro de agua potable, la quinta parte de la población más pobre del Estado carece del servicio y de medios eficaces de saneamiento. El 25% de las viviendas particulares no tiene drenaje con las consecuencias que esto tiene para la salud, para las actividades productivas y la calidad de vida.

La educación formal, las condiciones de salud y la situación material de la vivienda, son los indicadores más representativos del nivel de bienestar de la población, además de ser reconocidos como parte del paquete de satisfactores

¹³⁰ Camacho Quiroz, César, en Aguirre Leal, Carlos E. (coord.). *op. cit.* pp. 28-29.

esenciales, por lo cual se analizará un poco más la evolución de cada uno de ellos en los años recientes. Si bien no cubren la amplia gama de satisfactores esenciales que pueden incluirse en una concepción mínima del bienestar social, reflejan con cierta exactitud la situación socioeconómica de la población, debido a que de ellos dependen muchos otros elementos del bienestar.

Educación

La educación constituye una prioridad del gobierno estatal, como elemento natural para el desarrollo y factor esencial para corregir desigualdades y favorecer la transformación social. Los avances en materia educativa son notables. En el ciclo escolar 1997-1998 la matrícula total atendida por el sistema educativo del Estado proporcionó educación a 3.6 millones de alumnos¹²⁷ en los diversos niveles (preescolar, primaria, secundaria, educación especial, indígena y normal), siendo la matrícula más grande del país, cada año creciente por el aumento demográfico superior a la media nacional. De acuerdo al Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999, se observa un avance significativo en la cobertura de la educación: el porcentaje de la población mayor a 15 años con primaria incompleta disminuyó de 25.1 a 18.2%; el porcentaje de la población mayor de 15 años de edad sin instrucción primaria disminuyó de 10.6% a 10%; la infraestructura educativa permite una cobertura un poco mayor al promedio nacional, sólo superada por el Distrito Federal, Nuevo León y Sonora, entre otros; la eficiencia terminal de la primaria en la entidad (70.3%) es superior al promedio nacional (58.7%).

Las acciones en la materia han contribuido a disminuir el nivel de analfabetismo a 6.7%, tres puntos por debajo del promedio nacional que es de 10.1%; mientras que el nivel de escolaridad se encuentra en el orden de los 8.1 grados, cifra mayor que el promedio nacional de 6.7¹²⁸.

Sin embargo, a pesar de la "hazaña educativa"—como le gusta llamarla al actual gobernador del Estado—persisten diferencias importantes entre los municipios. La disparidad entre los municipios es quizá la más representativa en las diferencias en condiciones de bienestar. La mayoría de la infraestructura educativa (desde preescolar hasta educación superior), se concentra en las zonas urbanas y sobre todo en los municipios metropolitanos, en perjuicio de los municipios rurales que registran una cobertura y nivel educativo muy por debajo de los que presentan los otros municipios.

Además, si bien no se dispone de indicadores precisos al respecto, la calidad promedio de la educación de todos los niveles se ha deteriorado. De tal forma se

¹²⁷ De estos 77.6% cursó la educación básica, 6.5% la media superior y 4.1% la superior; el resto, programas no escolarizados y de capacitación laboral. Camacho Quiroz, César. *Quinto Informe de Gobierno*. Gobierno del Estado de México, 20 de enero de 1999, p. 29.

¹²⁸ *Ibidem*.

hace impostergable elevar e igualar la calidad de la educación en las diversas regiones de la entidad. Sin embargo, no puede ofrecerse un servicio igual a los grupos sociales que componen el Estado, que en principio son desiguales. Es necesario dirigir mayores recursos a los grupos más vulnerables. De no hacerlo el sistema educativo de una de las entidades más desarrolladas, podrá ofrecer —cada vez con mayor dificultad— más oportunidades de escolarización, pero no ayudará a mitigar las profundas desigualdades que permanecen en la entidad, y la posibilidad de alcanzar determinados niveles de escolaridad y progreso continuará asociada a las condiciones socioeconómicas de los grupos sociales.²⁸⁹

El sistema educativo estatal (como el nacional) no ha podido superar las diferencias económicas y sociales generadas en el proceso de crecimiento con desigualdad, que se han prolongado e intensificado en los últimos años. La educación es condición necesaria pero no suficiente para erradicar la pobreza. Sin embargo, es necesario impartir educación a la mayor cantidad posible de niños, adolescentes y adultos, procurando crecientes estándares de calidad y oportunidad.

La educación y el conocimiento son requisitos indispensables para el desarrollo y la formación de recursos humanos, para alcanzar la transformación productiva y lograr la equidad. Los anales de la humanidad no registran un solo caso de algún país que haya alcanzado el desarrollo sin haber realizado antes una revolución educativa, la cual requiere el compromiso del gobierno estatal para avanzar en la provisión de educación de calidad y que alcance a toda la población, en colaboración con las instituciones de la sociedad. Es previsible que el sector privado fortalezca e incremente su ya importante papel en la materia —en todos los niveles— para complementar y, en algunos casos, sustituir la acción gubernamental ante la carencia o insuficiencia de recursos estatales para afrontar los retos educativos.

Salud

Los servicios de salud en el Estado de México pueden clasificarse en públicos y privados. Los servicios privados modernos son relativamente costosos y están altamente concentrados en las áreas urbanas. Preferentemente hacen uso de estos servicios los grupos de ingresos medios y altos, pero paradójicamente, los grupos de ingresos bajos también utilizan cada vez más los servicios de salud privada, a pesar de su elevado costo. Incide en esta decisión, entre otros aspectos, la mala calidad del servicio, la carencia de medicinas y los largos tiempos de espera para recibir la atención en el sistema público.

²⁸⁹ Aguado López, Eduardo. "La educación básica en el Estado de México, 1970-1990. La desigualdad regional", en Blancarte, Roberto (coord.) *Estado de México: perspectivas para la década de los 90*. México, El Colegio Mexiquense, Instituto Mexiquense de Cultura, 1994. p. 587.

Las instituciones de salud más importantes del sector público en la entidad son: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS),¹⁹⁰ el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE),¹⁹¹ el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMyM),¹⁹² el Instituto de Salud del Estado de México (ISEM),¹⁹³ y el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF).¹⁹⁴ En 1997, la cobertura de cada una de ellas en la protección de la salud de la población estatal, era la siguiente: ISEM 50.83%, IMSS 23.79%; ISSSTE 5.97%, DIF 7.55% y el ISSEMyM 4.75%. El restante 7.11% de la población no tiene acceso permanente a los servicios de salud.¹⁹⁵

En cumplimiento al reto social que en materia de salud, asistencia y seguridad social se establece en el Plan de Desarrollo del Estado de México, el sector salud ha desarrollado diferentes programas orientados a combatir la pobreza extrema y a la dignificación de la vida urbana, como: regulación y fomento sanitario, atención preventiva, atención curativa, asistencia social, prestaciones socioeconómicas, entre otros, los cuales han contribuido a la disminución de las tasas de morbilidad y mortalidad general, infantil y materna; a la regulación del crecimiento demográfico; al otorgamiento de los servicios de salud en forma integral, curativa y preventiva; al aumento de la cobertura sanitario-asistencial, así como a la rehabilitación, mantenimiento y equipamiento de unidades de salud.

Para atender a casi 12.5 millones de habitantes, el sector salud dispone de una infraestructura física de 1,411 unidades médicas y de 56,373 servidores públicos, lo que permite tener una cobertura de 93.43% del total de la población. De 1993 a 1997 la tasa de mortalidad general disminuyó de 4.28 a 3.99 por cada 1000 habitantes, mientras que a nivel nacional fue de 4.6%; la tasa de mortalidad en los

¹⁹⁰ El IMSS tiene la mejor reputación entre las organizaciones de salud pública en México. Se financia con fondos públicos (del gobierno federal) y privados (contribuciones obligatorias tanto de empleados como de patrones). Su población objetivo no son los grupos más pobres, sino los trabajadores ligados directamente con las actividades económicas. Estos trabajadores se localizan predominantemente en las áreas urbanas por lo que los servicios de salud del Seguro Social presentan un sesgo urbano en su distribución.

¹⁹¹ Al ISSSTE lo utilizan los trabajadores del gobierno federal (aunque tiene algunos convenios con universidades y otras organizaciones). Su financiamiento es a través de contribuciones directas del gobierno federal y de los trabajadores. En general, los servicios de salud que ofrece, son considerados como de menor calidad a los del IMSS. Dado que la mayoría de la burocracia federal se localiza en las áreas urbanas, los servicios que ofrece el Instituto también se concentran en las ciudades.

¹⁹² El ISSEMyM comparte algunas características del ISSSTE, pero solamente atiende a la burocracia estatal y municipal. Presta servicios socioeconómicos, jubilaciones, pensiones por fallecimiento, préstamos, servicios médicos, protección al salario de los trabajadores (por medio de centros comerciales), promueve la actividad cultural y construye casas para sus derechohabientes. Es uno de los pocos sistemas de este tipo que existen en el país, lo que refleja la importancia económica y política de la entidad.

¹⁹³ El ISEM hasta 1984 fue parte de la Secretaría de Salud y dependiente directo del gobierno federal. Con la descentralización de los servicios de salud, el Estado tuvo que compartir la responsabilidad de financiarlos, mantenerlos y ofrecerlos. Presta los servicios de salud a costo nominal a cualquier persona que lo solicite y, por lo tanto, es un instrumento social muy débil para atender a los grupos más pobres tanto en las áreas rurales como en las urbanas. Constituye la fuente de servicios de salud más importante para los grupos más pobres del Estado de México.

¹⁹⁴ El DIF es financiado fundamentalmente por el gobierno estatal. Ofrece servicios de salud a la población menor de 15 años y a las madres en edad reproductiva. Es una organización pequeña (comparada con el ISEM), pero en términos de salud, materno-infantil es el principal oferente en el territorio estatal.

¹⁹⁵ Camacho Quroz, César. *Quinto Informe de Gobierno*, Anexo Estadístico T, II, p. 21.

menores de cinco años, disminuyó de 6.46 a 5.62 por 1000, mientras que a nivel nacional se tuvo una tasa de 4.95; la esperanza de vida al nacimiento en general aumentó en 1.4 años, con variaciones en cuanto a sexo, así el masculino pasa de 69.51 a 70.9 años y el femenino de 75.91 a 77.3, en tanto que a nivel nacional fue para los hombres de 70.68 y para las mujeres de 77.02.¹⁹⁶

A pesar de lo anterior, los niveles de cobertura del sistema de salud del Estado son bajos. Tiene déficit alto en personal de enfermería y en capacidad de hospitalización y un déficit moderado en personal médico.¹⁹⁷ Y además concentrados en las zonas urbanas. De tal manera, las zonas periféricas y sobre todo, las rurales con alto componente de indígenas, sufren mayores rezagos en cantidad y calidad de todos los servicios de salud. Es en estas últimas zonas donde se presentan las más altas tasas de morbilidad y mortalidad infantil, los más altos indicadores de desnutrición y donde la esperanza de vida al nacer es menor hasta en 7 años al resto de la población estatal.¹⁹⁸

Deficiencias e insuficiencias en la prestación de los servicios, la escasez de recursos públicos, la ineficacia e inequidad del sector público, son los argumentos típicos para justificar la privatización de la salud¹⁹⁹ y la seguridad social. Pero no se pretende una privatización total, sino sólo de aquellas actividades que pueden ser rentables. Aunque los sistemas privados tienen muchas y conocidas desventajas: suelen ser ineficientes, generar mayor inequidad en el acceso, provocar insatisfacción con los servicios y tener menor impacto sobre las condiciones colectivas de salud.²⁰⁰

La privatización de los servicios de salud, al igual que la reducción de los servicios públicos gratuitos a un paquete mínimo de servicios para los comprobablemente pobres, aleja el cumplimiento de la prerrogativa constitucional que toda la población tiene de disfrutar de la protección a la salud y de la seguridad social. Sin menospreciar a la actividad privada en la materia -cuyo aporte puede ser significativo si es bien regulado y comprendido en la política gubernamental en la materia-, cumplir con este derecho requiere de un conjunto de acciones e instituciones públicas y por supuesto de la sociedad, para proporcionar a sus

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 21.

¹⁹⁷ Rodríguez Hernández, Francisco. *Condiciones de vida en el Estado de México*, op. cit. p. 55.

¹⁹⁸ La desigualdad es una importante característica de la sociedad mexiquense y no es sorprendente que se refleje en su sistema de salud. Adicionalmente, existen diferencias de oportunidades de acceso a los servicios de salud entre los grupos más pobres de la sociedad. El sistema de salud tiene un sesgo urbano y los grupos rurales enfrentan serios problemas para usarlo, especialmente durante la noche o en los fines de semana. Garrocho, Carlos. *Análisis socioespacial de los servicios de salud*. México, El Colegio Mexiquense, DiFEM, 1995. p. 263.

¹⁹⁹ Trabajos interesantes sobre el tema son: Laurell, Asa Cristina. *La reforma contra la salud y la seguridad social*. México, Fundación Friedrich Ebert- ed. Era, 1997; Musot, M.L. *Alternativas de reforma de seguridad social*. México, UAM, Fundación Friedrich Ebert, 1996.

²⁰⁰ Luján, Bertha. "Desmantelamiento de los derechos constitucionales", en Laurell, Asa Cristina (coord.), *Hacia una política social alternativa*. México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, Fundación Friedrich Ebert, 1996. p. 51.

miembros los servicios sociales considerados necesarios para garantizar su bienestar individual y colectivo.

Vivienda

La vivienda es un factor esencial para el bienestar de la población por ser uno de los elementos básicos para el desarrollo y reproducción social, y constituye uno de los principales reclamos de la sociedad, no únicamente en cuanto a construcción o mejoramiento, también respecto a los servicios que la acompañan.²⁰¹

Durante la década de los 70 y 80, la construcción y mejoramiento de vivienda estuvo a cargo del gobierno, y si bien no se pudo resolver el problema habitacional, el período tuvo singular importancia porque se abrieron nuevas alternativas para los diferentes sectores demandantes de vivienda; se establecieron condiciones crediticias accesibles; se mejoró en general la infraestructura habitacional urbana; se propició el desarrollo del sector de la construcción y sus agentes, y se asumió al subsidio como necesario para el acceso a la vivienda.²⁰²

En la presente década, para satisfacer la demanda de vivienda que genera el incremento poblacional, a la vez que abatir el rezago acumulado, el gobierno del Estado, a través de AURIS desarrolla un programa integral en torno a cuatro programas: Vivienda Rural, Vivienda Urbana, Apoyo a la Producción de Vivienda y Terminación de Vivienda.

No obstante los esfuerzos realizados, la producción de vivienda está lejos de cubrir el déficit. Además, la insuficiencia de reservas territoriales y los altos precios del suelo urbano, particularmente en la ciudad, la complejidad en el proceso para producir vivienda y la exigua capacidad económica de los demandantes, entre otros aspectos, limitan el desarrollo de los programas de vivienda, lo que obliga a la población de bajos ingresos a asentarse en terrenos inadecuados, ilegales y con serias dificultades para la introducción de los servicios.

²⁰¹ Existe un rezago acumulado de 530 mil viviendas: 100 mil nuevas y reparación de 430 mil. 75% de este rezago corresponde a los municipios conurbados al D.F. Respecto a los servicios de un total de 1 millón 876 mil 545 viviendas, 542 mil (28.9%) no cuentan con alguno de los tres servicios básicos (agua, drenaje y electricidad), 10% tienen piso de tierra y 11.5% techos de lámina, de cartón, palma o madera. A nivel municipal, las disparidades entre las características de la vivienda son sustanciales: en 55 municipios, menos del 50% de la vivienda tiene drenaje; 27 municipios proporcionan menos de 50% de los tres servicios básicos a su población. *Plan de Desarrollo del Estado de México, 1993-1999*, p. 11-20.

²⁰² Hasta 1991, el gobierno estatal fue el principal constructor. Sin embargo, ante su falta de capacidad financiera para continuar esta acción, opta por conducir el esfuerzo de la población ante los organismos públicos y financieros especializados y los particulares constructores. De esta manera AURIS, órgano del gobierno encargado de propiciar un ordenamiento más racional de los asentamientos humanos y constructor de vivienda en la entidad, se transforma en organismo promotor y coordinador, más que en constructor directo.

Los indicadores de vivienda siguen la misma tendencia de distribución que los de educación: mejores condiciones en los municipios más urbanizados y las condiciones más precarias en la periferia estatal rural o indígena.

Además en años recientes se realizaron cambios que reorientaron sensiblemente la política de vivienda, entre ellos, la tendencia a dejar al comportamiento del mercado la provisión general de vivienda, desde la oferta del suelo, la construcción de la vivienda y el acceso a los créditos²⁰³; la progresiva desaparición de los subsidios a la vivienda de interés social, cuando está claro que la mayoría de la población percibe entre uno y tres salarios mínimos y no puede acceder a una casa en condiciones mínimamente dignas.

"El alejamiento de la intervención del Estado exacerba el carácter mercantil de la vivienda. Los ajustes realizados, las reformas a los organismos públicos, la desregulación jurídico-normativa y la disminución de los costos fiscales, son insuficientes para hacer frente a la magnitud de la problemática, porque no han contribuido al acceso de la vivienda a los sectores más desfavorecidos. Por ello es necesario rescatar el papel protagónico del Estado en el desarrollo de la política habitacional y su articulación a la estructura territorial urbana para llevar a cabo una verdadera política social".²⁰⁴

B) Gasto Social

La condición persistente de la pobreza es factor incuestionable y principal que obstaculiza el desarrollo individual; aleja la posibilidad de lograr niveles de vida elementales o más elevados y en sí misma, niega el principio de equidad y justicia a que aspira cualquier sociedad.

En el concierto nacional -como se ha expresado-, el Estado de México constituye una entidad federativa con características de desarrollo muy peculiares, que lo ubican como un Estado de vanguardia en muchos aspectos, pero a la vez con grandes retos sociales, los que por compromiso histórico y por razón de quienes demandan superarlos, se deben atender.

El Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999, reconoce la gravedad de la pobreza por lo cual plantea que "todas las acciones del gobierno tendrán como fin último reducirla. Para ello se requiere crecer, actuar sobre la demografía, educar y capacitar, modernizar la economía para crear empleos, aumentar la cobertura de los servicios y crear una conciencia de coordinación institucional efectiva".

²⁰³ La operación de las instituciones de vivienda se reduce en consecuencia a la prestación de servicios financieros y de intermediación en el ámbito de los sectores privado y social, dejando a este último desprotegido en su incapacidad económica de competir en los programas financieros ofrecidos.

²⁰⁴ García Peralta Nieto, Beatriz. "Política de vivienda", en Ortega Carricante, Carlos, *Política social en la ciudad de México...* p. 137.

Durante la década de los 90, pese a que el gasto social se ha incrementado, ello no se ha visto reflejado en una reducción de los niveles de pobreza en la entidad. Los indicadores y estimaciones actuales, no permiten vislumbrar signos de que la tendencia verificada hasta hoy pueda revertirse a futuro, de persistir el modelo de desarrollo –excluyente- actual.

Con base en la lectura del desarrollo reciente y de las perspectivas de mediano plazo se podría sugerir que las desigualdades socioeconómicas se vinculan mucho más a la distribución de los resultados del crecimiento que a la insuficiencia de recursos o falta de dinamismo de la economía –aspectos que por supuesto son necesarios para propiciar mejores niveles de vida a grupos mayoritarios de la población-. De ser cierta esta interpretación, un obstáculo fundamental para promover la equidad, radica en la escasez de recursos, en la necesidad de un significativo incremento del ingreso global, pero sobre todo en la distribución de recursos y activos disponibles entre las distintas regiones y grupos sociales, conforme a sus necesidades y potencialidades de desarrollo.

El gasto social es considerado como un importante mecanismo compensador de la distribución del ingreso existente, por ello, a continuación se presentará su evolución en la entidad en la década actual.

Durante el periodo 1989 – 1993, el Programa Nacional de Solidaridad se convirtió en el eje de la política social en la entidad. De los 25,459 millones de nuevos pesos de inversión federal ejercida por el Programa, 1,397 se dirigieron hacia el Estado de México, representando 4.7% del total.²⁰⁴ Comparado con otros estados de la República, catalogados con índices de marginación bajo o muy bajo, la asignación de recursos para la entidad mexiquense fue baja.

La inversión de los recursos tuvo como finalidad combatir la marginación social y la pobreza extrema, enfocándose a tres grupos de población: indígenas, campesinos de zonas áridas y habitantes de colonias urbano-populares. Es decir, los Programas del PRONASOL,²⁰⁵ se dirigieron básicamente a atender la presencia de la pobreza. Atención preferente la tuvo Valle de Chalco Solidaridad, cuna del Programa.

Como ocurre con la asignación de las participaciones e inversión pública federal, la entidad fue poco atendida por el PRONASOL, ya que el monto ejercido en ésta fue 43% inferior respecto a la participación que tiene en cuanto a concentración

²⁰⁴ Sobrino, Jaime; Garrocho, Carlos *op. cit.* p. 85.

²⁰⁵ Los programas instrumentados más importantes fueron: *Solidaridad para el Bienestar Social*, que procuró el mejoramiento de los niveles de vida con énfasis en las áreas de salud, alimentación, educación, vivienda, infraestructura, equipamiento y regularización de la tenencia de la tierra; *Solidaridad para la Producción*, que buscó crear oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos, mediante el apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, microindustrias y servicio social; *Solidaridad para el Desarrollo Regional*, orientado a la construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas especiales en regiones específicas.

de población que potencialmente podría haber sido beneficiada por el Programa (población objetivo). A pesar de la anterior, el Programa permitió el aumento en la calidad de vida de numerosas comunidades y colonias populares, que de otra manera no hubieran alcanzado tal nivel de satisfacción en sus necesidades individuales y colectivas. El Programa atacó algunas de las manifestaciones de pobreza y desigualdad, pero no sus causas reales.

En 1994, de conformidad con las políticas contenidas en el Plan Estatal de Desarrollo, el gobierno dirigió sus acciones de forma que éstas respondieran a la dinámica del Estado, buscando asegurar el crecimiento como sustento del desarrollo social y de la viabilidad y permanencia de las reformas económicas y la estabilidad política. Para lograr el reto social, la acción se enfocó al combate de la pobreza extrema y a mejorar la calidad de vida de los habitantes, mediante la ampliación de la cobertura y calidad de servicios básicos, como educación, salud, infraestructura para la vivienda, agua y saneamiento y electrificación. El gasto social en forma consolidada representó 7,136,600 miles de pesos (82.4%)²⁰⁷ del gasto programable.

Durante 1995, para satisfacer las necesidades más apremiantes de las zonas y grupos sociales que presentan los mayores rezagos, el gobierno estatal destinó al gasto social el 85.8% del gasto programable, es decir, 9,338,038.1 miles de pesos, o bien el 62.4% del presupuesto total consolidado²⁰⁸.

En 1996, la actividad económica mostró signos de recuperación, luego de la gran contracción registrada el año precedente. La política de gasto instrumentada por el gobierno, se constituyó buscando hacer coincidir la atención de las demandas sociales con un nivel de gasto acorde al escenario económico y a las metas establecidas para el saneamiento de las finanzas públicas. En este sentido, la política de gasto público dio prioridad a elevar la calidad y cantidad de los bienes y servicios públicos otorgados por el gobierno, así como a la generación del empleo a través del impulso de la inversión y desarrollo de actividades productivas, buscando reducir los desequilibrios entre los sectores productivos y las regiones geográficas, así como propiciar mejores índices de bienestar social. El gasto social ascendió a 11 mil 341 millones 002 mil pesos (83.3%) del gasto programable consolidado, que fue de 13,609,827.7 miles de pesos.²⁰⁹

De acuerdo con los indicadores disponibles, en 1997 la entidad fortaleció su importancia dentro de la economía nacional, por su aportación al producto, a la generación de empleos, así como a la dinámica de crecimiento por su estructura industrial, habida cuenta de sus ventajas competitivas en materia de infraestructura, mano de obra calificada, servicios públicos y localización, entre

²⁰⁷ Cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno y Organismos Auxiliares del Estado de México 1994. Resultados Generales. Gobierno del Estado de México, 1995. p. 37.

²⁰⁸ Cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno y Organismos Auxiliares del Estado de México 1995. Resultados Generales. Gobierno del Estado de México, 1996. p. 18.

²⁰⁹ Cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno y Organismos Auxiliares del Estado de México 1996. Gobierno del Estado de México, 1997. p. 23

otros. Las acciones emprendidas por el gobierno, se orientaron básicamente a los objetivos plasmados en el Plan de Desarrollo Estatal, atendiendo los programas sectoriales, de mediano plazo y los regionales que derivan de los mismos, principalmente de desarrollo social. De tal manera, el gasto social consolidado representó 15,517,190.3 miles de pesos (88.2%)²⁰ del gasto programable.

Para 1998 el presupuesto de egresos ejercido ascendió a 27,785,792.3 miles de pesos, de los cuales se destinó al desarrollo social 19,070,862.4 miles de pesos (89.3%); correspondiendo 52.8% a educación, 17.3% a salud, 5.8% a obras, 0.6% a ecología y 8.7% a seguridad pública.²¹

**CUADRO 4. EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL PROGRAMABLE
EN EL ESTADO DE MÉXICO
(Miles de pesos)**

SECTOR	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Educación, Cultura y B Social	1,890,068.8	3,747,035.2	4,268,850.0	5,383,140.9	7,307,918.2	9,675,639.3	12,124,338.7
Salud	594,754.1	623,012.6	708,282.8	963,737.9	1,243,607.2	2,658,143.3	3,702,342.9
Desarrollo Urbano	995,875.1	814,241.1	1,410,684.7	2,117,845.6	1,534,872.6	1,695,000.1	1,246,328.6
Ecología	73,581.8	113,922.2	103,532.6	78,298.9	95,761.4	105,989.1	131,368.3
Seguridad Pública y Justicia	315,273.9	113,844.6	648,249.9	795,044.7	1,158,843.0	1,328,418.5	1,867,482.9
TOTAL	3,869,553.7	5,412,055.7	7,137,600.0	9,338,038.1	11,341,032.4	15,517,190.3	19,070,862.4
%	74.9	75.0	82.4	85.8	83.3	88.2	89.3

Fuente: Integrado con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno y Organismos Auxiliares del Estado de México, correspondiente a los años que se incluyen.

Como se puede ver los recursos asignados al desarrollo social son cuantiosos, sin embargo, insuficientes para atender las demandas sociales tradicionales, acentuadas y agravadas por la intensificación de las carencias y por el aumento de demandantes, y para hacer frente a nuevas exigencias surgidas como consecuencia de la insuficiente —y deficiente— atención a las demandas sociales en años anteriores. Y los resultados son menos alagadores si consideramos el elevado presupuesto que representa el gasto corriente y el costo financiero de la deuda. En 1997, por ejemplo, ambos absorbieron del presupuesto consolidado el 82.2 y 8.3%, respectivamente. El restante 9.5% constituyó gasto de inversión.²²

Posiblemente es difícil incrementar el gasto social porque no se tienen los recursos y acaso no se disponga de ellos en el corto plazo. Sólo queda actuar de manera sustancialmente distinta a como se ha venido haciendo. La

²⁰ Cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno y Organismos Auxiliares del Estado de México 1997. Gobierno del Estado de México, 1998, p. 25.

²¹ Cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno y Organismos Auxiliares del Estado de México 1998. Gobierno del Estado de México, 1999, pp. 43-44.

²² Cuenta de la Hacienda Pública ..., 1997, p. 25.

administración precisa aumentar su efectividad social, reducir drásticamente el gasto corriente y canalizar el ahorro a inversión. Dar respuestas a las viejas y nuevas demandas sociales con soluciones innovadoras. Hacer más con menos.

De igual manera, sin desmedro de las propuestas para un mayor aporte del producto hacia el gasto social, es necesaria una mejor distribución de recursos del gasto público entre los diversos sectores sociales. Si bien el gasto social tiene un efecto redistribuidor, tiende a beneficiar más al sector formal-moderno de la economía, a los centros urbanos y, en general, a sectores de mejores ingresos, debido a su capacidad de organización y presión que les permite apropiarse de estos recursos. Ello sugiere dificultades mucho más de índole estructural que de disponibilidad de recursos para armonizar el crecimiento con la equidad. En definitiva, el simple incremento de los recursos destinados a los programas sociales, sin una reforma institucional profunda, tendrá como resultado la reproducción de los patrones de desigualdad preexistentes, para no decir su profundización.

Asignar una parte más significativa del producto al gasto social y redireccionar los programas sociales hacia los grupos más desfavorecidos de la sociedad, no parece interponerse a imposibilidades de carácter económico. El desafío mayor ha sido y sigue siendo político-institucional, es decir, cómo transformar el funcionamiento de la economía para distribuir más equitativamente el excedente generado y permitir así la incorporación social, económica y política de crecientes grupos de la población. Pese a la necesidad de incrementar los recursos destinados a los programas sociales, los cuales han sido aún más castigados con las políticas de ajuste, la reforma institucional de las organizaciones y de los programas del área social se impone como tarea prioritaria y de mayor impacto en el mediano y largo plazo.

C) Formulación de la Política Social

Las políticas públicas²¹³ constituyen uno de los objetos de estudio más recientes e importantes de la ciencia política actual. Su campo de acción es amplio y cada vez se les emplea más a fin de procurar la racionalidad progresiva del gobierno para la atención de crecientes y contingentes demandas de la ciudadanía.

²¹³ Este novedoso y prometedor enfoque iniciado en Estados Unidos y ciertos centros de investigación europeos hace casi 50 años, ha ido atrayendo la atención de nuestros medios intelectuales. Diversas instituciones nacionales de educación superior, también han incluido en sus programas académicos, cursos y talleres sobre políticas públicas, entre ellas: La Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Iberoamericana, El Colegio de México, La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y la Universidad Autónoma Metropolitana. El interesado en profundizar en el estudio de las políticas públicas puede consultar: Aguilar, Luis F. (ed.) *Antologías de Política Pública*, 4V. México, Miguel Angel Porrúa, 1992; *Revista de Administración Pública* No. 84 "Políticas Públicas". México, INAP, 1993; *Revista Perfiles Latinoamericanos* No. 3 "Las Políticas Públicas". México, FLACSO, diciembre 1993; Massé, Carlos E. y Sandoval, Eduardo A. (coords.), *Políticas Públicas y Desarrollo Municipal*. Estado de México, El Colegio Mexiquense – Universidad Autónoma del Estado de México, 1994.

A través del enfoque de políticas públicas es posible diseccionar la gestión de la política social mediante el estudio de los aspectos que componen la acción pública, tales como la identificación del problema, su viabilidad y acceso a la Agenda de gobierno, el diseño y formulación de la respuesta gubernamental; la implementación y gestión de la red de actores involucrados; el seguimiento y monitoreo de la política y finalmente su evaluación.

El enfoque de políticas públicas permite romper con la distinción artificial que se establece con frecuencia en el estudio de las políticas económicas por una parte y las políticas sociales por otra, como si en la realidad estuvieran desconectadas y carecieran de interdependencia. El desarrollo social no depende con exclusividad de las políticas sociales, sino fundamentalmente del desarrollo económico; por esa razón suele comentarse que la mejor política social es una buena política económica.²¹⁴

La formulación de políticas públicas puede ser entendida como un proceso social para transformar demandas sociales en opciones políticas.²¹⁵ Constituye en más de un sentido, el meollo mismo de la actividad política. Los grupos y clases sociales están todo el tiempo focalizando su atención en problemas específicos y señalando la mejor forma para resolverlos. Por otro lado, considerando que la "mejor" solución para un problema puede ser definida de acuerdo con distintos criterios y a partir de intereses de distinta naturaleza una vez que se adopte una decisión en cualquier área de la acción pública, el propio proceso de formulación de políticas crea nuevas necesidades de elección entre cursos de acción alternativas.

Formular y llevar a la práctica políticas públicas es un proceso conductual informado por los valores, las aspiraciones, las creencias y los prejuicios de los actores más importantes: individuos, grupos, ejecutivos de empresas, burócratas, legisladores y miembros de partidos políticos. Pero también es social, por que está condicionado por las características del entorno social en que tiene lugar la formulación de políticas, y por que los resultados están destinados a afectar a segmentos importantes de la población. Asimismo, muy raras veces las decisiones públicas se toman todas a la vez, en la mayoría de los casos, la política pública se deriva del efecto acumulativo de decisiones que se han producido en forma consciente o involuntariamente durante un largo periodo.

²¹⁴ "No se puede aspirar a mayor equidad sin crecimiento económico, el cual precisa a su vez transformación productiva. Esta relación funcional entre crecimiento y equidad es factible si se refuerza la complementariedad entre política económica y social, vigilando el impacto distributivo de la primera y la eficiencia y la contribución al crecimiento de la segunda". Medina Giopp, Alejandro, "Agenda de Gobierno y Políticas Públicas: la Gestión de la Política Social", en *Revista IAFEM* No. 35, Toluca, Méx., IAFEM, julio-sept. 1997, p. 100.

²¹⁵ Guimarães, Roberto P. "Desarrollo con equidad: ¿un nuevo cuento de hadas para los años 90s?, en *Selección de Documentos Clave*, "Las Políticas Sociales", Vol. 1, No. 2, Venezuela, CLAD, Diciembre 1991, p. 44.

La abrumadora mayoría de los resultados de políticas es determinada por la compleja red de alianzas, obligaciones, rivalidades y por supuesto, mucha confusión, incompetencia y ambición, que penetran en el gobierno, los grupos de interés, los partidos políticos y las organizaciones comunitarias.

Como ocurre en cualquier política pública, cada una de las políticas sociales se deriva de una necesidad de llegar a decisiones políticas y llevarlas a la práctica, en este caso, para dirigir la atención de la sociedad hacia las necesidades que materializan algunos derechos de ciudadanía, la mejoría de la calidad de vida de la población o, simplemente hacia las condiciones que garanticen la reproducción de la fuerza de trabajo. Por lo tanto, al igual que en la mayoría de las políticas, algunos intereses serán favorecidos respecto a otros. Sin embargo, mientras se supone que el análisis de las políticas gubernamentales permite una identificación más clara de los "ganadores" y los "perdedores", las políticas sociales no son susceptibles de medición directa o individualización, por lo menos no tan claramente como en el caso de las políticas económicas, por ejemplo.

El carácter general y al mismo tiempo específico de los problemas sociales pone de relieve los fundamentos políticos de la toma de decisiones en esa área. Es imposible para el gobierno ocuparse de todos los problemas a la vez, de tal manera selecciona sólo algunos para concentrar en ellos los esfuerzos gubernamentales. Lo relevante de las políticas es que se manifiestan como un conjunto de respuestas que son objeto de diseño, formulación, implementación y evaluación para regular situaciones públicas en razón de prioridades, recursos, costos de oportunidad, factibilidad organizativa y sistemas de gestión pública.

En el ámbito social, las políticas públicas encuentran más resistencia porque son calificadas como una respuesta que tiene por objeto redistribuir beneficios. Y los intentos por redistribuir tienen más dificultad de concretarse sobre todo en momentos —como los actuales— en los cuales predomina el conservadurismo financiero. En todo caso las políticas públicas han de contribuir a que los recursos escasos sean mejor aprovechados.

La búsqueda del bienestar social debe emprenderse de manera consensuada. La acción conjunta de la sociedad y el gobierno para enfrentar los retos de la desigualdad y la injusticia económica-social, debe canalizarse por la senda de la coordinación, la comunicación directa, los costos compartidos y la responsabilidad colectiva.

Es impensable pretender alcanzar el bienestar social con políticas de mayor gasto público y con burocracias voluminosas. El bienestar social ha de conseguirse mediante la acción más pública del gobierno, lo cual implica aceptar los retos de la democratización y propiciar que los beneficiarios del mismo sean actores responsables para lograrlo. Aun en periodos de recursos escasos el gobierno no puede ni debe renunciar al propósito de luchar y conseguir el bienestar, articularmente de los grupos sociales en condiciones de pobreza y miseria —que

en el Estado de México, como hemos señalado, son numerosos-. Es aquí cuando su capacidad e inventiva es puesta a prueba para aprovechar mejor los recursos disponibles y dar atención oportuna y suficiente a necesidades y demandas sociales crecientes. En este sentido, las políticas públicas contribuyen a que la corresponsabilidad de la sociedad y el gobierno fructifiquen en suma de esfuerzos y aprovechamiento de iniciativas.

“La búsqueda del bienestar social no sólo depende de la armonía entre la política económica y la política social, sino en considerar que el gobierno de la democracia en su faceta de las políticas públicas, permite establecer criterios, prioridades, lineamientos y compromisos para definir las políticas del bienestar. De este modo, el Estado responde con capacidades públicas a la necesidad de que el bienestar social sea nuevamente su fortaleza vital, misma que le permite sobrevivir con gobernabilidad democrática”.²¹⁶

La participación activa, organizada, propositiva y permanente de la sociedad desde la toma de decisión de la política para resolver el problema que le afecta hasta la evaluación de la misma es fundamental. Esto demanda que una de las dimensiones básicas de la reforma del sector social sea la configuración de espacios organizacionales y capacidades apropiadas para su participación creciente en todo el proceso de la política.

También es indiscutible la formación de personal capacitado en la gestión de programas sociales para realizar sus funciones con capacidad profesional y técnica especializada, sin tener que depender de los procedimientos, objetivos y criterios de evaluación de la gestión privada. La gestión social si bien comparte con su homóloga privada algunos procedimientos, es diferente en sus propósitos y en la medición de sus metas. Su efectividad se mide en términos de logros sociales y no como ganancia lucrativa, lo cual no significa que los programas sociales invariablemente deban ser deficitarios desde el punto de vista financiero.

La gestión de las políticas sociales acusa debilidad institucional y gerencial. Tal como lo señala Kliksberg:

“La experiencia de la región (América Latina) indica que las políticas públicas y programas mejor intencionados han tropezado con un fuerte “cuello de botella” en las deficiencias y debilidades institucionales y gerenciales. Con frecuencia se han encarado las mismas a través de reordenamientos organizacionales centrados en el cambio de organigramas, la implantación de nuevos manuales de cargos, nuevos procedimientos, circuitos, lo que se conoce como “la reforma administrativa” tradicional. Los resultados obtenidos han sido muy limitados”.²¹⁷

²¹⁶ Uvalle Berrones, Ricardo. *Las transformaciones del Estado*, op. cit. p. 115.

²¹⁷ Kliksberg, Bernardo. “Gerencia social: Dilemas gerenciales y experiencias innovadoras”, en *Pobreza, un tema imposterizable*, op. cit. p. 93.

Desafortunadamente, aunque cada vez más sólidos, todavía son insuficientes los avances que se han logrado en esta materia. Numerosas estrategias de intervención en el campo social han tenido a la presión fiscal su motivo fundamental y no a la modernización de la gestión social. A partir del reconocimiento de este hecho, resulta fácil constatar que términos como gerencia social, gestión pública del sector social, entre otros relacionados, resultan poco precisos, ambiguos y equívocos.

Sin embargo, el campo de la gestión de las políticas sociales, posee su propia lógica de conocimiento y acción, sus propios principios, prácticas y técnicas, que en su interacción, la definen como una corriente de pensamiento con su propia identidad.

El enfoque de políticas públicas en el ámbito social mexiquense representa un instrumento valioso para enfrentar problemas públicos y la aplicación de las mismas en diferentes aspectos del desarrollo, aportando soluciones innovadoras y eficaces para resolver demandas de la población. Desde luego no constituyen la panacea a la esencial complejidad de la administración pública en materia social y tampoco resuelven automáticamente los problemas, pero constituyen una novedosa tecnología para superar ancestrales rezagos y necesidades crecientes.

Las demandas sociales influyen sobre las funciones gubernamentales para que su acción se reestructure, en el marco de una sociedad estatal cada vez más plural, abierta, informada y conocedora de sus problemas; más participativa en los asuntos públicos y de su prioridad, exigente en la cobertura, imparcialidad y calidad en la prestación de servicios; más evaluadora de los rendimientos de la acción político-administrativa, dispuesta a pedir cuentas y fincar responsabilidades, e incluso a sancionar electoralmente a los gobiernos exitosos o negligentes. Estas características de la sociedad contemporánea obligan hoy al gobierno estatal a iniciar profundas transformaciones a las tradicionales formas de hacer, a funcionar dentro de otro tipo de esquemas -como las políticas públicas y la gerencia social- para subsanar los rezagos que ha dejado la absolescencia del modelo burocrático, sobre todo en materia social.

D) Características de la Política Social

La economía estatal, pese a su reestructuración en los últimos años en cuanto al alcance de la actividad gubernamental, a la desregulación, simplificación y modernización administrativa, a la reanimación del sector privado (con ayuda de la inversión extranjera), a reformas en los terrenos fiscal y financiero y al relativo éxito en el control de la inflación, se enfrenta a rezagos sociales, acentuados por la instrumentación de políticas de ajuste.

La ampliación de la economía de mercado para los sectores productivos no ha rendido resultados apreciables en materia de empleo y mejoría del ingreso

familiar. Más aún, podría afirmarse que el deterioro del nivel de vida y de bienestar de grandes sectores de la población de bajo ingreso y posición marginal, no se ha corregido de manera significativa.

El nivel de la inversión privada no ha sido suficiente para revertir tendencias que se volvieron más marcadas en los últimos años de crisis y deterioro, y su carencia no ha podido ser suplida por inversión del sector público debido a la política de ajuste presupuestal y de adelgazamiento del ámbito económico del Estado.

Dado que la fuerza de trabajo en la entidad seguirá creciendo (por el aumento natural de la población y los intensos flujos migratorios hacia el Estado de otras partes de la República, en busca de mejores expectativas de bienestar económico y social), las demandas sociales aumentarán a tasa creciente, o por lo menos constante. Esto quiere decir que esas demandas se acumularán posiblemente a una tasa a la que será difícil hacerles frente sin asumir en la esfera del Estado responsabilidades crecientes, que superen el pretendido papel subsidiario del gobierno respecto al sector privado, convertido en el motor principal del desarrollo. Sin que esto implique la reconfiguración de un Estado grande en dimensiones, actor único en los diferentes órdenes de la vida social sino más bien en un Estado democrático, racional, certero en sus decisiones y acciones, promotor de las iniciativas surgidas de las diferentes organizaciones sociales y empresariales. El problema consistirá en armonizar un nuevo pacto social ampliado con la necesidad de lograr un crecimiento económico más rápido y equitativo entre los diferentes sectores de la sociedad, de tal manera que ambas tendencias se refuercen mutuamente.

Los numerosos problemas y rezagos sociales han minimizado los logros alcanzados e impedido alcanzar un mayor desarrollo y bienestar para la población más necesitada, al mismo tiempo que se han convertido en importantes obstáculos para la cabal eficacia de las políticas instrumentadas.

El deterioro socioeconómico que vive la entidad –y en realidad toda la república mexicana- se está convirtiendo en crónico, y de no haber una respuesta decidida y eficaz para revertirlo por parte de la sociedad y el gobierno, pueden aparecer movimientos sociales y políticos violentos que produzcan cambios radicales en la estructura de organización económica, social y política, ya que los diferentes grupos y actores sociales tratan de buscar *individual o asociadamente*, las vías alternativas para revertir el proceso.

En los diferentes núcleos sociales, en el ámbito académico y político, como en los medios de comunicación, el consenso es claro: insatisfacción generalizada con las políticas sociales. Los objetivos de la política social se han centrado en determinados grupos de la población, a manera de "población objetivo", los cuales representan sólo a una parte de los habitantes que viven en condiciones de pobreza, a quienes se han dirigido las acciones de algunos programas sociales con propósitos de cooptación, de paliativos frente a los severos resultados de la

crisis socioeconómica, más que a buscar la solución a sus problemas de bienestar.

Los logros sociales esperados con la puesta en marcha de políticas sociales se alejan todavía más de los objetivos y metas planteadas inicialmente, debido a un insuficiente análisis de los problemas sociales y a la falta de acciones coordinadas entre las diferentes dependencias y organismos dentro de la propia entidad y entre ésta con sus municipios y el gobierno federal.

El deterioro económico constituye uno de los factores de mayor peso para el logro de resultados bastantes limitados en la materia, pero evidentemente hay otros. Como señala el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, las graves dificultades de productividad que tiene el sector social están ligadas a:

- a) Su debilidad política y decisoria en el conjunto del Estado. No controla realmente los recursos decisionales para el cumplimiento de sus objetivos.
- b) Sus organizaciones están en categorías intermedias o atrasadas frente a otras más modernas que tienen desarrollo gerencial, estabilidad, remuneraciones y tecnologías adecuadas, etc.
- c) Se mueven en un campo de conflicto y luchas de poderes residuales al interior del aparato del Estado. Sus organizaciones están fuertemente abiertas al juego de los intereses de todo orden que tratan de decidir qué correspondería a quien.
- d) Su centralismo, su formalismo y su estructura piramidal excluyen la participación comunitaria.
- e) No tiene mecanismos eficientes para concertar con la sociedad civil.
- f) Carece de un manejo especializado en gerencia social comprometido con las metas y objetivos del cambio social.²¹⁵

También la política social en el Estado de México adolece de lo siguiente:

- A pesar de la amplia infraestructura con la que cuenta para la atención de los servicios en materia de asistencia social, de educación, salud y vivienda, entre otros servicios, es insuficiente para atender las numerosas necesidades de la enorme población estatal.
- Pese a la precisión de los objetivos y las estrategias planteadas en la formulación de la política social, se observa una falta de claridad en la determinación de la población objetivo en cada área de atención de las estrategias de desarrollo social.
- En lo que se refiere a la determinación de las estrategias de atención, prevalece una perspectiva de carácter general en el estudio de los problemas locales y pasa por alto la existencia de realidades particulares de los diferentes municipios, que si bien de acuerdo a su clasificación dentro de una

²¹⁵ Citado en González Tiburcio, Enrique: De Alba, Aurelio, *op. cit.* p. 199.

determinada tipología, comparten características comunes, también presentan particularidades.

- Con el propósito de hacer frente a las necesidades sociales y de llevar a efecto los resultados de la política de desarrollo social, con frecuencia se presenta la intervención paralela de distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) para la atención de aspectos referentes a una misma problemática, lo que ocasiona duplicidad de funciones y dispendio de recursos.
- Respecto al punto anterior, en la participación de distintas dependencias en la atención de una misma problemática, se observa falta de coordinación entre organismos y dependencias del propio Estado y entre éste con el gobierno federal y los municipios locales para instrumentar la política social, lo que conduce a acciones aisladas y parciales, con poca o ninguna relación entre sí.
- A pesar de los esfuerzos realizados y del presupuesto asignado a las acciones de la política social, una constante presente es el bajo nivel de calidad que se observa en algunos servicios.
- No obstante la apertura de ciertos canales participativos para la ciudadanía, existe en realidad una escasa participación en la formulación y determinación de los objetivos de la política social, así como en la parte correspondiente a la evaluación de los servicios en cada área de atención.
- Si bien el sector privado participa en la operación de las acciones de algunas áreas, su atención registra un nivel participativo bajo en la formulación e implementación de la política de desarrollo social.
- Un elemento recurrente es la persistencia de prácticas clientelares en diversos ámbitos que atañen al ejercicio de las políticas adoptadas y puestas en marcha.
- Dada la contracción de recursos asignados a la política social, se busca garantizar hasta donde sea posible que los beneficios lleguen efectivamente a quienes están dirigidos. Se pretende que las políticas, además de focalizadas sean selectivas, tratando de lograr un uso más eficiente de los escasos recursos disponibles.
- A la escasez de recursos se empalma la crisis de eficiencia de las instancias responsables de la administración y gestión de la política social. Dicha crisis plantea la búsqueda de formas administrativas que hagan viable el diseño y aplicación de una política social que sea eficiente en dos sentidos: en la relación entre recursos escasos y bienestar y en la relación entre gasto y demanda social.²¹⁹

La solución de estos puntos problemáticos –que no son todos, pero sí algunos de los más importantes– dependerá de los espacios que logren abrirse a la iniciativa ciudadana como forma de innovar en la política social y en los esquemas de bienestar. En consecuencia, la nueva institucionalidad en términos de la política social pasa necesariamente por la definición precisa de la colocación del Estado y la formulación de nuevas reglas con base en el acuerdo a propósito de cómo se generan y distribuyen los bienes y servicios de la política social.

²¹⁹ Véase, Álvarez Enriquez, Lucía, et al. "Análisis y perspectivas de la política social de cara al siglo XXI", en Ortega Carricante, Carlos, *op. cit.* pp 213-214.

Constituir una práctica pública más efectiva de bienestar requiere dar cauce e impulsar una serie de cambios concretos que garanticen nuevas relaciones de poder entre la sociedad y el Estado. Entre éstos cabe mencionar: recursos distribuidos con un criterio de equidad, mecanismos efectivos de regulación y control de las actividades públicas y privadas. Tales transformaciones requieren de mecanismos de redistribución de las capacidades de decisión entre el gobierno estatal con los municipios y la sociedad organizada. Se necesita una distribución de facultades, obligaciones y recursos entre los poderes de la federación, el gobierno local y los municipios. Ello permitirá una mayor injerencia ciudadana en la conducción de los asuntos públicos, particularmente en los de bienestar social.

Las experiencias que se diseñan y operan en forma centralizada han sido por lo general frustradas. Si bien para fines de normatividad es conveniente una definición adoptada centralmente por el gobierno estatal, el éxito en el diseño, ejecución y evaluación de los programas es más factible si queda bajo responsabilidad de los gobiernos municipales. El problema común es la relativa incapacidad de éstos para asumir programas de ejecución, ya que por lo general no tienen ni el personal suficiente y calificado ni los recursos necesarios. Superar esta debilidad implica avanzar paulatinamente en la transferencia de recursos presupuestales junto con la delegación de funciones y de responsabilidades ejecutivas, al tiempo que se permita la participación efectiva de instancias intermedias como la de organismos de planeación local de promoción y otros, como podrían ser las organizaciones sociales.

Empero, un obstáculo importante reside en que las formas institucionales implicadas en la gestión tradicional de la política social no ha cedido el lugar a la formación de nuevas instituciones y mecanismos de participación social que permitan un esquema institucionalizado de política social. La situación actual sigue estando caracterizada por el choque entre los imperativos del nuevo modelo y las tradicionales formas institucionales de articulación social.

E) Participación Ciudadana en la Política Social

El interés del gobierno estatal en poner en práctica programas sociales deriva del deterioro de las condiciones de vida de la población (a consecuencia de las sucesivas crisis y de un modelo de desarrollo excluyente y concentrador del ingreso y de la riqueza) y del riesgo de explosiones de violencia social que pueden conducir a situaciones de ingobernabilidad. Los mismos organismos internacionales,²³⁰ que impulsan el ajuste económico, en momentos de crisis como

²³⁰ Los organismos internacionales, unos en el marco de la revisión de los modelos de prestación de servicios sociales basados en el sector público, otros por el fundamento de las virtudes intrínsecas al involucramiento de los beneficiarios, también reclaman un rol más activo para la sociedad civil. Cunill, Nuria. La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos", en Revista *Reforma y Democracia* No. 4, Venezuela, CLAD, julio 1995 p. 42.

los actuales, también han comprendido que la política económica en curso sólo podrá llevarse a cabo si va acompañada de un reforzamiento de las acciones de apoyo a los grupos más débiles económica y socialmente.

Ello entraña elevar el grado de racionalidad de las políticas sociales y exige, en consecuencia, elaborar metodologías adecuadas para formular, poner en marcha y evaluar proyectos sociales, en una situación donde hay escasez de recursos y se han incrementado los requerimientos con el fin de aumentar la eficiencia y eficacia de los programas. Se reconoce, por tanto, que el gobierno debe intervenir de forma activa en el mejoramiento de la situación de aquellas personas que se encuentran en situación de pobreza, poniendo en marcha programas de subsidio destinados a asegurar la movilidad social, más que la subsistencia de los sectores que no logran satisfacer debidamente sus necesidades elementales.

En los nuevos enfoques, los programas orientados al mejoramiento de los niveles de vida de las comunidades se caracterizan en lo fundamental por el trabajo directo con los sectores de mayor pobreza, incorporando modalidades de acción que buscan potenciar el uso de recursos no convencionales y principalmente el aprovechamiento de las capacidades locales, mediante la estimulación de la participación y la contribución de los propios beneficiarios en la solución de los problemas que les afectan. Resalta la importancia de que las estrategias y políticas antipobreza contemplen mecanismos para que los propios destinatarios participen en su diseño e instrumentación como garantía de un mejor cumplimiento de los objetivos perseguidos. "La participación de la población en identificar sus propias necesidades y en los cursos de acción preferidos para satisfacerlas es, seguramente, el método más eficaz para movilizar recursos no convencionales y orientados hacia el bienestar colectivo".²²¹

La participación ciudadana²²² no es un fenómeno nuevo, sin embargo en los últimos años ha venido creciendo de manera importante ante nuevas realidades, necesidades de mejoramiento social y como una respuesta ante una administración pública que concentra información, la toma de decisiones y la ejecución de acciones en los espacios cerrados de la burocracia, lo que ha impedido a ésta enfrentar con eficiencia el reto de la modernización local y la promoción de una justicia social auténtica basada en el bien común.

²²¹ Guerra Rodríguez, Carlos "La participación social y las políticas públicas", en Rosas A., Blanca (coord), *op. cit.* p. 77

²²² La participación ciudadana supone que los individuos en tanto "ciudadanos" toman parte en alguna actividad pública. Sin embargo, existen dificultades para precisar el concepto de participación, no sólo por que no hay una concepción unívoca de su relación con el poder político, sino por que el vocablo se refiere por igual tanto a los efectos globales del poder como a ciertos ámbitos del poder sectorial, espacial o funcional. Consultese, Cunill, Nuria. *Participación ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Venezuela, CLAD, 1992. En esta obra la autora, prominente investigadora en el tema, examina el discurso teórico relativo a la participación ciudadana; revisa la lectura que desde diversos enfoques e intereses se hacen de la misma, los serios problemas conceptuales detectables; sugiere elementos para una reconceptualización del término y plantea las modalidades de participación más usuales: en programas específicos, en el ámbito regional y municipal, y en el campo social, entre otros.

La intervención de los sujetos sociales y, particularmente de los pobres del campo y de la ciudad en la provisión de los servicios de salud, educación, alimentación y desarrollo rural han constituido en la última década, un objeto expreso de atención de las instancias gubernamentales —y también de los organismos internacionales—, pero en lo fundamental bajo un enfoque asistencialista e instrumental.

La crisis actual pareciera estar abriendo nuevas perspectivas a la renovación de las formas de interacción entre los diversos actores públicos y sociales, contribuyendo a una creciente diversidad de estos últimos desde nuevas organizaciones territoriales y funcionales de representación de intereses, múltiples organismos no gubernamentales, hasta redes informales que aportan formas innovadoras de solidaridad social y que en muchas ocasiones se erigen en gestores de su propio desarrollo.²²³

La virtualidad de la renovación de las relaciones del gobierno estatal con estos distintos actores sociales radica en que ellos comienzan a ser reconocidos no simplemente como fuente de recursos e interlocutores válidos, sino como “socios” en la gestación y ejecución de proyectos que se entienden de responsabilidad compartida y que, a la vez, tienden a abarcar sectores y espacios cada vez más amplios.

De hecho, hoy la escena estatal comienza a ser permeada en grados crecientes por programas sociales que si bien en la mayoría de los casos surgen directamente vinculados a un intento de amortiguar los costos sociales de las políticas de estabilización económica, se plantean en forma expresa desarrollar una relación de equilibrio con las organizaciones sociales e, incluso, concederles un rol protagónico en la definición de las prioridades y de las soluciones a adoptar. Sin embargo, hay que ser cuidadosos y no otorgarle a la participación ciudadana un peso mayor al real, así como estar alertas del manejo político y hasta mítico que puede dársele.

Si bien el gobierno local valora altamente la participación ciudadana en la prestación de los servicios o en la determinación de políticas de bienestar, con frecuencia reduce la injerencia ciudadana casi exclusivamente a la aportación de dinero o mano de obra gratuita para introducir infraestructura de servicios (como agua y drenaje), construir algunos equipamientos (escuelas, centros de salud) y obras de mejoramiento urbano (banquetas, guarniciones, pavimentación de

²²³ En la actualidad varias circunstancias y actores confluyen hacia una mayor demanda de participación de la sociedad civil en el diseño, instrumentación y evaluación de políticas públicas y en la gestión de programas o servicios, sobre todo de tipo social. El Estado, en gran medida incitado por la crisis fiscal o por la conciencia de sus límites operativos, pareciera inclinarse crecientemente hacia la concurrencia de otros actores en el desarrollo de sus actividades. Los usuarios, en búsqueda de una mayor calidad de los servicios públicos, comienzan a favorecer su provisión privada. Muchas organizaciones no gubernamentales, ante el debilitamiento de las fuentes de financiamiento tradicionales, colocan su mirada en la asociación con instancias gubernamentales. Cuniil, Nuria. “La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad...”, *op. cit.* p. 42

calle). Evidentemente esta es una versión limitada del enorme potencial de la participación ciudadana, que es necesario ampliar y fortalecer.²²⁴ Se necesita conciencia de los derechos y reclamos ciudadanos, eliminar clientelismos y trabajar pluralmente, no sólo propiciando soluciones inmediatas, sino con una óptica de mejoramiento colectivo.

De ahí el reto de diseñar procesos de organización social, de instrumentar modos de organización y participación novedosos²²⁵ y de lograr un amplio sentido de colaboración donde la participación social sea más costumbre que exigencia. La participación no puede ser programa cuya ampliación dependa de la voluntad de los gobernantes: es una forma de gobierno; un estilo de hacer política en el Estado y en la sociedad.

En esta época de crisis económica, de escasez de recursos públicos y de mayores demandas sociales, impulsar la participación en todos los ámbitos correspondientes a las necesidades colectivas (iniciativas para la reactivación económica, seguridad social, acciones en aspectos de salud, educación y cultura, construcción y rehabilitación de viviendas, etc.) puede ser una respuesta eficaz que movilice, mediante la cooperación, muchos recursos latentes en la sociedad. Pero la participación no puede sustituir a un sector público opaco y desfalleciente, socialmente ineficaz, administrativamente improductivo, orgánicamente caótico, económicamente despilfarrador y políticamente burocratizado. Al contrario, una administración pública justa, activa y unos programas ambiciosos destinados a mejorar el bienestar de la ciudadanía son condiciones previas al desarrollo de la participación.

La participación ciudadana sin ser la panacea²²⁶ a la problemática social que enfrenta la entidad mexicana, es importante por cuanto representa un punto de

²²⁴ Ello en razón de que —como señala Aguilar Villanueva— la participación expresa el poder que los ciudadanos detentan y que se manifiesta en su capacidad de influir en la agenda de gobierno: en definir cuáles son los problemas comunes a enfrentar y las prioridades comunes a abordar. Se manifiesta en su capacidad de influir en la decisión de gobierno: cuáles han de ser las políticas, programas y acciones para resolver los problemas, los conflictos y las necesidades; cuáles los objetivos, los instrumentos, los tiempos, y los modos de acción. Cobra vida y forma en su capacidad de participar en la puesta en práctica de las decisiones tomadas, colaborando y corresponsabilizándose de los programas, haciéndose cargo total o parcialmente de acciones, supervisando, vigilando, evaluando, aprendiendo qué es en realidad lo que se puede hacer con los recursos disponibles y qué no es posible y hay que esperar razonablemente. Véase, Aguilar Villanueva, Luis F., "Participación ciudadana y vida municipal", en *El Municipio en México*. México, Archivo General de la Nación — Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1996. pp. 361-362.

²²⁵ "Hoy resulta impostergable la atención a las demandas de la sociedad, pero no de acuerdo a las formas paternalistas tradicionales en las que el gobierno "resolvía" todos los problemas, sino como una nueva visión en la que la participación social juegue un papel determinante. La sociedad ha evolucionado, ha elevado su nivel de información y reclama cada vez más un espacio de participación para la solución de los problemas que la aquejan así como para hacer oír las ideas que de su participación se deriven". Cárdenas Gracia, Jaime. "La construcción de una cultura democrática", en *El Municipio Mexicano en el Umbral del Nuevo Milenio*. Toluca, Méx., Universidad Autónoma del Estado de México — Gobierno del Estado de México, 1995 p. 101.

²²⁶ "La participación ciudadana no es una panacea. Está, de hecho, preñada de peligros que pueden distorsionar su uso, convirtiéndola en un instrumento para asentar la heteronomía. Encuentra a la vez, severos límites en la propia estructura económica y social que domina a nuestros países. Pero también puede contribuir a aumentar la capacidad de los sujetos sociales de construir su destino. Asumida con esta

partida que permite dar una nueva forma y contenido a la administración y gestión pública; constituye una medida innovadora en que gobierno y sociedad trabajan conjuntamente en la búsqueda del desarrollo y bienestar social; maximiza los recursos financieros en la realización de obras y prestación de servicios; promueve el aporte de ideas innovadoras por la comunidad; genera "sustentabilidad" de mediano y largo plazo de los proyectos sociales, entre otros importantes aspectos.

Por lo anterior, es claro que el gobierno estatal debe incentivar la participación, principalmente en todas aquellas funciones que afecten directamente las condiciones de vida de la población, en particular si se trata de grupos de bajos recursos. Los grupos marginales, los más pobres, pueden encontrar en la participación directa, siempre que se implementen procedimientos especiales para ellos, una primera forma de reconocimientos de sus intereses. No obstante, quienes más necesitan participar son los que menos pueden hacerlo. "Los sectores populares son los que más apoyos requieren, los que necesitan dedicar más tiempo a actividades económicas que garanticen su sobrevivencia y la de su familia y es a ellos a los que se les exige que contribuyan con su trabajo y que participen social y políticamente. Así, mientras que las capas medias y altas de la población tienen garantizados en sus colonias la infraestructura y los equipamientos, las clases populares para tener acceso a los mismos deben aportar trabajo comunitario..."²²⁷ lo cual evidencia la inequitativa distribución de bienes y servicios entre los diferentes estratos sociales, entre la ciudad y el ámbito rural.

La experiencia nos muestra que sin la participación popular se debilitan los vínculos de vecindad y la identificación entre gobierno y comunidad; se propicia la apatía y desinterés por parte de la población, con relación a su injerencia directa en la solución de los problemas que les afectan. La dimensión del desarrollo social aumentaría considerablemente con la conjunción del esfuerzo del gobierno y la comunidad, canalizados al establecimiento de instituciones debidamente organizadas de participación popular; además se acabarían diversos aspectos de urgente necesidad, que en algunos casos con la sola contribución de las autoridades es imposible satisfacer.

Pero la participación difícilmente puede darse en todo el proceso de la política social; su operacionalidad demanda recursos de todo tipo y tampoco es cierto el supuesto de que siempre existe interés y disponibilidad de la ciudadanía para involucrarse activa y organizadamente para la promoción o defensa de sus intereses. Pero que es necesario fomentar, en el marco de nuevas realidades, como el agobio financiero del gobierno, demandas crecientes y el deseo mayor de amplios grupos sociales de tener un papel más activo en su propio desarrollo. "El

virtualidad, es un arma más en la construcción de una sociedad plural, transparente y, por sobre todo, justa". Cunill, Nuria. *Participación ciudadana*. . op cit p 8

²²⁷ Ziccardi, Alicia (coord) *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM) -Miguel Angel Porrúa, 1995. p 29

gobierno no puede asumir el papel de solventador de todos sus problemas sociales; la sociedad tiene que ser protagonista y corresponsable en la solución de los asuntos colectivos. Para lograrlo la administración debe confiar la solución de determinados problemas a grupos y asociados. Debe fortalecerse al sector social como ámbito especialmente idóneo para la asunción de iniciativas sociales, estimular proyectos de cooperación o de empresas, en íntima conexión con las necesidades reales... a fin de crear y mantener un crecimiento y desarrollo colectivos".²²⁸

Sin embargo, a pesar de la prescripción formal de la participación en distintos ordenamientos legales, programas y planes, de la manifestación expresa de las autoridades de promoverla, el aparato burocrático opone fuertes resistencias a la apertura de nuevos cauces participativos, porque significa la irrupción de nuevos grupos sociales en la escena política e institucional y sobre todo, por que introducen una dosis de imprevisibilidad, de comportamientos poco reglados, de posible desorden. Esta resistencia puede resultar decisiva, pues la eficacia y el desarrollo de los procedimientos participativos dependen en gran medida de la voluntad política de quienes dirijan las instituciones que pueden apoyarse en el peso de la legalidad y en la inercia administrativa para oponerse a las innovaciones participativas.

De esta manera, se observa que muchos de los órganos de participación creados tienen un carácter consultivo que en el mejor de los casos, está asociado a las fases de formulación de planes. En el ámbito municipal, parte importante de la legislación está orientada a otorgar reconocimiento jurídico a las asociaciones de vecinos y a establecer la posibilidad de su cooperación en algunas actividades. Los órganos que se establecen expresamente tienen por objeto elevar ideas, problemas, soluciones y, en algunos casos, participar en el ejercicio de funciones y prestación de servicios a cargo de los municipios. De igual manera, los procedimientos establecidos para la participación directa de los ciudadanos, salvo excepciones, en su gran mayoría están vinculados sólo a la información pública.

Por lo tanto, el peso de la participación ciudadana en el proceso de la política social en el Estado de México, es marginal. En sí la participación se ha restringido a aspectos de planeación, más que como una cuestión de gobierno relacionada con la configuración del poder y la forma de compartirlo. Pero por otra parte, el problema no es sólo que se la haya atribuido un mero carácter consultivo, sino que se ha ubicado en fases en que la consulta es más irrelevante. No es lo mismo enfocar la participación hacia las actividades de gobierno que a las estrictamente vinculadas a la gestión o ejecución de las políticas. A la vez, es claro que la participación ciudadana tiene distinta gravitación según se localice en los procesos de diagnóstico, formulación de opciones, decisiones o políticas, ejecución o fiscalización. No es igual participar en la solución de problemas que intervenir en la elaboración de las opciones o de las decisiones de interés público.

²²⁸ Chanes Nieto, José. "El ciudadano y la Administración Pública", en Bravo Ahuja, Victor (coord.), *Tendencias contemporáneas de la Administración Pública México*, Diana, 1989 p. 103.

No tiene la misma gravitación intervenir en la elección de lo que debe hacerse que en la forma como se están haciendo las cosas.

Las organizaciones no gubernamentales tienen en muchos casos, por su origen y los objetivos con los que son creadas, mayor sensibilidad, cercanía y contexto con los problemas y los sectores sociales afectados.²²⁹ Van directamente a la acción social porque su formación obedece a motivaciones éticas, políticas, ideológicas y religiosas. Así, estas organizaciones deberían no sólo ser complementarias o cubrir huecos, sino tener una participación más activa dentro de las políticas sociales.

Pero también es importante que estas instituciones se transformen y evolucionen. Si aspiran a ser verdaderamente complementarias al mercado y al Estado, deben tener la habilidad para definir reglas y para cumplirlas. Asimismo no se debe ignorar el hecho de que muchas de estas instituciones distan mucho de funcionar democráticamente, lo que supone un proceso de transformación interno de considerable importancia. En otras organizaciones sus intereses propios pueden estar totalmente desligados de los intereses de la sociedad en su conjunto o incluso actuar en su contra.

Cada vez es más evidente que la participación ciudadana se convierte en la fuerza decisiva del cambio democrático que se impulsa en el Estado de México. Potencia una mayor solidez en las decisiones, libera la sinergia de los grupos sociales en apoyo de proyectos, programas y políticas sociales. Sin embargo, no existen fórmulas para promover una vigorosa, amplia y responsable participación. Para ello se requiere del compromiso del gobierno, de la administración pública, de los dirigentes políticos con visión de futuro y de la propia sociedad, que persistan durante largo tiempo para cristalizarla y hacerla cada vez más efectiva. El camino a recorrer es largo pero necesario, para que bajo condiciones apropiadas los ciudadanos, autoridades y servidores públicos, al margen de su ideología puedan reunirse para decidir qué y cómo hacer y actuar juntos en beneficio del desarrollo y bienestar social.

Mientras se mantengan los déficits y las desigualdades actuales, la responsabilidad del gobierno estatal en materia social es irrenunciable. Pero no es una responsabilidad exclusiva de éste, sino compartida con las diferentes organizaciones de la sociedad y la iniciativa privada. Es necesario compartir lo

²²⁹ Entre los beneficios que aportan las organizaciones no gubernamentales, se señalan: 1) ayudan a crear nuevas formas de articulación y agregación de intereses, imponiendo nuevos caminos de comunicación con el Estado; 2) crean poder y participación comunitaria más allá de los límites establecidos por los grupos preferenciales, ayudando a reorganizar la sociedad civil, política, social y económicamente, con más autenticidad e independencia de los controles tradicionales; 3) desarrollan nuevas habilidades administrativas, generando una verdadera conciencia gerencial frente a los costos de producción, sobre la administración del presupuesto y estableciendo un equilibrio entre ingresos y gastos; 4) operan administrativamente de forma ágil, flexible, por que son pequeñas, por tener su supervivencia directamente relacionada al medio y por estar libres de ataduras burocráticas; 5) restauran el sentido individual de la responsabilidad comunitaria, lo cual contribuye para rechazar las presiones paternalistas. Véase, Mota, Paulo Roberto. *Innovación y democratización de la gestión pública*. Venezuela, CLAD, 1991. p. 24.

mejor de la racionalidad de cada uno de estos actores y promover su coordinación. Si bien deben superarse las visiones que contraponen y separan a estos actores, que están rechazando a *priori* o por simples prejuicios ideológicos una importante alternativa para mejorar la satisfacción de las necesidades sociales.²³⁰

El gobierno estatal, conjuntamente con el sector privado y las organizaciones ciudadanas tienen una gran responsabilidad y múltiples tareas en materia de política social, entre otras: aumentar su eficiencia en la utilización de los recursos disponibles y elevar la eficacia con que se alcanzan los objetivos de los proyectos que se financian con ellos, identificar con la mayor precisión posible a la población objetivo (beneficiarios potenciales); profesionalizar a los responsables de los programas sociales.

Asimismo, frente a los rendimientos decrecientes de la política social tradicional, el reto será diseñar e instrumentar una nueva política social más democrática, efectiva y racional, cuyo esbozo se planteará en el apartado siguiente.

4.6. Reformulación de la Política Social

Como hemos referido, el tema de las políticas sociales ha adquirido una creciente importancia en los últimos años. La causa radica en que, aparte del deterioro social que ha traído consigo la crisis y las políticas de ajuste desde el decenio pasado, también el modelo de desarrollo en curso demostró su incapacidad para resolver una serie de desigualdades y carencias sociales.

Por lo general, las políticas instrumentadas hasta ahora para enfrentar la crisis han terminado por mantenerla, cuando no han contribuido a agudizarla y propalarla a otras esferas de la realidad social. Lo cual no significa desconocer la pertinencia de determinadas intervenciones sectoriales y de problemas específicos que han atacado algunos de los problemas conflictivos y que han resultado hasta exitosos en algunos casos. Pero el carácter sectorial y la particularidad de las acciones hablan por sí mismo del margen estrecho en que se mueven y de la poca incidencia que tienen sobre el conjunto de la sociedad.

Ello es válido especialmente para las llamadas "política sociales compensatorias" o "complementarias" que han acompañado a las políticas de ajuste instrumentadas en los últimos años. No debe pasarse por alto que, en ciertas formulaciones extremas, se ha reconocido explícitamente que es inevitable un deterioro de las condiciones sociales a corto plazo, a fin de que mejoren las condiciones estructurales de su atención en un mañana cada vez más lejano. Dicho de otra manera, una vez que las fuerzas del mercado actúen libremente desaparecerán los problemas sociales. Esta es una vía para ignorarlos, para no considerarlos como verdaderos problemas que reclaman políticas específicas.

²³⁰ Canto Chac, Manuel "Las organizaciones civiles como actores de la política social", en Valencia Lomeli, Enrique (coord.), *A dos Años: La Política Social de Ernesto Zedillo*, op. cit. p. 184.

Los índices de inequidad en la distribución del ingreso, de pobreza extrema, de desnutrición y alimentación desequilibrados, de deserción escolar y del aumento del analfabetismo (funcional y real), de débil o nula incorporación de amplios sectores a la economía moderna y de crecimiento vertiginoso del sector informal, de deterioro de la salud, etc., muestran un incremento –a veces drástico– durante el último decenio. En esta situación ya no es posible pensar en que privilegiar la reactivación sobre la estabilización resolverá los problemas sociales, precisamente por que las políticas formuladas están marcadas por la creencia de que el manejo de las variables macro económicas incidirá por sí sólo en el mejoramiento del bienestar colectivo. La instrumentación de las políticas de ajuste no sólo ha tendido a agudizar los problemas que se encontraban inicialmente, sino que ha contribuido a que las brechas entre los diversos sectores de la sociedad, que reflejan los índices mencionados más arriba, sean ahora más profundas que en los inicios de la crisis y ha influido en la fragmentación de la sociedad, hecho que se manifiesta sobre todo en la erosión de aquellos valores que se refieren a una identificación colectiva, a una pertenencia comunitaria.

La superación de los desequilibrios sociales y el consecuente mejoramiento de la calidad de vida de amplios y crecientes sectores de la población no es asunto exclusivo del gobierno y las políticas que se puedan impulsar desde aquel; tampoco es tarea aislada de la sociedad, de sus componentes y de las prácticas colectivas que se desarrollan. Se requiere, por el contrario, un movimiento conjunto que debe fundamentarse en una constante interlocución entre esos dos niveles –gobierno y sociedad–. No se trata solamente de proponer políticas que tiendan a anticiparse a las demandas de la sociedad. Es necesario partir de la premisa de que es imprescindible una nueva concepción tanto en la elaboración y gestación, así como en la aplicación de políticas.²¹¹

En circunstancias de crisis –como las actuales– no cabe continuar con la vieja y gastada política de bienestar. Ella no sólo impide la resolución de los problemas, sino que se constituye en un impedimento para lograr otros objetivos de mayor importancia. Las condiciones de la crisis exigen, en cambio, un tratamiento de naturaleza diferente y se encarga de advertir que ya no hay espacio para un esfuerzo de tipo meramente asistencialista.

En este orden de ideas y reiterando el postulado de que las políticas sociales no pueden ser diseñadas y aplicadas para atenuar solamente efectos de las políticas económicas, parece conveniente precisar algunos atributos que deberían satisfacer las nuevas políticas sociales.

²¹¹ “El contraste de las políticas sociales predominantes en la actualidad con las de la etapa anterior, no podría ser más marcado. Tenemos hoy privatización donde antes hubo intervención y regulación estatal; focalización en lugar de universalidad; compensación en vez de promoción, individualismo y particularismo clientelista como sustituto del ejercicio colectivo de derechos, combate a la pobreza en lugar de desarrollo social”. Vilas, Carlos M. (coord.), *Estado y Políticas Sociales después del ajuste*, op. cit. p. 19.

Primero, deben estar inscritas dentro de un nuevo diseño de la estrategia de desarrollo. Una nueva estrategia de desarrollo con "rostro humano", que otorgue prioridad a la inversión en recursos humanos y no sólo a la producción; que restañe las heridas del desfalleciente Estado de bienestar en el marco de la ya prolongada etapa de recesión económica, de caída acentuada de los salarios de la clase trabajadora, de incremento en el desempleo, lo cual se ha traducido en un creciente deterioro de los ya precarios niveles de vida de amplios sectores sociales en condiciones de pobreza y pobreza extrema e, incluso de las llamadas clases medias. En esto parecen coincidir los planteamientos de los analistas y organismos que han dedicado esfuerzos a indagar acerca de la situación de crisis y de las alternativas políticas que la enfrentan (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Comisión Económica para América Latina, entre otros).

Los mismos organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, principales portavoces de la estrategia "neoliberal", defensores de los intereses de los países hegemónicos como Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia y el Reino Unido, frente al desastre generado por la imposición de severas medidas de ajuste en los países de desarrollo y a la presión política e intelectual mundial, muestran –no por iniciativa ni voluntad propias– un interés creciente por lo social, la desigualdad y la pobreza. De esta manera, promueven en los países del mundo en desarrollo, programas focalizados tendientes a remediar algunos de los costos sociales del ajuste económico.

Segundo, tienen que liberarse de los vicios del paternalismo estatal y del clientelismo político. En el marco de las nuevas relaciones establecidas entre el Estado y la sociedad civil, las políticas sociales deben diseñarse de modo tal que su realización implique la más amplia participación de todos los sectores, grupos y clases sociales, especialmente de los que sufren su ausencia o mera complementariedad, y de todos los niveles de la acción estatal (municipal, regional, distrital). En otras palabras, las políticas sociales deben tener un firme sustento en las propias bases del sistema democrático, de manera que refuercen permanentemente su legitimación.

La participación constituye un imperativo para garantizar que las medidas adoptadas defiendan y promuevan los intereses sociales, particularmente de los grupos más vulnerables social y económicamente. Además, una adecuada participación de los destinatarios –a través de sus organizaciones sociales o comunitarias– puede contribuir a elevar la efectividad y selectividad de esas intervenciones. Muchas de las ineficiencias en que han incurrido tradicionalmente las políticas sociales, podrían evitarse o aminorarse si los usuarios intervienen en la selección de los bienes y servicios que requieren y en la definición de sus necesidades más apremiantes, así como en la identificación de las personas que requieren ser atendidas en forma prioritaria.

Sin duda que esa participación entraña una gran complejidad y, a veces, importante dosis de errores e ineficiencias, sobre todo en las primeras etapas. Sin

embargo, ella debe ser entendida como un proceso, en el cual se va adquiriendo experiencia y se aprende de las enseñanzas que dejan los aciertos y fracasos.

La participación no puede limitarse a la colaboración en la materialización de programas específicos. Se requiere además que las personas tengan acceso real a la toma de decisiones relacionadas con el diseño, ejecución y control de los programas. No obstante, para que la intervención de la comunidad en las decisiones que afectan directamente sus condiciones de vida tengan lugar y sea efectiva, deben darse ciertos requisitos. La real descentralización del aparato estatal y la democratización de la institución municipal, junto a la existencia de organizaciones sociales autónomas que representen verdaderamente a los verdaderos intereses e inquietudes de la comunidad, son algunas de las más importantes. Ninguno de ellos se cumple en la actualidad.

Tercero, las instituciones estatales ejecutoras de las políticas sociales deben adaptarse a procedimientos de eficiencia (lograr aun con medios reducidos los mejores efectos) y de eficacia (sus acciones prácticas deben guardar relación con sus resultados).

Los nuevos programas puestos en operación durante los últimos años –o las innovaciones introducidas a los antiguos– fueron concebidos por una tecnocracia que no ha tenido oídos para la experiencia y el aprendizaje acumulado por las instituciones públicas y sus equipos humanos en esta materia. Tampoco han querido ver las restricciones que impone la porfiada realidad. Haciendo a menudo tabla rasa del pasado en búsqueda de una perfección técnica propia de utopías ideales, se desarticuló gran parte de las estructuras administrativas preexistentes, procurando modificarlas o sustituirlas por otras nuevas. Sin embargo, con ello sólo se consiguió erosionar la efectividad del quehacer social del gobierno, comprometiendo muchos de sus logros y repitiendo con frecuencia los errores cometidos en el pasado.

Se requiere, entonces, de instituciones estatales eficaces, con alta capacidad operativa, dotadas de una infraestructura material adecuada y de equipos especialmente calificados para esos propósitos. Pero instituciones públicas con estas características no se improvisan de la noche a la mañana. No obstante, sin este marco institucional apropiado, aun las estrategias y programas mejor diseñados pueden quedar sepultados bajo la ineficiencia administrativa y la inoperancia de los organismos responsables de diseñarlos y ponerlos en práctica.

Cuarto, las políticas sociales deben ser diseñadas de manera tal que se entrelacen, esto es, que la realización de algunas de ellas tengan repercusiones en el ámbito de otras. Por ejemplo, la lucha contra el analfabetismo no puede ser considerada aisladamente, ni en su realización ni en su seguimiento ni en su evaluación, sino en su efecto de retroalimentación con respecto a políticas destinadas a otros ámbitos de lo social y al logro de una ampliación de la democracia.

Al dar respuesta en forma simultánea a las diferentes dimensiones de la pobreza que interactúan entre sí, las soluciones integradas potenciarían el impacto que puede tener cada intervención por separado.²³² Además la evidencia empírica indica que, en el límite de la subsistencia, las necesidades básicas son complementarias; es decir, que para alcanzar un umbral mínimo de satisfacción en una de ellas, es necesario consumir simultáneamente un nivel mínimo de bienes y servicios que permitan satisfacer las necesidades restantes.

La tarea no es fácil. Aunque se ha formado conciencia acerca de la necesidad de avanzar en esa dirección, responder a un desafío de esa naturaleza no es sólo un problema técnico o de métodos y procedimientos adecuados. En el hay también involucrado un problema de recursos y de eficacia de la organización institucional, en particular de coordinación entre dependencias y organismos estatales a todo nivel (presupuestario, normativo, de líneas de autoridad, etc.). Todo ello implica romper hábitos y rutinas administrativas, vencer resistencias burocráticas y enfrentar los obstáculos que surgen de los intereses que pueden verse afectados.

Quinto, encontrar un adecuado balance entre políticas universalistas y focalizadas, lo cual plantea un grado elevado de complejidad. Dadas las dimensiones que alcanza la pobreza y la gravedad de las carencias que es preciso encarar, las políticas universales garantizan el acceso de bienes y servicios a numerosos grupos sociales perdedores de niveles de bienestar durante la crisis, los cuales, de cancelarse, provocarían déficits en sus necesidades esenciales, empujándolos a las filas de la pobreza crítica. El inconveniente de estas políticas es que incluyen a población que no es pobre y que en cierto sentido no debería ser atendida, es decir, cometen errores de inclusión. Por su parte, las políticas focalizadas permitirían la atención de las necesidades de los comprobadamente pobres, optimizando los recursos que hoy son escasos. No obstante estas políticas, por lo general dejan fuera a población pobre que debería ser atendida, es decir, cometen errores de exclusión. Con un presupuesto ilimitado para combatir la pobreza, es preferible cometer errores de inclusión que de exclusión. Sin embargo, con un presupuesto limitado debe sacrificarse cierta universalidad, no sólo porque el presupuesto no alcanza, sino porque dentro del grupo que es posible atender existen distintas intensidades y por lo tanto prioridades que atender.²³³

²³² La escasa coordinación entre organismos hace que las respuestas se fragmenten sectorialmente, lo que conduce a acciones aisladas y parciales, con poca relación entre sí. Normalmente los programas tienden a organizarse más en función de la diferenciación de estructuras y competencias burocrático – administrativas que en torno a los problemas que desean enfrentar o a las características y carencias de los grupos que pretenden atender. Lograr una organización institucional que permita fortalecer la eficiencia administrativa y aprovechar las externalidades que existen en la gestión de los servicios y del uso de insumos, por un lado, e integrar y dar coherencia a los programas entre sí, constituye una tarea prioritaria.

²³³ Boltvínik, Julio. "Algunas tesis y reflexiones sobre la pobreza en México. Bases para una política para su superación", en Laurel, Asa Cristina (coord.), *Hacia una política social alternativa* op. cit. p. 115.

El uso alternativo de unas y otras políticas tienen riesgos y limitaciones, pudiendo a veces suscitar efectos adversos. Por ello la conveniencia de adoptar una política universalista o focalizada debe ser debidamente evaluada, así como las circunstancias en las que resulta adecuada cada una de ellas.

Sexto, descentralizar los programas sociales a fin de lograr mayor agilidad y eficacia. Al hacer posible un contacto más directo y permanente con las realidades y problemas locales, la gestión descentralizada permitirá adaptar las acciones a las necesidades y condiciones específicas de cada localidad, así como focalizar mejor los subsidios, bienes o servicios en las personas más necesitadas.

La descentralización requiere ser entendida como un instrumento redistribuidor que permita refocalizar recursos, intensificar acciones, fortalecer la gestión local y el control social para responder a sus necesidades más apremiantes.

Algunas características deseables de un proceso descentralizador incluyente serían: **a)** el reconocimiento de la diversidad de la población y niveles de desarrollo de los municipios del Estado de México, así como fortalecer la capacidad resolutoria, técnica y financiera de los municipios para asumir de manera integrada, los servicios, programas y acciones sociales; **b)** la garantía de criterios transparentes, equitativos y redistributivos de asignación de los recursos financieros federales para impedir un aumento en la desigualdad entre municipios ricos y pobres; **c)** la conformación de sistemas locales y regionales que recuperen la dimensión política, de autonomía, gestión y control ciudadano de los servicios sociales, y simultáneamente posibiliten la construcción de espacios incluyentes de saberes y prácticas; **d)** la eliminación de prácticas como el manejo dispendioso de los recursos públicos, la planificación vertical y desconocedora de las realidades locales y regionales, y la implementación de propuesta excluyentes.

Por otra parte, es necesario definir qué decisiones y actividades deben ser centralizadas y cuáles podrían descentralizarse, qué recursos compensatorios y qué acciones intensivas se requieren para que la descentralización funcione como un instrumento redistribuidor, así como establecer qué mecanismo se prevén para regular/desmantelar las oligarquías regionales/locales que se constituyen en obstáculos para una descentralización incluyente, solidaria y potencialmente democratizadora.²⁵⁴

La tarea es complicada. La experiencia de los últimos años es desconsoladora y la tradición centralista del país es aún paradigmática.

Séptimo, la generación de empleos productivos y bien remunerados, revitalizando al mismo tiempo las condiciones de producción en el campo, que permita la satisfacción de necesidades básicas. El espacio del trabajo es donde se

²⁵⁴ López Arellano, Oliva. "La estrategia descentralizadora en una política social incluyente", en Laurell Asa Cristina (coord.), *Hacia una política social alternativa*, op. cit. p. 140.

desarrollan las capacidades humanas, es un espacio importante de identificación con la sociedad y fuente de recursos para la reproducción de los hogares. Una estrategia económica que no genera empleos suficientes y bien pagados termina por minar el tejido social que la sustenta, orillando a la población a la marginación y a la pobreza.

El empleo constituye la fuente primordial de ingreso para la gran mayoría de los seres humanos así como la base fundamental de la generación de riqueza social. Si no hay empleo no hay producción de bienes y servicios; si no hay producción no hay ingresos; si no hay ingresos no hay consumo, alimentación, educación, salud, vivienda ni demanda de bienes en general. Si ello no existe, tampoco hay inversión ni condiciones para generar empleo. Es decir, sin un impulso al empleo, el mercado no lo va generar por sí solo. En tanto que variable social, el empleo es un determinante central del bienestar de la población. En tanto que variable económica, el empleo es una variable dependiente, determinada por variables socio-demográficas (tamaño y crecimiento poblacional y proporción de trabajadores dentro de cada grupo socio-demográfico) y económicos (nivel de actividad, estructura de la producción y crecimiento de la productividad).

El objetivo de diseñar una política explícita de empleo es la de articular las decisiones macroeconómicas y los acuerdos entre agentes económicos y actores sociales en torno a la generación de ocupaciones productivas dignas que permitan el acceso a niveles de bienestar adecuados para el conjunto de los trabajadores y, con ello, de la población en general. Es decir, las decisiones de política económica se adoptarían considerando invariablemente sus repercusiones en los niveles y calidad del empleo.

Es necesario dinamizar la economía para potenciar la generación de empleos perdidos durante la crisis y satisfacer las nuevas demandas. Sin embargo, habrá que mejorar significativamente las cualificaciones y actitudes de los trabajadores e incrementar los niveles de productividad, mediante amplios y permanentes procesos de capacitación para afrontar la modernización tecnológica de nuestro tiempo. El empleo generalizado y bien retribuido económicamente es un elemento clave que puede proporcionar rumbo, dinámica y permanencia a un creciente bienestar social en el marco de una economía abierta y competitiva.

Octavo, en vista de las dificultades financieras del gobierno (lo que se ha dado en llamar su "crisis fiscal") sería altamente recomendable recurrir a la ayuda de organismos internacionales, para acometer la tarea de realizar políticas sociales. De hecho la crisis económica, los ajustes instrumentados, la creciente desigualdad y pobreza han inducido a ciertas agencias internacionales a ofrecer su colaboración –incluido el financiamiento de algunos programas sociales– a fin de evitar la intensificación del deterioro del bienestar social de los países en desarrollo. El apoyo brindado por esas agencias, sin ser precisamente actos de filantropía o solidaridad –aunque sin negar que pueden estar implícitas–, constituyen recursos o experiencias que bien canalizados por el gobierno local,

podrían compensar efectos negativos causados por el modelo económico vigente en el campo de lo social.

Asimismo cabe pensar en la incorporación de organismos académicos (nacionales, estatales y regionales) para estudiar las políticas en curso, a fin de mejorar su proceso, o bien plantear alternativas novedosas, viables, racionales y efectivas.

Noveno, redefinir los términos en que se han venido instrumentando las políticas económica y social. Es necesario superar el divorcio entre ambas. Si en la base de esta concepción está la redefinición (no automática, sino conscientemente asumida por los actores colectivos) de la relación Estado-sociedad civil, no puede tener cabida aquella brecha entre lo que se hace en el plano económico y lo que se supone son las políticas sociales. Mas aún, si uno de los objetivos que se persigue con esto es de orden político general, en tanto busca un afianzamiento real y tangible de la democracia.

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. "Es necesario dar más a quien más lo necesite pero ello no implica abandonar a otros grupos de la sociedad, perdedores de niveles de vida, con el argumento de que se está ayudando única y exclusivamente a los grupos más pobres. Esto es, la política social debe combatir la pobreza extrema como objetivo fundamental pero también debe atender los problemas de desigualdad social".²¹⁴ El problema fundamental es llegar a más grupos sociales con recursos limitados. 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.

Frente a la magnitud de la pobreza, de la desigualdad social, una tarea prioritaria es impulsar un amplio debate público que nos permita ir avanzando en el diseño y la construcción de los consensos que fundamenten la puesta en marcha de una política social renovada. Una política social que trascienda limitaciones sexenales, que se proponga romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, que privilegie valores y objetivos como la creación de empleo y la apertura de oportunidades para todos. El diseño de una política social finalmente deberá ser resultado del esfuerzo colectivo de todas las organizaciones sociales y de la capacidad de transformación que se le pueda imprimir a la institucionalidad existente. Erradicar la pobreza, alcanzar la justicia social, es el reto de nuestro tiempo y sólo será posible si la sociedad en su conjunto, se dispone a lograrlo.

²¹⁴ González Tiburcio, Enrique; De Alba, Aurelio, *op. cit.* p. 211

CONCLUSIONES

1

El Estado es la institución más importante para la modernización y desarrollo de las sociedades contemporáneas. Ha tenido una participación activa y determinante, al grado de que el desarrollo alcanzado por la sociedad no se concibe sin su intervención. Para cumplir con sus funciones económicas (provisión de bienes y servicios para garantizar mínimos de bienestar social), se ha auxiliado de una serie de organismos y empresas públicas que durante largo tiempo, sobre todo en épocas de crisis, han amortiguado sus efectos negativos sobre amplios grupos sociales de precaria capacidad económica, al proporcionarles o facilitarles el acceso a una diversidad de bienes y servicios, aunque no siempre con la calidad y oportunidad deseadas.

En México, la transformación reciente del Estado fue propuesta a causa del agotamiento del modelo económico y político prevaleciente hasta fines de la década de los años 70. Particularmente la reforma económica, iniciada por Miguel de la Madrid y continuada consistentemente por los presidentes Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, bajo la doctrina del "neoliberalismo" y la economía global, logró ganar terreno porque propuso e inició el llamado cambio estructural: el relativo equilibrio de las finanzas públicas, la desincorporación de empresas públicas no prioritarias ni estratégicas, la reorientación del gasto social, la reestructuración del sistema bancario, el papel de la iniciativa privada como nuevo motor del desarrollo, la renegociación de la deuda externa, la desregulación de los aranceles, la economía abierta al extranjero, la incorporación de México al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, entre otros importantes aspectos.

Esas medidas, sin embargo, no fueron suficientes para enfrentar al capital financiero especulativo como se manifestó claramente durante la crisis económica de diciembre de 1994, y tampoco han robustecido la capacidad del Estado para enfrentar a las corporaciones, y a las presiones de los organismos financieros internacionales. Por el contrario, el Estado mexicano en ese terreno es cada vez más débil y dependiente, además de que las medidas se adoptaron sin el concurso de la sociedad.

El paso obligado de una economía cerrada y protegida a una economía abierta de libre comercio sustentada en las fuerzas del mercado y sometida a un impresionante proceso de globalización tecnológica y comercial, produjo reacomodos y turbulencias que transformaron los cimientos del sistema político-económico que por varias décadas garantizó estabilidad, desarrollo y gobernabilidad.

La agudización, en los últimos años, de las ya de por sí graves desigualdades sociales han marcado el atraso nunca superado de nuestra nación. Logros y

avances, penosamente alcanzados en varias décadas, se han perdido en los últimos 17 años en un retroceso que mucho costará remontar.

Ante la compleja y particular realidad mexicana, el Estado se transforma para promover el acceso a niveles mínimos de bienestar social a los sectores que no pueden acceder a ellos por sus propias circunstancias económicas y sociales, al tiempo que garantice a todos las libertades y los derechos políticos fundamentales. No se trata de volver al Estado intervencionista, ineficaz, irracional, antidemocrático y hasta corrupto que el país vivió durante décadas. Se trata de lograr un equilibrio entre el Estado, el mercado y la sociedad. Mecanismos de intervención sí, pero con controles, con transparencia, y producto de una orientación pública de la economía.

Históricamente ha quedado demostrada la incapacidad del Estado para convertirse –por sí solo– en eje articulador del desarrollo económico, pero también hemos visto derrumbarse el dogma de la asignación óptima y automática de los recursos productivos a partir del libre juego de las fuerzas del mercado.

La disyuntiva entre más Estado o más mercado, es falsa. Una vez que el Estado sea expresión de los intereses del conjunto de la sociedad y no de unos cuantos (de la élite financiera o política) la misma sociedad tendrá la capacidad de discernir cuánta intervención estatal, dónde y para qué. En el capítulo económico de la Constitución (Arts. 25, 26, 27 y 28) se encuentra plasmada, en términos jurídicos, una rica experiencia histórica del país en cuanto al régimen de economía mixta. Si la economía mixta fue un elemento fundamental para constituir el Estado Nación, hoy tendrá que ser pilar del pacto social democrático que el país necesita para que la participación de los sectores privado, público y social exprese el grado de acuerdo y responsabilidad que cada uno tiene para el desarrollo nacional. La readecuación de la participación estatal en la economía, la mayor presencia del sector social, así como de un pujante y competitivo sector privado, son necesarios en un programa económico alternativo que lleve adelante un desarrollo económico y social equilibrado, suficiente, justo y estable.

La deuda social es enorme, por lo tanto, el logro del Estado social es un objetivo indeclinable. Así, los recursos disponibles deben destinarse a cubrir las necesidades básicas insatisfechas de los sectores menos favorecidos socialmente y el gasto social requiere tener prioridad sobre cualquier otra asignación. El Estado, entonces, debe situar a los ciudadanos como punto focal de su actuación, con el propósito de mejorar su calidad de vida por la vía de la equidad social, la igualdad de oportunidades, la justa distribución de la riqueza, la erradicación de la pobreza y la exclusión social, principalmente mediante la promoción de la educación, la salud y el empleo.

En el marco general de la reestructuración económica y de las transformaciones políticas y sociales, la privatización en México forma parte del proceso de reforma del Estado. Durante la última década, la privatización (junto con la descentralización) comenzó a convertirse en un medio para superar la crisis de los ochenta, catalogada como crisis del Estado benefactor.

La privatización es una forma de presionar a la población para que busque otras formas de solucionar sus demandas de bienes y servicios, disuadiendo a los posibles demandantes con la creencia de que "lo público" es sinónimo de deficiencia y "lo privado" de calidad.

Con la política de privatización, el gobierno se hace eco de los esfuerzos desarrollados anteriormente por los teóricos de las fallas del sector público para impulsar la reforma y liberalización del sistema asistencial y regulador establecido durante décadas por el Leviatán benefactor. La filosofía básica consiste en proclamar el valor del propio interés, la autorresponsabilidad y la dignidad personal, procurando la búsqueda de nuevas vías para encarar privadamente lo que habían sido funciones del Estado de bienestar (luchar contra la pobreza, asegurar el bienestar y pretender la igualdad). No obstante, en muchos casos, la privatización vino precedida por una recapitalización con fondos públicos, manteniéndose un fuerte apoyo indirecto del Estado a las empresas y sectores afectados con el fin de hacerlas rentables al sector privado. De esta manera, en múltiples casos, se socializaron pérdidas y se privatizaron ganancias.

Con un sentido oportunista, se ha tratado de ensalzar las virtudes de la gestión privada, cuando no se ha podido demostrar que sea mejor que la pública. Se ponen ejemplos contrastando resultados en el caso de empresas o servicios públicos frente al sector privado, sin considerar el carácter público del servicio que se presta u ocultándose que los servicios privados utilizan la infraestructura pública sin pagar su verdadero costo, o que las empresas privadas sólo acuden y cubren las zonas rentables del mercado, dejando las parcelas deficitarias para el sector público. Por otro lado, cuando se impulsa la gestión privada en sustitución de la gestión pública en servicios reconocidos de naturaleza pública, como la salud y la educación, no siempre la calidad es mayor y la cobertura se reduce; sus elevados costos los hacen inaccesibles a la mayoría de la población.

Otras veces se recurrió a justificar las privatizaciones porque aportaban fondos para financiar, que no para reducir, el déficit público, pero tal razón tiene escaso valor. Los ingresos obtenidos no son significativos respecto a la magnitud de los déficits, además, eliminan en el futuro los ingresos que aportarían al Estado y, en todo caso, no se puede desmontar toda una concepción del papel que debe desempeñar el sector paraestatal por el déficit público. Este es justificable cuando a través de empresas y subvenciones públicas, se persigue el

mejoramiento económico, social y cultural de la población. Pugnar siempre por "números negros", podría impedir la realización de los fines sociales, por ejemplo, tratándose de transferencias de fondos públicos a grupos, actividades o regiones, con miras al desarrollo armónico del país, a incorporar sectores de la población marginados, o asegurar la independencia política y económica.

El saneamiento financiero de las empresas públicas es conveniente, pero la privatización no es la única solución a este problema del Estado. Contrario a lo que se diga, productividad, calidad y eficiencia no son implícitos de la gestión privada, como tampoco lo es la incapacidad congénita del Estado para administrar eficazmente sus empresas. Tanto lo uno como lo otro son mitos que han tergiversado e ideologizado el debate. En el proceso privatizador importa la racionalidad económica-financiera sin considerar los efectos que desencadena, lesionando algunos de los cometidos sociales que al Estado corresponden. No hay duda que la privatización, en múltiples casos, contribuye mejor que el Estado a la satisfacción más plena de una serie de necesidades sociales y económicas. Pero es conveniente tener presente que la empresa privada dentro de mercados competitivos es frecuentemente eficiente; sin competencia el resultado es diferente. Así, no se puede proclamar que la gestión privada sea la única o mejor solución a la esencial complejidad del dominio público, además, las tareas del Estado, la mayoría de las veces, son más heterogéneas y complejas que las privadas.

La privatización de la gestión de determinados servicios no implica per se abandono de la responsabilidad pública si se mantiene el compromiso en el financiamiento, para asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios. Aunque en la realidad esta vía, al desarrollarse en un contexto de recorte o menores gastos sociales, suele suponer también una reducción en el financiamiento público, ampliando cada vez más la selectividad de los servicios, con el consiguiente detrimento de la calidad. Como consecuencia, se refuerza que sólo recurran a ellos las personas sin medios económicos, lo que implica un descenso de la demanda, y puede ser interpretado como una disminución de las necesidades sociales.

Estado y mercado deben considerarse como mecanismos complementarios para el bienestar social, cuya concreta interrelación puede dar vida a combinaciones muy distintas en el tiempo y en el espacio, sin que nunca uno de los mecanismos pierda completamente su importancia, en una redefinición de los ámbitos y de las relaciones recíprocas.

Además, los mismos límites entre "público" y "privado", parecen cada vez más inciertos y de una difícil definición. Baste pensar en cuantas funciones públicas se delegan a la esfera privada, en cómo el mercado está cada vez más sometido a formas públicas de regulación. Desde este punto de vista no se trata de contraponer "más Estado" a cuantos exaltan la "vuelta al mercado", sino más bien se trata de estudiar nuevas combinaciones concretas en las que el intercambio del

mercado, la asignación pública de los recursos y la solidaridad social den lugar a una nueva red de protección social adecuada a los cambios estructurales y culturales que han tenido lugar en la sociedad.

Pese a las directrices privatistas del modelo económico vigente, la experiencia muestra que el Estado mexicano tiene un papel importante que desarrollar tanto en el plano económico como en el social. La actividad estatal tendrá que seguir presente dado el peligro de la privatización de parcelas del sector social y que choca contra los procesos de redistribución de la riqueza y los beneficios del desarrollo. De no ser así, numerosos núcleos sociales se verán todavía más excluidos del acceso a niveles de vida más decorosos, con el consecuente resentimiento y peligro de estallido social de alcances impredecibles.

3

En política, como dramáticamente ha revelado la crisis de los ochenta, no hay nada irreversible. Cambios que parecían dar lugar a nuevos estadios de desarrollo social, lejos de constituir etapas definitivas deben interpretarse siempre como situaciones transitorias susceptibles de sufrir retrocesos. El ritmo de los avances y regresiones sociales es muy desigual y, a veces, conquistas que se han tardado generaciones en lograr se pierden con insólita rapidez si las situaciones cambian desfavorablemente, tal como está ocurriendo con el Estado de bienestar en el marco del actual modelo económico. Desarrollado a través de muchas décadas, fruto de intensas luchas de los trabajadores, el Estado benefactor está retrocediendo con carácter general y se encuentra seriamente amenazado.

La crisis económica de los ochenta en México trastocó todas las variantes del Estado benefactor. Los efectos de la deuda, la recesión y la inflación, a la par que drenaron los recursos, sobrecargaron de demandas al Estado al agudizarse las distorsiones sociales en un mercado estancado que polarizó la riqueza. El Estado vio disminuir su capacidad económica y de movilización de recursos para dar respuesta a las múltiples exigencias y rezagos de amplios sectores de la sociedad. En poco más de un decenio los indicadores sociales se desplomaron.

La política social instrumentada a partir de esos años asumió un carácter eminentemente asistencial, dirigida a segmentos determinados de la población en condiciones de pobreza o miseria. Tal política dejó de tener una función integradora; mucho más que incorporar a la población de bajos niveles de ingreso a condiciones satisfactorias de empleo y de vida, apunta a impedir un mayor deterioro de la población que ya se encuentra en condiciones de pobreza, y presta asistencia a las víctimas del ajuste económico. No les ayuda a salir del pozo, trata de evitar que se hundan más. La desigualdad social no ha podido ser atendida y menos superada con este tipo de política.

mercado, la asignación pública de los recursos y la solidaridad social den lugar a una nueva red de protección social adecuada a los cambios estructurales y culturales que han tenido lugar en la sociedad.

Pese a las directrices privatistas del modelo económico vigente, la experiencia muestra que el Estado mexicano tiene un papel importante que desarrollar tanto en el plano económico como en el social. La actividad estatal tendrá que seguir presente dado el peligro de la privatización de parcelas del sector social y que choca contra los procesos de redistribución de la riqueza y los beneficios del desarrollo. De no ser así, numerosos núcleos sociales se verán todavía más excluidos del acceso a niveles de vida más decorosos, con el consecuente resentimiento y peligro de estallido social de alcances impredecibles.

3

En política, como dramáticamente ha revelado la crisis de los ochenta, no hay nada irreversible. Cambios que parecían dar lugar a nuevos estadios de desarrollo social, lejos de constituir etapas definitivas deben interpretarse siempre como situaciones transitorias susceptibles de sufrir retrocesos. El ritmo de los avances y regresiones sociales es muy desigual y, a veces, conquistas que se han tardado generaciones en lograr se pierden con insólita rapidez si las situaciones cambian desfavorablemente, tal como está ocurriendo con el Estado de bienestar en el marco del actual modelo económico. Desarrollado a través de muchas décadas, fruto de intensas luchas de los trabajadores, el Estado benefactor está retrocediendo con carácter general y se encuentra seriamente amenazado.

La crisis económica de los ochenta en México trastocó todas las variantes del Estado benefactor. Los efectos de la deuda, la recesión y la inflación, a la par que drenaron los recursos, sobrecargaron de demandas al Estado al agudizarse las distorsiones sociales en un mercado estancado que polarizó la riqueza. El Estado vio disminuir su capacidad económica y de movilización de recursos para dar respuesta a las múltiples exigencias y rezagos de amplios sectores de la sociedad. En poco más de un decenio los indicadores sociales se desplomaron.

La política social instrumentada a partir de esos años asumió un carácter eminentemente asistencial, dirigida a segmentos determinados de la población en condiciones de pobreza o miseria. Tal política dejó de tener una función integradora; mucho más que incorporar a la población de bajos niveles de ingreso a condiciones satisfactorias de empleo y de vida, apunta a impedir un mayor deterioro de la población que ya se encuentra en condiciones de pobreza, y presta asistencia a las víctimas del ajuste económico. No les ayuda a salir del pozo, trata de evitar que se hundan más. La desigualdad social no ha podido ser atendida y menos superada con este tipo de política.

Si se contempla la dinámica de la política social podrá constatararse la adaptación pragmática de ésta al ritmo y exigencias del proceso económico. Igualmente si se contempla el sistema de bienestar se podrán advertir líneas importantes de innovación y cambio: descentralización incipiente en la producción de bienestar, pluralismo en la gestión, innovación en la definición y satisfacción de necesidades y desarrollo de fórmulas de participación y auto-organización colectiva.

La ambivalencia mencionada, por tanto, se puede resumir como la contradicción entre una mayor subordinación de la política social a la política económica y la posibilidad real de construcción de una política social abierta a nuevos espacios e iniciativas sociales y de consolidación del pluralismo en la producción del bienestar. Dualismo que en modo alguno se resume en la falsa polarización entre Estado y sociedad civil, como enfáticamente defienden diferentes corrientes de corte conservador, sino como articulación abierta entre los diversos niveles de la producción de bienestar social cuyo nexo innovador tiene lugar a nivel local en la municipalización del bienestar y el desarrollo de la iniciativa social.

Frente a los rendimientos decrecientes de la política social, esta requiere una adaptación a las nuevas actitudes ciudadanas y a los nuevos requerimientos del mercado, pero igualmente un mantenimiento estatal de sus instituciones de protección social, aunque con menor intensidad protectora. La menor intensidad protectora se refleja en la privatización de ciertas parcelas del Estado de bienestar, como respuesta a un doble proceso de presión del capital privado y de demandas sociales insatisfechas con la provisión pública. La mayor importancia de la sociedad civil y su instrumento fundamental, las ONGs, son una respuesta a la resistencia social a la burocratización de los sistemas de protección social y a la búsqueda de modos de producción del bienestar donde los grupos pequeños puedan evadir los constreñimientos de las organizaciones públicas y mercantiles.

En este contexto han emergido nuevas orientaciones teóricas y prácticas que invalidan el discurso de más sociedad y menos Estado y, por el contrario, plantean la posibilidad de distinto Estado y distinta sociedad que hagan avanzar la reforma social, en forma de gestión pluralista del bienestar.

En la medida en que se ha modificado parcialmente el consenso, no sobre la reforma social, sino de los modos de intervención del Estado respecto a la producción y gestión del bienestar y sobre los objetivos de éste, cabe repensar las tendencias sociopolíticas sobre la reforma social a tres niveles relacionados con los cambios ocurridos durante la última década:

Primero, una reforma de la política social que sin renunciar a la extensión de los derechos sociales hasta llegar a los grupos sociales excluidos, contemple la apertura a la sociedad, nuevos modos de intervención y de gestión (descentralización, eficiencia y efectividad).

Segundo, una recuperación desde el mercado de la innovación en la producción y gestión del bienestar y una mayor personalización de las necesidades sociales. La gestión pública democrática de las necesidades sociales no está refutada con el hecho de que en ocasiones su producción pueda ser privada por razones de eficiencia técnica y de satisfacción adecuada de la demanda social.

Finalmente, se tiene la posibilidad de la reconstitución de la sociedad civil en términos de profundización de la libertad asociativa, participación y pluralismo. Reconstitución de una sociedad civil que rechaza la identificación unilateral de ésta como competencia posicional de tipo defensivo y excluyente de los perdedores en el mercado, sino como producción de bienes por razón no tanto de ahorrar cargas a los sistemas públicos de bienestar, cuanto por razones de reconstruir modos de vida y normas de consumo que no tengan que apoyarse únicamente en el veredicto del crecimiento económico.

Si estas tendencias se consolidan o toman formas diferentes de las aquí esquemáticamente esbozadas, está por verse. La realidad social es mucho más rica y cambiante de lo que normalmente pensamos. Pero lo que sí parece cierto a la luz de la experiencia de la última década es que la construcción de la sociedad del bienestar no es posible sin el Estado de bienestar.

La política social aunque cuestionada sigue sobreviviendo. En ningún país se ha desmantelado y, a pesar de todo el vapuleo que sufre, no parece que sea tarea fácil realizar este proceso en un futuro próximo. A pesar de sus deficiencias y limitaciones la política social en México es viable y necesaria para corregir las desigualdades que genera la economía de mercado. La privatización generalizada de lo social es una utopía, pero la reforma de la política social es inevitable e impostergable. Necesita alcanzar un mayor grado de eficiencia en sus intervenciones, lo que implica intensificar la evaluación de las políticas instrumentadas, promover su descentralización y democratización.

4

El Gobierno del Estado de México, en el contexto de la crisis económica de la década de los 80, a fin de liberar recursos para atender necesidades sociales básicas; sanear las finanzas públicas; aumentar la eficiencia, productividad y competitividad del sector paraestatal instrumentó, a partir de 1990, un profundo proceso de desincorporación –incluida la privatización– de organismos y empresas no prioritarios ni estratégicos.

Para 1998, prácticamente concluido, el proceso afectó al 93% del sector auxiliar vigente a 1989 (208 organismos), principalmente de entidades con funciones económicas. Los organismos de impacto social –en materia de salud, educación y protección ambiental, entre otras–, además de mantenerse, se fortalecieron, y se crearon otros organismos para atender necesidades y servicios sociales. De esta

manera, los crecientes niveles de marginación y pobreza de amplios sectores de la población registrados desde esos años, deben atribuirse al modelo de desarrollo excluyente instrumentado y cuyos efectos aún se padecen.

El modelo económico ha propiciado que los ricos incrementen su riqueza, mientras las clases medias pagaban más impuestos y se rezagaban. Las ganancias en el ingreso fueron tan concentradas que la población de los estratos más bajos perdió más que los restantes.

Las severas políticas de ajuste puestas en marcha favorecieron el divorcio entre la política económica y los objetivos del desarrollo social, impidiendo detener los efectos concentradores de la riqueza y el ingreso, resultantes de la aplicación de la política económica. Desde entonces, ha prevalecido la idea de subordinar la equidad social al crecimiento económico; es decir, la política social se ha visto como un simple derivado de la política económica general, convirtiéndose en una política de carácter más bien compensatorio y preventiva de estallidos sociales, predominando un estilo paternalista, burocrático y clientelar en su implementación.

Una mayor subordinación práctica de la política social a los imperativos de la política económica bajo el supuesto de la primacía indiscutible de la modernización económica y de la extensión del mercado como fórmula para salir de la recesión, para los cuales la política social sería estrictamente instrumental, se ha traducido en la emergencia de diferentes formas de marginación, pobreza y exclusión de numerosos grupos sociales. La crisis ha generado una lógica de exclusión reforzada frente a la cual la política social no ha sido capaz de reaccionar favorablemente.

Pero, por otra parte, la crisis ha potenciado el surgimiento de la participación social ante los límites políticos y económicos del Estado, el diseño y experimentación de nuevos modelos de gestión del bienestar y varias formas municipales y colectivas de producción y participación en el bienestar social. La contención relativa de la producción estatal de bienestar social tiene su faceta positiva en la expansión de la iniciativa social y en la profundización de modos de gestión adaptados a las necesidades sociales e individuales.

Evidentemente una expectativa de desarrollo no puede concebirse sin la real participación social. Un desarrollo participativo implica que los diferentes agentes económicos y actores sociales tienen el derecho y el deber de organizarse, en forma libre y autónoma, con el fin de intervenir en los diversos procesos e instancias de toma de decisiones colectivas. El desarrollo económico y social es, simultáneamente un compromiso individual, comunitario y colectivo. Como tal, el gobierno tiene la obligación de garantizar la plena libertad de asociación, así como estimular el surgimiento de diversos tipos de organizaciones y agrupaciones autónomas que permitan su participación libre y democrática, como sujetos activos del proceso de desarrollo económico y social.

Sin embargo, no cabe considerar a la participación ciudadana como la panacea para lograr el bienestar social; es sólo un complemento –importante- a las acciones que en la materia emprende, principalmente el gobierno con cierto apoyo del sector privado y social.

La política social ha sido de corte estrictamente asistencial; se mantiene a amplios grupos sociales en el status de pobres mediante subsidios y becas, entre otros, en lugar de hacerlos participes en proyectos productivos a fin de que las personas, con su esfuerzo, en un tiempo determinado puedan valerse por sí mismas. La política social "da el pescado" pero muy poco "enseña a pescar".

Como resultado del proceso de desincorporación, el gobierno estatal deja de tener empresas públicas pero de ningún modo se "achica", desde lo que podría considerarse como la mejor variable demostrativa de su disminución de tamaño: el gasto público.

Durante la crisis, el gasto social ha manifestado una fuerte resistencia a la baja, al menos en cuanto al mantenimiento de la universalización de la protección social, pero sin duda a costa de la intensidad protectora. La dinámica del gasto social se puede definir "como más o menos de lo mismo" con capacidad para mantener el compromiso de la cobertura, pero sin la garantía de una protección suficiente y eficiente.

Aunque se hayan restringido algunos gastos sociales se han incrementado otros y aunque se dejó de subsidiar al capital por medio de la empresa pública, sólo se han modificado las formas de subvención. De tal manera, el "Estado mínimo" y la "mano invisible" como sueña la doctrina neoliberal no se constatan fácticamente.

Sin embargo, desde los años 80, la política social está afrontando un proceso de reorientación ante demandas insatisfechas y la emergencia de nuevas necesidades sociales y formas de producción del bienestar que abren espacios a nuevos tipos de bienes, servicios y formas de gestión del bienestar. La política social estructurada en torno al ciudadano con derechos sociales de la sociedad industrial se ha ampliado ahora con una nueva estructuración: la del usuario demandante de la calidad de los bienes y servicios que recibe o adquiere. El binomio ciudadano/consumidor característico de las poblaciones urbanas ha remodelado la relación ciudadana con las instituciones públicas del bienestar con la consecuencia ambivalente de introducir la calidad como exigencia del consumidor a la vez estableciendo nuevas segmentaciones y diferenciaciones sociales en la distribución del bienestar.

Después de 17 años de predominio de una estrategia económica centrada en el mercado y la apertura al comercio internacional que impuso nuevas reglas de juego y que cambió las formas en el quehacer económico, el saldo social es particularmente grave; más población vive en situación de pobreza. Los beneficios sociales alcanzados no han sido uniformes en todo el territorio estatal,

sino localizados, principalmente en los municipios más importantes, y dentro éstos, concentrados en ciertas zonas y grupos sociales.

El escaso avance en cuanto a la distribución del ingreso y la disminución de la pobreza, sigue estando asociado a la insuficiencia de crecimiento y deficiente (o nulo) derrame de sus beneficios, a su débil impacto sobre el mercado de trabajo y al virtual estancamiento del promedio de la productividad, sobre todo por que la economía sigue desenvolviéndose en un contexto de vulnerabilidad.

Es tiempo de una política social nueva, versátil, que además de compensar y rehabilitar al mismo tiempo contribuya a la creación de nuevas capacidades que concurren a la recuperación del crecimiento y al aprovechamiento de las oportunidades que el cambio económico promete.

Es necesario no sólo mantener un crecimiento sostenido con estabilidad, sino crear condiciones para una mayor creación de empleos bien remunerados que, junto con políticas específicas permitan abatir la inequidad y la concentrada distribución del ingreso. La reforma social debe articularse a la reforma económica.

El punto de partida para renovar la política social no debe ser la negación o la erradicación de los esfuerzos pasados, sino reconocer sus fallas y superarlas. Debe reconocerse que la principal limitante de la política social actual no sólo reside en la cobertura de los programas ni en la magnitud de los gastos; su deficiencia fundamental se asocia con dejar que la economía genere desigualdades hasta que cristalizan y resultan difíciles de remover. Frente a esto, no hay política social que pueda *a posteriori* compensar los estragos causados por la reducción drástica del crecimiento y la pérdida de empleos.

Una nueva intervención del Estado en materia de justicia social, debe potenciar la participación social, a fin de que los programas instrumentados sean asumidos como compromisos de la sociedad, sin descuidar, el Estado, su responsabilidad de contribuir al desarrollo social.

Por el proceso de privatización, el sector privado se convierte en el agente económico más importante, sin embargo, la rectoría económica del gobierno seguirá vigente, no únicamente por mandato constitucional, sino por la necesidad de mejorar la calidad de vida de amplios grupos sociales en condiciones de pobreza o miseria; de promover una clase empresarial emprendedora, competitiva y comprometida con el desarrollo estatal, en el marco de la internacionalización de la economía, característica de los últimos años del siglo XX, y así afrontar con éxito la incertidumbre y complejidad de los retos del nuevo milenio.

EPILOGO

DEL ESTADO BENEFACTOR A LA SOCIEDAD DE BIENESTAR

Con distintas intensidades y formas, el Estado de bienestar se encuentra en una situación de convulsión en gran parte, sino es que en todos los países del mundo. Las señales externas que manifiestan la existencia de problemas y que inciden directamente en este hecho son bien conocidas, destacando fundamentalmente las siguientes:

- La aparición de situaciones de estancamiento con inflación, desacelerando el crecimiento económico, de forma que no sólo ha dejado de aumentar la base económica que sustenta el gasto social, sino que se ve al Estado de bienestar como una barrera para la recuperación económica.
- El fin del pleno empleo y la aparición de desempleo generalizado, siendo preocupante incluso en algunos de los países más desarrollados.
- La crisis fiscal del Estado. El gobierno de muchos países se enfrenta, en parte como resultado de la recesión económica a una brecha creciente entre los recursos necesarios para financiar el gasto público y los ingresos que de hecho se recaudan. Además las crisis, a la vez que han generado una reducción de los ingresos públicos, han aumentado el gasto gubernamental.
- La disminución de recursos disponibles para los servicios sociales se ha visto acompañada últimamente, en algunos países, por una política de reducciones en el presupuesto correspondiente a estos servicios.
- Una pérdida generalizada de confianza en el sistema social del Estado de bienestar. Se pone en duda la capacidad del Estado para gestionar una economía mixta, de la que el sector de bienestar es una parte integral. En muchos sentidos, el núcleo de la crisis está constituido por una pérdida de confianza. Parece que han dejado de funcionar las técnicas de intervención estatal en la economía de mercado desarrolladas en los años de posguerra. De forma genérica, se cuestiona la efectividad de la acción estatal y, por lo tanto, su campo de actuación.

Todas estas vicisitudes han puesto en peligro tanto la práctica como la racionalidad del Estado de bienestar.

No es fácil determinar y analizar las posibles alternativas ante la crisis del Estado benefactor. Entre las propuestas más privatizadoras y potenciadoras del mercado e individualismo, caben posibles soluciones mixtas. Parece claro que las soluciones interventoras, estatistas o estrechamente keynesianas no tienen cabida en el mundo actual. Con seguridad son necesarios nuevos pactos entre

los diversos agentes económicos y sociales que en todo caso deberán afrontar cambios importantes; fortalecer los sistemas democráticos y vincular más la sociedad civil con el Estado.

En la esencia del debate, las alternativas propuestas dependen de forma decisiva de una visión sobre el papel del Estado de bienestar y de los ciudadanos en su relación con él.

Cualquiera que sea la alternativa no debe perderse de vista la enorme relevancia de la internacionalización de los problemas y de las soluciones. El mismo concepto de Estado de bienestar está quedando obsoleto por que los Estados pierden, aunque sea lentamente, una parte de su identidad. Habría que pensar, más bien, en una Sociedad de bienestar o quizás en el bienestar internacional, si se pudiera emplear una expresión como ésa.

La idea de bienestar constituye una gran conquista del modelo democrático, sin embargo, el Estado de bienestar la ha entendido recurriendo excesivamente a una óptica estatista y centralizadora que carece de futuro, privando a la sociedad civil de compartir la producción y el beneficio del bienestar. La Sociedad de bienestar será un nuevo ordenamiento donde Estado y sociedad estarán mejor coordinados en la producción y reparto del bienestar; un ordenamiento que significa, de hecho, la superación de atavismos y obstáculos que impiden el desarrollo económico y social tan necesario para el logro del bienestar individual y colectivo.

La perspectiva de la denominada Sociedad de bienestar es relativamente nueva. En la literatura especializada viene asociada a autores prestigiados como Martín Rein y Lee Rainwater, en Estados Unidos, y con Richard Rose en Gran Bretaña, y está especialmente vinculada a esa perspectiva más amplia que se suele denominar como pluralismo del bienestar o economía mixta del bienestar.

En términos sencillos quiere decir que la idea de bienestar, entendida genéricamente como ese cúmulo de bienes y servicios destinados a satisfacer necesidades sociales, no tiene porque proceder de una única fuente: el Estado, sino que puede y debe incorporar otras fuentes tales como el mercado y la empresa, organizaciones no gubernamentales, y el entramado de relaciones sociales privadas de los sujetos, donde la familia ocupa un lugar privilegiado. La asimilación entre bienestar social y Estado de bienestar ignora todas estas fuentes de protección y apoyo social.

El punto clave aquí es la definición de bienestar que se pretenda. Definición que, desde una perspectiva socialdemócrata y estatista, implica una totalidad difícil de entender y que, leída ahora en clave de economía mixta alcanza horizontes más lejanos y mejor perfilados, fusionando debidamente privacidad y publicidad de los sujetos. No se trata del traslado de la provisión de bienestar de un sector a otro (en nuestro caso, del público al privado). Como ha escrito de forma

convinciente Rose, "no es cierto que una reducción en la provisión estatal de bienes de bienestar sea necesariamente una reducción del bienestar en la sociedad. Si Escandinavia es un modelo de lo que el Estado puede hacer para proporcionar bienestar (y de lo que los ciudadanos pagarán en forma de impuestos), entonces Japón es el ejemplo contrario de lo que una sociedad puede hacer sin altos niveles de provisión pública, teniendo sin embargo, una población educada, sana y segura en su vejez".

Afirmar que no hay espacio para el ámbito familiar o para el mercado para producir bienestar es adoptar una posición totalitaria que hace al Estado responsable de todo lo que sucede en la sociedad.

El tránsito hacia la Sociedad de bienestar constituye un objetivo deseable, por cuanto significa superar los graves problemas que han quedado patentes en la crisis del Estado de bienestar tradicional. Una crisis que se inicia en los años setenta, y que se extiende hasta nuestros días.

La Sociedad de bienestar se fundamenta en la visión mixta del bienestar. Es decir, parte de la base de que son tres instituciones sociales distintas las que contribuyen al surgimiento y mantenimiento del bienestar colectivo: el espacio familiar, el mercado y el Estado. De esta forma se consigue entender realmente el bienestar total en la sociedad. Si bien es cierto que el Estado es hoy día la única fuente, o al menos, la más importante. Pero no debemos olvidar que, en términos históricos, fue el ámbito familiar la principal fuente de bienestar individual.

La gran lección de la historia en Europa es la afirmación y consolidación de la idea o situación del bienestar, y no precisamente de la figura del Estado de bienestar. Actualmente y con más intensidad en el futuro, la democracia no puede prescindir de la idea de bienestar, e incluso más, la profunda interrelación social existente en los modelos sociales avanzados implica que carezca de sentido hablar de bienestar individual sin hacer referencia inmediata al bienestar público; y viceversa. Esta vinculación entre lo privado y lo público (no estatal), entre lo individual y lo colectivo es tan estrecha, muestra tanta viabilidad para el ordenamiento social, que su desaparición sería altamente disfuncional y muy peligrosa para el sistema democrático. El nuevo concepto de bienestar sobre el que se debe construir el nuevo modelo social debe conciliar el bienestar colectivo con el individual, evitando hacer valer el primero sobre el segundo, tal como se ha hecho hasta ahora.

Sin embargo, aun contando con una reducción más o menos radical de las instituciones del Estado de bienestar (nunca la eliminación), el Estado podrá seguir contando con su espacio propio, espacio que ya no es puramente estatal, sino social también. Es decir, el importante papel protagonista que el Estado ha adquirido a lo largo del tiempo podrá experimentar modificaciones sustanciales, pero no es viable un retroceso a situaciones del pasado en las que el Estado asumía meras funciones de policía interna y defensa exterior.

La demanda de satisfacción de necesidades sociales ha adquirido carta de legitimidad en las sociedades modernas. Si bien, la existencia de aquella demanda no implica que deba ser sólo el Estado el agente encargado de atenderla. El reconocimiento público de la existencia de necesidades sociales, estabilizadoras de los sistemas sociales sin ninguna duda, no tiene marcha atrás en la historia, pero no tiene por qué entenderse necesariamente como reconocimiento estatal.

Efectivamente, el Estado social democrático posee mecanismos múltiples para oír las voces de los ciudadanos; incluso, cuenta con esas voces para definir y redefinir los diseños de asistencia y apoyo social. Empero, la lógica democrática no descansa totalmente en la existencia de un poderoso Estado, sino fundamentalmente en la existencia de mecanismos representativos democráticos. La aparición de demandas sociales de forma incesante es signo del bienestar democrático; pero su satisfacción no tiene que realizarse recurriendo necesariamente al Estado, como gran asignador de recursos. El papel de la sociedad civil y de un mercado racional y moderno, lejos ya de un mercado tiránico en sus formas propio de los mejores tiempos del siglo XIX, es muy relevante y lo será aún más en el futuro inmediato. El abandono de la figura del Estado de bienestar debido a su deterioro ideológico, cultural y fiscal, no significa el abandono del modelo democrático, fundamentado en la figura del Estado social y de Derecho.

El Estado está obligado a redefinir su papel sustancialmente en este nuevo escenario. No se trata pura y simplemente de que abandone su papel intervencionista, sino que lo redefina adecuadamente. Y es que hay tres funciones que sólo el Estado y sus instituciones pueden ejercer con la neutralidad y eficacia necesaria:

1. Atender todas aquellas situaciones personales y colectivas donde fallan los demás mecanismos que se desarrollan a través del mercado.
2. Utilizar al máximo su capacidad legislativa e inspectora, mediante la lógica racional, burocrática y administrativa que tan bien conoce.
3. Participar activamente en el crecimiento económico y en la creación de empleo a través del saneamiento de las finanzas públicas, y la disposición de las principales figuras impositivas y de gasto público orientadas a ese objetivo.

En definitiva, una salida de la situación creada por el deterioro del Estado de bienestar puede ser la Sociedad de bienestar, donde la lógica democrática queda garantizada y reforzada; el Estado redefine su papel hacia la labor inspectora y de garantías básicas, y las fuerzas del mercado se desarrollan en modelos de racionalidad y productividad, sensibilizadas con lo colectivo sin detrimento alguno de lo privado.

Al acercarnos al nuevo siglo es importante saber reordenar las prioridades de los gobiernos y redimensionar el tamaño y las funciones del Estado. El necesario considerar que revitalizar el actual modelo no supone que el Estado deba abandonar su función de protección social. Significa, por el contrario, plantear un nuevo concepto de Sociedad de bienestar, como alternativa al ya gastado del Estado de bienestar. Se trata de despertar la responsabilidad y la solidaridad de todos los actores sociales por los problemas existentes en la sociedad, sin dejarlos confiados a la tutela automática y anónima del Estado. De esta forma no sólo se podrá actuar más eficazmente contra la marginación y la desigualdad, sino que se podría conseguir una sociedad más responsable y solidaria.

Así las cosas, ante la intensidad y continuidad del debate, cada vez más abierto y plural, se comprueba que en este turbulento final de siglo el viejo modelo socio-económico aún no acaba de morir, mientras que el nuevo tampoco acaba de nacer.

**ANEXO 1. RESULTADOS ECONÓMICOS POR LA DESINCORPORACIÓN
DE ORGANISMOS AUXILIARES DEL ESTADO DE MÉXICO
DE 1990 A 1998
(Miles de pesos)**

SECTOR/ENTIDAD	INGRESOS			EGRESOS	DIFERENCIA
	EFFECTIVO	TRANSFER.	TOTAL		
FINANZAS Y PLANEACIÓN	1,243.0	37,420.5	38,663.5	3,772.1	34,891.4
1. Central de Equipo y Maquinaria Mexiquense	1,243.0	37,420.5	38,663.5	3,772.1	34,891.4
TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	1,521.2	21,308.2	22,829.4	2,658.9	20,170.5
1. Instituto Estatal para el Desarrollo de la Seguridad en el Trabajo	1,521.2	21,308.2	22,829.4	2,658.9	20,170.5
EDUCACION, CULTURA Y BIENESTAR SOCIAL	0.0	0.0	0.0	1,100.0	(1,100.0)
1. Club Deportivo, Social y Cultural Neza, A.C	0.0	0.0	0.0	1,100.0	(1,100.0)
DESARROLLO URBANO Y OBRAS PUBLICAS	40,595.8	1,799,353.5	1,839,949.3	6,641.4	1,833,307.9
1. Constructora del Estado de México	0.0	11,690.8	11,690.8	1,475.8	10,215.0
2. Distribuidora de agua potable Aúzapán	0.0	238.9	238.9		
3. Distribuidora de agua potable Cuautitlán Izcalli	0.0	232.4	232.4		
4. Distribuidora de agua potable Chaico - Ixtapaluca	0.0	288.0	288.0		
5. Distribuidora de agua potable Ecatepec	0.0	268.4	268.4		
6. Distribuidora de agua potable Naucalpan	0.0	500.0	500.0	348.0	2,074.0
7. Distribuidora de agua potable Tultitlán	0.0	223.6	223.6		
8. Distribuidora de agua potable Villa Nicolás Romero	0.0	289.2	289.2		
9. Distribuidora de agua potable Ecatitlán	0.0	219.8	219.8		
10. Distribuidora de agua potable Emex Oriente	0.0	161.7	161.7		
11. Materiales de construcción GEM, S.A. de C.V	47.2	0.0	47.2	190.8	(143.6)
12. Organismo de Centros Estratégicos de Crecimiento	40,548.6	72,000.2	112,548.8	4,626.8	107,922.0
13. Unidades Residenciales Colón, S.A	0.0	28,011.4	28,011.4	0.0	28,011.4
14. Comisión Estatal de Agua y Saneamiento	0.0	1,685,229.1	1,685,229.1	0.0	1,685,229.1
DESARROLLO AGROPECUARIO	90,294.1	288,609.0	378,903.1	59,276.5	319,626.6
1. Centro de Acopio San Antonio La Isla, S. de R.L.	22,084.9	0.0	22,084.9	2,923.7	19,161.2

SECTOR/ENTIDAD	INGRESOS			EGRESOS	DIFERENCIA
	EFFECTIVO	TRANSFER.	TOTAL		
2. Comisión para el Desarrollo Agrícola y Ganadero del Estado de México	27,162.7	227,960.6	255,143.3	25,545.4	229,597.9
3. Fideicomiso para el Desarrollo Agroindustrial del Edo. de México	7,189.5	7,255.7	14,445.2	731.6	13,713.6
4 FIMEX FLOR	258.9	0.0	258.9	0.0	258.9
5. Fertilizantes EDOMEX	29,883.4	7,311.6	37,195.0	10,087.0	27,108.0
6. IRTEMEX, S.A.	591.9	484.1	1,076.0	0.0	1,076.0
7. Invernaderos para la producción de esquejes y flor de ornato	0.0	484.6	484.6	33.1	451.5
8. Empresa paramunicipal Cerro Gordo, S.A. de C.V.	0.0	330.0	330.0		
9 Empresa paramunicipal Zacapexco, S.A. de C.V.	3.1	253.8	256.9		
10. Fábrica de muebles Vicarmex	6.8	84.4	91.2		
11. Paramunicipal Acutzilapan	426.4	340.8	767.2		
12. Paramunicipal Comercializadora de Valle de Bravo, S.A.	37.1	0.0	37.1		
13. Paramunicipal forestal Donato Guerra, S.A.	30.6	922.2	952.8	1,329.1	2,873.9
14 Paramunicipal forestal de Texcallitlán, S.A.	49.5	757.8	807.3		
15. Paramunicipal Nanchititla	1.8	310.1	311.9		
16 Paramunicipal Timilpan	32.6	341.4	374.0		
17 Transportadora paramunicipal de productos forestales, S.A.	274.6	0.0	274.6		
18. Protectora e Industrializadora de Bosques	2,220.5	41,638.8	43,829.3	17,265.6	26,563.7
19 Constructora CODAGEM	39.8	143.1	182.9	1,361.0	(1,178.1)
DESARROLLO ECONOMICO	16,465.2	72,334.3	88,799.5	8,699.9	80,099.6
1. Centro de Artesanía Mexiquense	0.0	15,230.9	15,200.9	854.1	14,346.8
2. Distribuidora de gas natural del Estado de México, S.A.	0.0	16.4	16.4	0.0	16.4
3. Fideicomiso de la Feria internac. Del caballo de Texcoco	2.6	25,057.3	25,059.9	27.2	25,032.7
4. Fideicomiso industrial y comercial del Edo. de México	27.4	0.0	27.4	0.0	27.4
5. Fondo de des. Turístico del Estado de México	375.1	2,690.1	3,065.6	0.0	3,065.6
6. FOMEC Atlacomulco	728.0	1,022.9	1,750.9		
7 FOMEC Coatepec Harinas	5,403.0	2,658.0	8,061.0		
8 FOMEC Jilotepec	200.4	2,576.3	2,776.7		
9 FOMEC Tejupilco	91.3	425.3	516.6		
10. FOMEC Texcoco	627.3	1,256.3	1,883.6	4,615.1	22,549.7
11. FOMEC Toluca	2,187.5	5,257.4	7,444.9		
12. FOMEC Valle de Bravo	662.2	679.4	1,341.6		
13. FOMEC Zumpango	2,840.3	549.2	3,389.5		

SECTOR/ENTIDAD	INGRESOS			EGRESOS	DIFERENCIA
	EFFECTIVO	TRANSFER.	TOTAL		
14. Fideicomiso para la const. y op. de centros de abasto popular	260.5	10,674.6	10,935.1	11.3	10,923.8
15. Fondo estatal de fomento y apoyo a la micro y pequeña ind.	2,090.1	969.1	3,059.2	0.0	3,059.2
16. Fondo de Fomento para las Export. del Estado de México	876.0	0.0	876.0	0.0	876.0
17. Inst. de Investig. y Des. Artesanal y Micro Industrial	56.1	83.6	139.7	0.0	139.7
18. Prestadora de servicios turísticos "El Ocotlán"	0.0	263.1	263.1	76.1	187.0
19. Tapetes Mexicanos, S.A.	37.4	2,954.0	2,991.4	2,695.5	295.9
20. EDOMEX, Consorcio de Comercio Exterior, S.A.	0.0	0.0	0.0	406.3	(406.3)
21. Fideicomiso Administrador del Centro de Abasto Toluca	0.0	0.0	0.0	14.3	(14.3)
ADMINISTRACION	2,719.7	10,763.9	13,483.6	4,604.1	8,879.5
1. Corporación editorial Lithomex	0.0	10,046.0	10,046.0	3,757.8	9,288.4
2. Corporación Litomex S.A.	2,717.9	260.3	2,978.2		
3. Editora OEPISA, S.A.	1.8	457.6	459.4	846.3	(386.9)
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	177,152.8	70,494.7	247,647.5	49,030.6	198,616.9
1. Aeropuertos y Servicios Auxiliares del Edo. de México	153,532.2	0.0	153,532.2	410.3	153,121.9
2. Comisión del Transporte del Estado de México	6,004.7	11,011.1	17,015.8	13,087.5	3,928.3
3. Sistemas de Transporte Troncal	17,615.9	59,483.6	77,099.5	35,532.8	41,566.7
ECOLOGIA	15,850.0	103,176.3	119,026.3	0.0	119,026.3
1. Empresa para la Prevención y Control de la Contaminación de Agua en la Zona de Toluca-Lerma y en el Corredor Industrial	15,850.0	103,176.3	119,026.3	0.0	119,026.3
TOTAL	345,841.8	2,403,450.4	2,749,302.2	135,783.5	2,613,518.7

Fuente: Integrado con datos del Informe General del Proceso de Desincorporación de Organismos Auxiliares y Fideicomisos de la Administración Pública del Estado de México 1995-1999 (T II)

**ANEXO 2: ORGANISMOS AUXILIARES DEL ESTADO DE MÉXICO
DESINCORPORADOS 1990-1998**

SECTOR/ENTIDAD	NATURALEZA JURIDICA					MODALIDAD DE DESINCORPORACION				
	D	d	M	m	F	LIQUID.	TRANSF.	VENTA	FUSION	EXTINC.
I. FINANZAS Y PLANEACION										
1. CENTRAL DE EQUIPO Y MAQUINARIA MEXIQUENSE		X				X				
2. INSTITUTO CATASTRAL DEL ESTADO DE MEXICO	X						X			
II. TRABAJO Y PREVISION SOCIAL										
1. INSTITUTO ESTATAL PARA EL DESARROLLO DE LA SEGURIDAD EN EL TRABAJO	X					X				
III. EDUCACION, CULTURA Y BIENESTAR SOCIAL										
1. CLUB DEPORTIVO, SOCIAL Y CULTURAL NEZA, A.C			X			X				
2. CONSEJO MEXIQUENSE DE RECURSOS PARA LA ATENCION DE LA JUVENTUD	X						X			
3. FIDEICOMISO DEL CENTRO CULTURAL MEXIQUENSE					X		X			
4. FIDEICOMISO DEL MUSEO DE NUMISMATICA					X		X			
5. FIDEICOMISO DE ZONAS ARQUEOLOGICAS					X					X
IV. SALUD										
1. FIDEICOMISO DEL CENTRO DE REHABILITACION Y EDUCACION ESPECIAL					X		X			
2. FIDEICOMISO DEL CENTRO DE REHABILITACION PARA TOXICOMANOS.					X		X			
3. FIDEICOMISO DEL HOSPITAL DE GINECO-OBSTETRICIA					X		X			
4. FIDEICOMISO DEL HOSPITAL DEL NIÑO					X		X			
5. FIDEICOMISO PARA EL SOSTENIMIENTO DEL ASILO DE ANCIANOS DE LA CIUDAD DE TOLUCA					X		X			
6. FIDEICOMISO DE VILLA HOGAR					X		X			
V. DESARROLLO URBANO Y OBRAS PUBLICAS										
1. COMISION ESTATAL DE ECOLOGIA		X					X			
2. CONDOMINIOS INDUSTRIALES, S.A DE C.V.			X			X				
3. CONSTRUCTORA DEL ESTADO DE MEXICO	X					X				
4. CUAUTITLAN IZCALLI	X						X			
5. DISTRIBUIDORA DE AGUA POTABLE ATIZAPAN, S.A DE C.V.			X			X				

SECTOR/ENTIDAD	NATURALEZA JURIDICA					MODALIDAD DE DESINCORPORACION				
	D	d	M	m	F	LIQUID	TRANSF.	VENTA	FUSION	EXTINC.
6 DISTRIBUIDORA DE AGUA POTABLE CUAUTITLAN (ZCALLI), S.A DE C.V.			X			X				
7 DISTRIBUIDORA DE AGUA POTABLE CHALCO, IXTAPALUCA S.A DE C.V.			X			X				
8 DISTRIBUIDORA DE AGUA POTABLE ECATEPEC, S.A. DE C.V.			X			X				
9 DISTRIBUIDORA DE AGUA POTABLE NAUCALPAN, S.A. DE C.V.			X			X				
10 DISTRIBUIDORA DE AGUA POTABLE TULTITLAN, S.A. DE C.V.			X			X				
11 DISTRIBUIDORA DE AGUA POTABLE VILLA NICOLAS ROMERO, S.A. DE C.V.			X			X				
12 DISTRIBUIDORA DE AGUA POTABLE EHCATL, S.A. DE C.V.			X			X				
13 DISTRIBUIDORA DE AGUA POTABLE EMEX-ORIENTE, S.A. DE C.V.			X			X				
14. DESARROLLO INMOBILIARIO MEL, S.A.			X			X				
15. FIDEICOMISO LOS REYES IZTACALA					X					X
16. GRUPO INMOBILIARIO LEMSA, S.A. DE C.V.			X			X				
17 GRUPO MANERM, S.A. DE C.V.			X			X				
18 INMOBILIARIA MEL, S.A.			X			X				
19 INMOBILIARIA NICO, S.A.			X			X				
20. JARDIN GUADALUPANO, S.A DE C.V.				X				X		
21. MATERIALES DE CONSTRUCCION GEM, S.A. DE C.V.			X			X				
22 ORGANISMO DE CENTROS ESTRATEGICOS DE CRECIMIENTO	X					X				
23. PEK, S.A. DE C.V.			X			X				
24. UNIDADES RESIDENCIALES COLON, S.A.			X			X				
25 UNIDAD VECINAL DE ARAGON, S.A.			X			X				
VI. DESARROLLO AGROPECUARIO										
1 ADMINISTRADORA DE BODEGAS PARA EL DESARROLLO AGROINDUSTRIAL DEL ESTADO DE MEXICO, S.A. DE C.V.				X		X				
2 ALIMENTOS LERMA, S.A.			X			X				
3 CENTRO DE ACOPIO SAN ANTONIO LA ISLA, S. DE R.L. DE C.V.			X			X				
4 CENTRO DE ACOPIO INTEGRADO TEJUPILCO, S DE R.L DE C.V.			X			X				

SECTOR/ENTIDAD	NATURALEZA JURIDICA					MODALIDAD DE DESINCORPORACION				
	D	d	M	m	F	LIQUID.	TRANSF.	VENTA	FUSION	EXTINC.
5 CENTRO DE ACOPIO INTEGRADO TEXCOCO, S. DE R.L. DE C.V.			X			X				
6. COMERCIALIZADORA Y EXPORTADORA PARA EL DESARROLLO AGROINDUSTRIAL DEL ESTADO DE MEXICO. S.A. DE C.V			X			X				
7 CORPORACION MEXIQUENSE DE CARNICOS. S.A DE C.V.			X			X				
8. COMISION DE APOYOS Y SERVICIOS A LA COMERCIALIZACION AGROPECUARIA DEL ESTADO DE MEXICO.		X					X			
9 COMISION PARA EL DESARROLLO AGRICOLA Y GANADERO DEL ESTADO DE MEXICO	X					X				
10 EMPRESA PARAMUNICIPAL CERRO GORDO, S.A. DE C.V				X		X				
11. EMPRESA PARAMUNICIPAL ZACAPEXCO, S.A. DE C.V.			X			X				
12 FIACODAGEM, S.A. DE C.V			X			X				
13 FABRICA DE MUEBLES VICARMEX, S.A. DE C.V			X			X				
14 FERTILIZANTES EDOMEX, S.A. DE C.V.			X			X				
15 FIDEICOMISO PARA EL DESARROLLO AGROINDUSTRIAL DE ESTADO DE MEXICO					X					X
16 FIMEXFLOR					X					X
17 INMOBILIARIA PARA EL DESARROLLO AGROINDUSTRIAL, S DEL R.L. DE C.V			X			X				
18 IMPULSORA DE RIEGO TECNIFICADO DEL ESTADO DE MEXICO, S.A. DE C.V.			X			X				
19 INVERNADEROS PARA LA PRODUCCION DE ESQUEJES Y FLOR DE ORNATO FAIDEM, S. DE R.L. DE C.V			X			X				
20 MICONSA ATLACOMULCO, S.A. DE C.V			X					X		
21. PARAMUNICIPAL ACUTZILAPAN, S.A DE C.V.			X			X				
22 PARAMUNICIPAL COMERCIALIZADORA DE VALLE DE BRAVO, S.A. DE C.V			X			X				
23. PARAMUNICIPAL FORESTAL DONATO GUERRA, S.A. DE C.V.			X			X				
24 PARAMUNICIPAL FORESTAL DE TEXCALTILAN, S.A. DE C.V.			X			X				
25 PARAMUNICIPAL NANCHITITLA, S.A. DE C.V.			X			X				

SECTOR/ENTIDAD	NATURALEZA JURIDICA					MODALIDAD DE DESINCORPORACION				
	D	d	M	m	F	LIQUID.	TRANSF.	VENTA	FUSION	EXTINC.
26. PARAMUNICIPAL TIMILPAN, S.A DE C.V			X			X				
27. FORCICULTORES UNIDOS MEXIQUENSES, S DE R L			X			X				
28. PRODUCTORA DE SEMILLAS FAIDEM, S. DE R L.			X			X				
29. PROTECTORA E INDUSTRIALIZADORA DE BOSQUES	X						X			
30. RESINERA FAIDEM, S. DE R L.				X				X		
31. TRANSPORTADORA PARAMUNICIPAL DE PRODUCTOS FORESTALES, S A DE C V			X			X				
32. CONSTRUCTORA CODAGEM, S A DE C.V.			X			X				
VII. DESARROLLO ECONOMICO										
1. ADÓCRETO NEZAHUALCÓYOTL, S.A. DE C.V.			X			X				
2. AGROTEN, S.A. DE C.V.				X				X		
3. ALIMENTOS PRECOCIDOS ALTERNATIVOS, S.A. DE C.V.			X				X			
4. ARNESES Y ENSAMBLES ELECTRONICOS, S.A. DE C.V.				X			X			
5. ARRENDADORA DE EQUIPO ACUATICO Y DEPORTIVO DE VALLE DE BRAVO, S A			X					X		
6. ARRENDADORA DE MAQUINARIA AXAPUSCO, S.A. DE C V			X			X				
7. ARRENDADORA DE MAQUINARIA PESADA LAS VILLAS, S A			X					X		
8. ARRENDADORA DE MAQUINARIA Y EQUIPO DE TEOTENANGO, S.A. DE C V			X			X				
9. ASESORIA MEXICANA DE LA FLOR, S. DE R L DE C V.				X				X		
10. BLOQUES Y TABICONES VIBRADOS DE CALIMAYA, S.A DE C V				X				X		
11. CASA DE LAS ARTESANIAS DE TEOTIHUACAN, S.A. DE C V			X			X				
12. CASTOR JILOTEPEC, S A DE C V				X				X		
13. CASTINMEX, S A DE C.V				X			X			
14. CENTRAL DE MAQUINARIA AGROPECUARIA Y DE SERVICIOS DE TECAMAC, S.A. DE C V			X			X				
15. CENTRO DE ARTESANIA MEXIQUENSE	X						X			
16. CENTRO DE INVESTIGACION APLICADA PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL, S.A. DE C.V.			X				X			
17. CENTRO DE MAQUINARIA Y EQUIPO AGROPECUARIO, S.A DE C.V.			X			X				

SECTOR/ENTIDAD	NATURALEZA JURIDICA					MODALIDAD DE DESINCORPORACION				
	D	d	M	m	F	LIQUID.	TRANSF.	VENTA	FUSION	EXTINC.
18. CENTRO DE SERVICIOS MEDICOS DE ZUMPANGO, S.A. DE C.V.			X			X				
19 CERIZIER, S.A. DE C.V.				X			X			
20 CLUB DEPORTIVO ATLAVILLA, S.A. DE C.V.				X			X			
21. COMPAÑIA MANUFACTURERA ELECTRICA OERSTED, S.A. DE C.V.				X			X			
22 CONCRETOS PREMEZCLADOS CALIMAYA, S.A. DE C.V.			X					X		
23 CONFECCIONES DE ROPA POPULAR DE OTUMBA, S.A. DE C.V.			X			X				
24 CONFECCIONES SAN SIMON, S.A. DE C.V.				X			X			
25 CRIA Y ENGORDA DE TRUCHAS ARCO IRIS MESA DE DOLORES, S. DE R.L. DE C.V.			X			X				
26 CORTADORA Y EMPACADORA DE CARNE, S.A. DE C.V.			X				X			
27. CUCHILLERIA L'GOURMET CUTLERY, S.A. DE C.V.				X				X		
28. DESARROLLOS INDUSTRIALES AUDY, S.A. DE C.V.				X				X		
29 DISTRIBUIDORA CONASUPO DEL ESTADO DE MEXICO, S.A. DE C.V.				X					X	
30. DISTRIBUIDORA DE AGUA POTABLE LA PAZ CHIMALHUACAN, S.A. DE C.V.			X			X				
31 DISTRIBUIDORA DE GAS NATURAL DEL ESTADO DE MEXICO, S.A. DE C.V.				X			X			
32. EDITORIAL AMAQUEMECAN, S.A. DE C.V.				X				X		
33. EDOMEX CONSORCIO DE COMERCIO EXTERIOR, S.A. DE C.V.			X			X				
34 EMPRESA PARAMUNICIPAL CINE TEATRO ATLACOMULCO, S.A. DE C.V.			X					X		
35 EMPRESA PARAMUNICIPAL DE DESARROLLO OVINO RANCHO LA LAGUNA, S. DE R.L. DE C.V.			X					X		
36 EMPRESA PARAMUNICIPAL DE FABRICACION DE MATERIALES PRECOLADOS DE IXTLAHUACA, S.A. DE C.V.			X					X		
37 EMPRESA PARAMUNICIPAL EMBUTIDOS OCOYOACAC, S.A. DE C.V.			X			X				
38 EMPRESA PARAMUNICIPAL OVINA LA CAÑADA, S. DE R.L. DE C.V.			X			X				
39 EMPRESA PARAMUNICIPAL SERVICIOS TURISTICOS DE IXTAPAN DE LA SAL, S.A. DE C.V.			X				X			

SECTOR/ENTIDAD	NATURALEZA JURIDICA					MODALIDAD DE DESINCORPORACION				
	D	d	M	m	F	LIQUID.	TRANSF.	VENTA	FUSION	EXTINC.
40 EMPRESA PARAMUNICIPAL SERVICIOS TURISTICOS DE MALINALCO, S.A. DE C.V			X				X			
41 EXPLOTADORA DE PIEDRA Y GRAVA DE TEQUIXQUIAC, S.A DE C.V.				X		X				
42 FABRICA DE ADOBES SAN JOSE, S.A. DE C.V.			X					X		
43 FABRICA DE CAJAS DE MADERA NEPANTLA, S.A DE C.V.				X		X				
44 FABRICA DE MATERIALES PARA CONSTRUCCION DE COATEPEC HARINAS, S.A DE C.V.			X			X				
45 FABRICA DE MATERIALES PARA CONSTRUCCION NAUCALPAN-ATIZAPAN, S.A. DE C.V.				X		X				
46 FABRICA DE MUEBLES PARA CENTROS EDUCATIVOS DE TECAMAC, S.A. DE C.V			X			X				
47 FABRICA DE MATERIALES PARA CONSTRUCCION DE HUEHUETOCA Y TEOLOYUCAN, S.A. DE C.V.				X		X				
48 FABRICA DE ROPA PARA USO INDUSTRIAL DE NOPALTEPEC, S.A DE C.V			X			X				
49 FABRICACION DE MUEBLES MODERNOS DE TOLUCA, S A DE C.V.			X				X			
50 FIDEICOMISO ADMINISTRADOR DEL CENTRO DE ABASTO DE ECATEPEC					X					X
51 FIDEICOMISO ADMINISTRADOR DEL CENTRO DE ABASTO DE TOLUCA					X					X
52 FIDEICOMISO DE LA FERIA INTERNACIONAL DEL CABALLO DE TEXCOCO, ESTADO DE MEXICO					X					X
53 FIDEICOMISO INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO DE MEXICO.					X					X
54 FIDEICOMISO PARA LA CONSTRUCCION Y OPERACION DE CENTROS DE ABASTO POPULAR					X					X
55 FONDO ESTATAL DE FOMENTO Y APOYO A LA MICRO Y PEQUENA INDUSTRIA DEL ESTADO DE MEXICO					X					X
56 FONDO DE DESARROLLO TURISTICO DEL ESTADO DE MEXICO					X					X
57 FONDO DE FOMENTO ECONOMICO REGIONAL DE ATLACOMULCO					X					X

SECTOR/ENTIDAD	NATURALEZA JURÍDICA					MODALIDAD DE DESINCORPORACION				
	D	d	M	m	P	LIQUID.	TRANSF.	VENTA	FUSION	EXTINC.
58. FONDO DE FOMENTO ECONOMICO REGIONAL DE COATEPEC HARINAS					X					X
59. FONDO DE FOMENTO ECONOMICO REGIONAL DE JILOTEPEC					X					X
60. FONDO DE FOMENTO ECONOMICO REGIONAL DE TEJUPILCO					X					X
61. FONDO DE FOMENTO ECONOMICO REGIONAL DE TEXCOCO					X					X
62. FONDO DE FOMENTO ECONOMICO REGIONAL DE TOLUCA					X					X
63. FONDO DE FOMENTO ECONOMICO REGIONAL DE VALLE DE BRAVO					X					X
64. FONDO DE FOMENTO ECONOMICO REGIONAL DE ZUMPANGO					X					X
65. FONDO DE FOMENTO PARA LAS EXPORTACIONES DEL ESTADO DE MEXICO					X					X
66. FLETES Y SERVICIOS ECATEPEC, S.A. DE C.V.			X			X				
67. FLORES DE TENANCINGO, S. DE R.L. DE C.V.				X				X		
68. FLORES SELECTAS, S. DE R.L. DE C.V.				X				X		
69. FLORIDEN, S. DE R.L. DE C.V.				X			X			
70. GERMINADOS ATENCO, S.A. DE C.V.				X				X		
71. GIMSA FLOR, S. DE R.L. DE C.V.				X				X		
72. GRANJA DE RECRÍA OVINA DE VALLE DE BRAVO, S. DE R.L. DE C.V.			X					X		
73. GRANJA PORCINA DE OTZOLOAPAN, S. DE R.L. DE C.V.			X			X				
74. GRUPO TEXTIL TAURO, S.A. DE C.V.				X				X		
75. HILATURAS Y TEJIDOS DE IXTAPAN DEL ORO, S.A. DE C.V.			X				X			
76. IMPULSORA ARTESANAL DE SOYANQUILPAN, S.A. DE C.V.			X			X				
77. IMPULSORA MINERA DE ANGANGUEO, S.A. DE C.V.				X			X			
78. IMPULSORA PARAMUNICIPAL DE MATERIALES PARA LA CONSTRUCCION DE TOLUCA, S.A. DE C.V.				X			X			
79. INDUSTRIA MUEBLERA EMEC, S.A. DE C.V.				X				X		
80. INDUSTRIA REAL DE EL ORO, S.A. DE C.V.			X			X				

SECTOR/ENTIDAD	NATURALEZA JURIDICA					MODALIDAD DE DESINCORPORACION				
	D	d	M	m	F	LIQUID.	TRANSF.	VENTA	FUSION	EXTINC.
81 INNOVADORA Y CULTIVADORA PARAMUNICIPAL DE JOQUICINGO, S.A. DE C.V.			X			X				
82 INSTITUTO DE INVESTIGACION Y DESARROLLO ARTESANAL Y MICRO-INDUSTRIAL DEL ESTADO DE MEXICO					X					X
83. INSUMOS, ADITIVOS E IMPLEMENTOS, S.A. DE C.V.				X		X				
84 INTERNACIONAL DE FLORES, S. DE R.L. DE C.V.				X			X			
85. KALIUM INDUSTRIAL, S.A. DE C.V.				X			X			
86. MAQUILADORA DE ROPA TEMASCALTEPEC, S.A. DE C.V.				X			X			
87 MATERIALES DE CONCRETO ECATEPEC, S.A. DE C.V.				X		X				
88. OPERADORA TURISTICA DEL ESTADO DE MEXICO, S.A.			X			X				
89 PARAMUNICIPAL GELATINA TOLZIN, S.A. DE C.V.				X		X				
90. PAPELERA MONTEROLA, S.A. DE C.V.				X			X			
91. PLANTA CRIBADORA Y TRITURADORA DE MATERIALES PETREOS, S.A. DE C.V.			X			X				
92. PLANTA INDUSTRIALIZADORA DE BASURA DE CUATITLAN IZCALLI, S.A. DE C.V.			X			X				
93. POLITEM, S.A. DE C.V.				X			X			
94 PRESTADORA DE SERVICIOS TURISTICOS EL OCOTAL, S. DE R.L. DE C.V.			X				X			
95 PRODUCTORA AGRICOLA TEMPORALERA, S.A.			X			X				
96. PRODUCTORA AGROPECUARIA DE TONATICO S. DE R.L. DE C.V.			X			X				
97 PROMOTORA TURISTICA DE IXTAPAN DEL ORO, S. DE R.L. DE C.V.			X				X			
98. RECEPTORA DE DESECHOS NO INDUSTRIALIZABLES DE METEPEC, S.A. DE C.V.			X			X				
99. SERVICIO DE ARRASTRE Y GUARDA DE VEHICULOS, S.A. DE C.V.			X			X				
100. SERVICIO PARAMUNICIPAL CHAPA DE MOTA, S.A. DE C.V.			X					X		
101. SERVICIOS ESPECIALIZADOS DE INFORMATICA, S.A. DE C.V.			X			X				
102. SISTEMAS DIDACTICOS MEXIQUENSES, S.A. DE C.V.			X			X				
103 TAPETES MEXICANOS, S.A. DE C.V.			X			X				

SECTOR/ENTIDAD	NATURALEZA JURIDICA					MODALIDAD DE DESINCORPORACION				
	D	d	M	m	F	LIQUID.	TRANSF.	VENTA	FUSION	EXTINC.
104 TINACOS NAUCALPAN, S.A. DE C.V.			X			X				
105 TRANSPORTADORA PARAMUNICIPAL, S.A. DE C.V.				X				X		
106 TUBOS DE NEZAHUALCOYOTL, S.A. DE C.V.			X			X				
107. UNIDAD GANADERA REGIONAL DE ZACAZONAPAN, S DE R.L. DE C.V.			X					X		
108. VEGAFLOR/PINOFLOR, S DE R.L DE C.V				X			X			
109 VILLAFLO, S. DE R.L DE C.V				X				X		
110 ZUMPAFLOR, S.A. DE R.L DE C.V				X				X		
VIII. ADMINISTRACION										
1 CORPORACION EDITORIAL LITHOMEX, S.A. DE C.V			X			X				
2 CORPORACION LITOMEX, S.A DE C.V.			X			X				
3. EDITORA OEPISA, S.A. DE C.V.			X			X				
IX. COMUNICACIONES Y TRANSPORTES										
1. AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES DEL ESTADO DE MEXICO	X					X				
2 COMISION DEL TRANSPORTE DEL ESTADO DE MEXICO.	X					X				
3 SISTEMA DE TRANSPORTE TRONCAL CUAUTITLAN IZCALLI	X					X				
4 SISTEMA DE TRANSPORTE TRONCAL, CHALCO	X					X				
5 SISTEMA DE TRANSPORTE TRONCAL ECATEPEC.	X					X				
6 SISTEMA DE TRANSPORTE TRONCAL NAUCALPAN.	X					X				
7 SISTEMA DE TRANSPORTE TRONCAL NEZAHUALCOYOTL	X					X				
8. SISTEMA DE TRANSPORTE TRONCAL TLALNEPANTLA	X					X				
9 SISTEMA DE TRANSPORTE TRONCAL TOLUCA	X					X				
X ECOLOGIA										
1 EMPRESA PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DE AGUA EN LA ZONA DE TOLUCA-LERMA Y EL CORREDOR INDUSTRIAL	X						X			
TOTAL	19	3	99	44	29	102	41	29	1	21

Fuente: Elaborado con base en el Informe General del Proceso de Desincorporación de Organismos Auxiliares y Fideicomisos de la Administración Pública del Estado de México 1995-1999

Notas: D= Organismo descentralizado, d= Organismo desconcentrado, M= Empresa de participación estatal mayoritaria, m= Empresa de participación estatal minoritaria, F= Fideicomiso

BIBLIOHEMEROGRAFIA

A) Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.). **Antología de Políticas Públicas**. 4V. México, Miguel Angel Porrúa, 1992.
- Aguilar Villanueva, Luis F. "Participación ciudadana y vida municipal", en **El Municipio en México**. México, Archivo General de la Nación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1996.
- Aguirre Leal, Enrique (coord.). **Pobreza en México, Retos y Alternativas** Toluca, México, IAPEM, 1999.
- Alonso, Jorge; Aziz, Alberto; Tamayo, Jorge (coords.). **El Nuevo Estado Mexicano**. México, Nueva Imagen, 1992. 4 T.
- Angeles, Luis (comp.). **Los cambios en Europa del Este**. México, IEPES, 1990 V. 4
- Angeles, Luis (comp.). **Reforma del Estado: las razones y los argumentos**. México, IEPES, 1990.
- Angeles, Luis (comp.). **Vertientes de la modernización**. México, IEPES, 1990 V. 6
- Anguiano, Arturo (coord.). **La modernización de México**. México, UAM-Xochimilco, 1990.
- Argüelles, Antonio; Gómez, José Antonio. **Hacia la Modernización Administrativa: Una Propuesta de la Sociedad**. México, Miguel Angel Porrúa, 1995.
- Arriola Woog, Carlos. **El Estado y los Empresarios (1970-1982)**. México, Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México y Miguel Angel Porrúa, 1992.
- Aspe Armella, Pedro. **El camino mexicano de la transformación económica**. México, FCE, 1993.
- Ayala Espino, José Luis. **Estado y Desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)**. México, FCE, 1984.
- Ayala Espino, José Luis. **Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado**. México, Facultad de Economía, M.A. Porrúa, 1996.
- Ayala Espino, José Luis. **Límites del Mercado, límites de Estado**. México, INAP, 1992.

- Barros Horcasitas, José Luis (comp.). **Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México.** México, Universidad de Guadalajara, FLACSO, 1991.
- Bazdrecht, Carlos; Urquidí, Víctor (comps.). **Privatización: alcance e implicaciones.** México, CIDE, 1989.
- Bazdrecht, Carlos, et. al. **México: Auge, crisis y ajuste.** México, FCE, 1992. Vol. II
- Blancarte, Roberto (coord) **Estado de México: Perspectivas para la década de los 90** México, El Colegio Mexiquense, Instituto Mexiquense de Cultura, 1994.
- Bobbio, Norberto. **Estado, gobierno y sociedad.** México, FCE, 1994.
- Boneo, Horacio (ed). **Privatización. Del dicho al hecho.** Buenos Aires, El Cronista Comercial, 1985.
- Bravo Anuja, Víctor E. **Tendencias contemporáneas de la Administración Pública.** México, Diana, 1989.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. **Las Garantías Individuales.** México, Porrúa, 1994.
- Calderón, Fernando; Dos Santos, Mario R. **Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis sociopolíticas y un corolario.** Chile, FCE, FLACSO, 1991.
- Calva, José Luis (coord.). **Funciones del Estado en el Desarrollo Económico y Social de México.** México, Juan Pablos Editor, 1996.
- Calva, José Luis. **El Modelo Neoliberal Mexicano.** México, Fontamara, 1993.
- Canto Chac, Manuel; Moreno, Pedro. **Reforma del Estado y políticas sociales.** México, UAM-Xochimilco, 1994.
- Carrillo Castro, Alejandro; García Ramírez, Sergio. **Las empresas públicas en México.** México, Miguel Ángel Porrúa, 1983.
- Cunill, Nuria. **Participación Ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos.** Venezuela, CLAD, 1992.
- Cunill, Nuria. **Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social.** Venezuela, CLAD – Nueva Sociedad, 1997.
- Casar, María Amparo; Peres, Wilson. **El Estado Empresario en México. ¿Agotamiento o Renovación?** México, Siglo XXI, 1988.
- Cárdenas G. Jaime. "La construcción de una cultura democrática", en **El Municipio Mexicano en el Umbral del Nuevo Milenio.** Toluca, Mex., Universidad Autónoma del Estado de México – Gobierno del Estado de México, 1996.

- Casilda Béjar, Ramón; Tortosa, José María (eds.). **Pros y contras del Estado de Bienestar**. España, Tecnos, 1996.
- Cerroni, Umberto. **Reglas y valores en la democracia. Estado de derecho, Estado social, Estado de cultura**. México, CNCA, Alianza, 1991.
- CLAD. **Avances recientes en la transformación, redimensionamiento y modernización de la Administración Pública en América y España**. Caracas, 1990
- CLAD. **Selección de Documentos Clave: Gestión de programas sociales en América Latina**, Vol. 5 No. 1. Venezuela, Jun. 1988.
- CLAD. **Selección de Documentos Clave: Privatización, evaluaciones teóricas recientes**, Vol. 6 No. 2. Venezuela, dic. 1989.
- CLAD. **Selección de Documentos Clave: (Las políticas sociales: Aporte de nuevas perspectivas)**, Vol. 8, No. 2. Venezuela, diciembre, 1991
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. **El Combate a la pobreza. Lineamientos Programáticos de México**. México, El Nacional, 1991.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. **El Programa Nacional de Solidaridad**. México, 1994.
- Consejo Nacional de Población. **Indicadores socioeconómicos e índices de marginación municipal 1990**, México, 1993.
- Cordera Campos, Rolando. **La Seguridad Social en el Estado Moderno**. México, IMSS-ISSSTE-FCE, 1993.
- Córdoba, Arnaldo. **Sociedad y Estado en el mundo moderno**. México, Grijalbo, 1976.
- Crozier, Michel. **Estado Modesto, Estado Moderno. Estrategias para el Cambio**. México, FCE, 1992.
- Dabat, Alejandro (coord.). **México y la globalización**. Cuernavaca, Mor., CRIM, UNAM, 1995.
- Dahl, Robert; Lindblom, Charles. **Política, economía y bienestar**. Buenos Aires, Paidós, 1971.
- De la Garza, Enrique. **Ascenso y crisis del Estado Social Autoritario**. México, El Colegio de México, 1987.
- Donahue, Jonh D. **La decisión de privatizar. Fines públicos y medios privados**. España, Paidós, 1991.
- Dieterich, Heinz (coord.). **Globalización, Exclusión y Democracia en América Latina**. México, Joaquín Mortiz, 1997.

- Driscoll, Bárbara; Vereza, Mónica. **La administración Clinton**. México, CISAN, UNAM, 1994.
- Dror, Yehezkel. **Enfrentando el Futuro**. México, FCE, 1990.
- Drucker, Peter F. **La Sociedad Postcapitalista**. Colombia, Ed. Norma, 1994.
- Faya Viesca, Jacinto. **Rectoría del Estado y Economía Mixta**. México, Porrúa, 1987.
- García Páez, Benjamín. **Modernización del Estado y Empresa Pública**. México, INAP, 1994.
- Garrido, Celso (coord.). **Los empresarios y el Estado en América Latina**. México, CIDE-UAM-UNAM, 1988.
- Garrocho, Carlos. **Análisis socioespacial de los servicios de salud**. México, El Colegio Mexiquense – DIFEM, 1995.
- Glazer, Nathan. **Los límites de la Política Social**. España, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1988.
- González Casanova, Pablo (coord.). **El Estado en América Latina: Teoría y Práctica**. México, Siglo XXI, 1990.
- González Casanova, Pablo; Aguilar Camín, Héctor. **México ante la crisis, el impacto social y cultural; las alternativas**. México, Siglo XXI, 1985. Vol. II.
- González Casanova, Pablo, Cadena Roa, Jorge (coords.). **La República Mexicana. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas**. México, La Jornada, CIIH-UNAM, 1995. V. 1.
- González Tiburcio, Enrique. **La política social: pasado, retos y perspectivas**. México, PRI, 1993.
- González Tiburcio, Enrique. **Reforma del Estado y Política Social: Aspectos Teóricos y Prácticos**. México, INAP, 1991.
- González Tiburcio, Enrique; De Alba, Aurelio. **Ajuste Económico y Política Social en México**. México, El Nacional, 1992.
- Goran, Therbon. **Los retos del Estado de Bienestar**. Madrid, Alianza Universidad, 1988.
- Granados, Otto. "Estado y rectoría del desarrollo en México; una perspectiva política", en **México, setenta y cinco años de Revolución**. México, FCE, 1988. T. 1.
- Guerrero, Omar. **El Estado en la Era de la Modernización**. México, Plaza y Valdés, 1992.

- Guerrero, Omar. **El Estado y la Administración Pública en México**. México, INAP, 1989.
- Gutiérrez Garza, Esthela (coord.). **Los saldos del sexenio 1982-1988**. México, Siglo XXI, UAM, 1990. V 4.
- Hamilton, Nora. **México: los límites de la autonomía del Estado**. México, Era, 1983.
- Hanke, Steve H. **Privatización y desarrollo**. México, Centro Internacional para el Desarrollo Económico, Ed. Trillas, 1989.
- Ibarra, David. **Privatización y otras expresiones de los acomodados del poder entre Estado y mercado en América Latina**. México, UNAM, 1990.
- Ibarra, David. **¿Transición o crisis? Las contradicciones de la política económica y el bienestar social**. México, Ed. Aguilar, 1996.
- INAP. **Memoria del Seminario Internacional: Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina**. México, 1990.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. **La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta**. México, Porrúa, 1985.
- Jusidman, Clara. **La Política Social en Estados Unidos**. México, Miguel Angel Porrúa, 1996.
- Kamerman, S. B.; A. J Kahn. **La Privatización y el Estado Benefactor**. México, FCE, 1993.
- Kaplan, Marcos. **El Estado latinoamericano**. México, UNAM, 1996.
- Kliksberg, Bernardo (comp.) **Pobreza, un Tema Impostergable**. México, FCE, CLAD, 1993.
- Kliksberg, Bernardo (comp.). **¿Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras**. Argentina, Grupo Editorial Latinoamericano, 1989.
- Kliksberg, Bernardo (comp.). **El Rediseño del Estado. Una Perspectiva Internacional**. México, INAP-FCE, 1994.
- Kliksberg, Bernardo. **¿Cómo Transformar el Estado? Más Allá de Mitos y Dogmas**. México, FCE, 1989.
- Koppen, Elke (comp.). **El Estado en América Latina**. México, UNAM, 1990.
- Kusnir, Liliana. **La Política Social en Europa**. México, Miguel Angel Porrúa, 1996.

- **La Política Social en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.** México, Coordinación de Humanidades (UNAM), 1995.
- **La seguridad social al trasluz del ISSEMYM: XXV aniversario.** Toluca, Méx., Gobierno del Estado de México, 1994.
- Labra, Armando. **Economía política y sociedad en México.** México, Ed. Rayuela, 1997.
- Laurell, Asa Cristina (coord.). **Hacia una Política Social Alternativa.** México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, Fundación Friedrich Ebert, 1996.
- Laurell, Asa Cristina. **La Reforma contra la Salud y la Seguridad Social.** México, Fundación Friedrich Ebert, Era, 1997.
- Lerner, Bertha. **América Latina: Los debates en Política Social, Desigualdad y Pobreza.** México, Miguel Angel Porrúa, 1996.
- Loaeza, Soledad (comp.). **Reforma del Estado y Democracia en América Latina.** México, El Colegio de México, 1996.
- Luhman, Niklas. **Teoría política en el Estado de Bienestar.** Madrid, Alianza Editorial, 1994.
- Medina Peña, Luis. **Hacia el Nuevo Estado. México, 1920-1994.** México, FCE, 1995.
- Merino Huerta, Mauricio (coord.). **Experiencias de buen gobierno.** México, CNCPyAP, 1996.
- **México ante la crisis, el contexto internacional y la crisis económica.** México, Siglo XXI, 1985. V. 1.
- **México. Cincuenta años de Revolución. La economía.** México, FCE, 1980.
- Massé, Carlos E.; Sandoval, Eduardo A. (coords.). **Políticas Públicas y Desarrollo Municipal.** Estado de México, El Colegio Mexiquense, Universidad Autónoma del Estado de México, 1994.
- Milier, Eric J **Desarrollo Integral del Medio Rural.** México, FCE, 1976.
- Moreno Espinosa, Roberto. **La administración y municipal en el Estado de México en los procesos de globalización, apertura e intercambio.** Toluca, Méx., IAPEM, 1996.
- Mota, Paulo Roberto. **Innovación y democratización de la gestión pública.** Venezuela, CLAD, 1994.
- Montes, Pedro. **El desorden neoliberal.** Madrid, España, Trotta, 1996.

- Mussot, M. L. **Alternativas de reforma de seguridad social.** México, UAM, Fundación Friedrich Ebert, 1996.
- Naimé Libien, Alexander **La administración pública en el Estado de México, 1824-1993.** 2ª. Ed. Toluca, Méx., Imagen Eds., 1993.
- Narro Robles, José. **La Seguridad Social Mexicana en los Albores del Siglo XXI.** México, FCE, 1994.
- Offe, Claus. **Contradicciones en el Estado de Bienestar.** México, CONACULTA - Alianza Editorial, 1991.
- Ortega Carricante, Carlos; Castillo García, Moisés. **Hacia un nuevo balance de la política social en la ciudad de México.** México, UNAM, DDF, 1996.
- Pardo, María del Carmen (coord.). **Teoría y práctica de la administración pública en México.** México, INAP, 1992.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. **La reforma de la empresa pública en México (1982-1989).** México, Secretaría de Capacitación Política del Partido Revolucionario Institucional, 1989.
- Pardo, María del Carmen. **La modernización administrativa en México.** México, INAP, El Colegio de México, 1991.
- **Participación Ciudadana.** México, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, 1996.
- Picó, J. **Teorías del Estado de Bienestar.** México, Siglo XXI, 1990.
- Porrúa Pérez, Francisco. **Teoría del Estado.** México, Porrúa, 1988.
- Rawls, J. **Teoría de la Justicia.** México, FCE, 1979.
- Rebolledo, Juan. **La Reforma del Estado en México** México, FCE, 1994.
- Rivera Banuet, José. "El Estado y las economías latinoamericanas en los años noventa", en **Memoria II Seminario Internacional de Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública.** México, INAP, 1991.
- Rodríguez Hernández, Francisco. **Estado de México. Bienestar y Territorio 1960-1980.** México, El Colegio Mexiquense, 1991.
- Rodríguez Hernández, Francisco **Condiciones de vida en el Estado de México. Evolución en la década de los ochenta.** México, El Colegio Mexiquense, 1994.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio. **Estado, Privatización y Bienestar. Un Debate de la Europa Actual.** España, Icaria, 1991.

- Rogozinski, Jacques. **La privatización en México. Razones e impactos.** México, Trillas, 1997.
- Rogozinski, Jacques. **La Privatización de Empresas Paraestatales.** México, FCE, 1993.
- Romay, Benito Rey. **La ofensiva empresarial contra el intervencionismo del Estado.** México, Siglo XXI, 1984.
- Rosas A., Blanca (ed.). **Las Políticas Sociales de México en los años noventa.** México, Instituto José Ma. Luis Mora, UNAM, 1996.
- Ruiz Dueñas, Jorge. **Empresa pública: Elementos para el examen comparado México,** FCE, 1988.
- Sánchez, Marcelo; Sirlín, Pablo. **Aspectos metodológicos y conceptuales para la reforma del Estado en América Latina.** Venezuela, CLAD, 1992.
- Sánchez González, José Juan. **Administración Pública y Reforma del Estado en México.** México, INAP, 1998.
- Savas, Emanuel S., et. al. **La clave para un gobierno mejor: la privatización.** México, Gernika, 1989.
- Savas, Emanuel S., et. al. **Privatización: una alternativa para el desarrollo.** Colombia, Asociación Iberoamericana de Cámaras de Comercio, 1989.
- SECOGEF. **La Administración Pública Contemporánea en México.** México, FCE, 1995.
- Secretaría de Gobernación. **Política Social.** México, FCE, 1988.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **La Planeación del Desarrollo Social en los noventa.** México, FCE, 1994.
- Seminario Internacional: **Estado, Administración Pública y Población.** Quito, Ecuador, oct. 1989.
- Sobrino, Jaime; Garrocho, Carlos. **Pobreza, Política Social y Participación Ciudadana.** México, El Colegio Mexiquense, Secretaría de Desarrollo Social, 1995.
- Solórzano Lacayo, Alfredo. **Administración Pública y Democracia.** Nicaragua, INAP-Nicaragua, 1996.
- Torres, Marcela. "La privatización en los países en vías de desarrollo", en Ortiz Edgar (comp.). **Administración pública, economía y finanzas.** México, CIDE, 1990. V. I.
- Tamayo, Jorge. "Las entidades paraestatales en México", en **México, 75 años de Revolución.** México, FCE, 1988.

- Tello Macías, Carlos. "La participación del Estado y la empresa pública en la economía mexicana", en Cervantes Delgado, Alejandro (coord.), **La empresa pública en la modernización económica de México**. México, Diana, 1989.
- Urquidí, Víctor. **México en la globalización**. México, FCE, 1996.
- Uvalle Berrones, Ricardo. **Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea**. México, IAPEM, UAEM, 1997.
- Uvalle Berrones, Ricardo. **La actividad económica del Estado mexicano. Relevancia del sector paraestatal**. México, Plaza y Valdés, 1998.
- Uvalle Berrones, Ricardo. **Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal**. México, IAPEM, 1994.
- Valadés, Diego (coord.). **La transformación del Estado mexicano**. México, Diana, 1989.
- Valadez, María Luisa; González Tiburcio, Enrique. **Solidaridad a debate**. México, El Nacional, 1991.
- Valencia Lomeli, Enrique (coord.). **¿Devaluación de la Política Social?** Guadalajara, Méx., El Colegio de Jalisco, 1996.
- Valencia Lomeli, Enrique (coord.). **A Dos Años: la Política Social de Ernesto Zedillo**. México, Red Observatorio Social, 1997.
- Vázquez Nava, María Elena, et. al. **Participación Ciudadana y Control Social**. México, Miguel Angel Porrúa, 1994.
- Vellinga, Menno (coord.). **El cambio del papel del Estado en América Latina**. México, Siglo XXI, 1997.
- Vera, Oscar H., et al. **Privatización: el inevitable sendero del gigante decreciente**. México, Centro de Estudios en Economía y Educación, 1988.
- Vergara, Pilar. **Políticas hacia la extrema pobreza en Chile 1973-1988**. Chile, FLACSO, 1990.
- Vernon, Raymond (comp.). **La promesa de la privatización**. México, FCE, 1992.
- Vilas, Carlos M. (coord.). **Estado y Políticas Sociales después del Ajuste: Debate y Alternativas**. Caracas, UNAM, Nueva Sociedad, 1995.
- Villa Aguilera, Manuel. **¿A quién le interesa la democracia en México?. Crisis del intervencionismo estatal y alternativas del pacto social**. México, Coordinación de Humanidades (UNAM), Miguel Angel Porrúa, 1988.
- Villarreal, René. **Liberalismo Social y Reforma del Estado**. México, FCE, 1993.

- Villarreal, René. **Mitos y Realidades de la Empresa Pública**. México, Diana, 1988.
- Ward, Peter. **Políticas de bienestar social en México 1970-1989**. México, Nueva Imagen, 1989.
- Warman, Arturo (comp.). **La Política Social en México, 1989-1994**. México, FCE, 1994.
- Ziccardi, Alicia (coord.). **La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas**. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM) - Miguel Angel Porrúa, 1995.
- Zorrilla Martínez, Pedro. "Desarrollo social, Estado y sociedad", en Rodríguez Araujo, Octavio (coord.), **Reflexiones al Futuro** México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1994.

B) Hemerografía y Documentos

- Al-Saign, Nassir M.; Buera, Abubaker M. "La privatización en el mundo árabe: requisitos previos del éxito", en **Revista Internacional de Ciencias Administrativas**, Vol. 57 No. 1. España, ene.-mar. 1990.
- Anguiano, Arturo. "Nuevo ropaje del Estado en México", en **El Cotidiano** No. 72, año 12. México, oct. 1995.
- Avila Romo, Edith. "La política social a través de la crisis", en **Bien Común y Gobierno** No. 21, México, 1996.
- Ayala Espino, José Luis. "La reforma del Estado: Saldos y desafíos", en **Revista de Administración Pública** No. 89. México, INAP, 1995.
- Blanco, Carlos. "La reforma del Estado y la política social", en **Revista Reforma y Democracia** No. 1. Venezuela, GLAD, ene. 1994.
- Bojórquez León, César. "La participación ciudadana y el financiamiento de los servicios públicos", en **Hacienda Municipal** No. 46. México, ene.-mar. 1994.
- Cabrero Mendoza, Enrique. "Análisis de la estrategia de repliegue estatal en el sector industrial mexicano", en **Revista de Administración Pública** No. 73. México, INAP, ene.-abr. 1989.
- Camacho Quiroz, César. **Segundo Informe de Gobierno**, Anexo Estadístico, T.I. Gobierno del Estado de México, 1996.
- Camacho Quiroz, César. **Quinto Informe de Gobierno**. Gobierno del Estado de México, 20 de enero de 1999

- Capdeville, Mario. "Vital una nueva intervención del Estado", en **Excelsior, Ideas**, 1º. de julio de 1993.
- Cisneros Sosa, Armando. "Políticas sociales y participación ciudadana", en **Federalismo y Desarrollo** No. 52. Banobras, nov.-dic. 1995.
- Compean Flores, Guadalupe. "¿Empresa pública o empresa privada? Un falso dilema", en **Revista de Administración Pública** No. 77. México, INAP, 1990
- Cordera Campos, Rolando. "Política social: en el ajuste y más allá", en **Comercio Exterior**, Vol. 46, No. 7, jul. 1996.
- **Cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno y Organismos Auxiliares del Estado de México 1994**. Resultados Generales. Gobierno del Estado de México, 1995.
- **Cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno y Organismos Auxiliares del Estado de México, 1996**. Resultados Generales. Gobierno del Estado de México, 1997.
- **Cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno y Organismos Auxiliares del Estado de México 1997**. Gobierno del Estado de México, 1998.
- Cunill, Nuria. "La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos", en **Revista Reforma y Democracia** No. 4. Venezuela, CLAD, jul. 1995.
- Chanes Nieto, José. "Legislación y organización sectorial de la llamada administración pública paraestatal", en **Revista de Administración Pública** No. 77. México, INAP, may.-ago. 1990.
- De Buen, Néstor. "Adios al Estado de Bienestar", en **La Jornada**, 6 de febrero de 1994.
- "El nuevo orden mundial supone modificar el Estado de Bienestar. Conclusiones del Foro Económico de Davos", en **La Jornada**, 2 de febrero de 1994.
- Fontes Martínez, Carlos. "El desarrollo reciente de la actividad del Estado Mexicano", en **Revista de Administración Pública** No. 77. México, INAP, may.-ago. 1990.
- García Páez, Benjamín. "Hacia un nuevo modelo de empresa pública", en **Revista de Administración Pública** No. 89. México, INAP, 1995.
- García Riega, Alejandro, et. al. "Experiencias de privatización en Latinoamérica", en **Federalismo y Desarrollo** No. 42, año 8. México, ene.-feb. 1994.
- Garnier Rímolo, Leonardo. "La reforma del Estado: reto de la democracia", en **Revista Reforma y Democracia** No. 7. Venezuela, CLAD, ene. 1997.
- Gasca Zamora, José. "Fuentes para el estudio de las empresas paraestatales de México y su privatización, 1983-1988", en **Comercio Exterior**, Vol. 39 No. 2. México, feb. 1989.

- Gobierno del Estado de México. **Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México, 1993-1999**. Toluca, Méx., 1993.
- Gobierno del Estado de México. **Programa de Población del Estado de México 1997-2000**. Consejo Estatal de Población, 1997.
- González Tiburcio, Enrique. "Política Social del Estado", en **Revista del Senado de la República**, Vol. 4, No. 10, ene-mar. 1998.
- González Tiburcio, Enrique. "Solidaridad y la política social: ¿Ahora hacia dónde?", en **Revista de Administración Pública** No. 89. México, 1995.
- Guerrero, Omar. "Privatización de la administración pública", en **Revista Internacional de Ciencias Administrativas**, Vol. 57, No. 1. España, Instituto internacional de Ciencias Administrativas, dic. 1990.
- Guillén, Arturo. "Balance de la privatización en México", en **Revista Iztapalapa** No. 38 extraordinario. México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1996.
- Hernández Barros, Federico. "Democratización y participación social en los programas de gobierno", en **Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal** No. 33. México, INAP, ene-abr. 1989.
- **Informe general del proceso de desincorporación de organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública del Estado de México 1990-1994**. Gobierno del Estado de México, IAPEM.
- Jeannetti Dávila, Elena. "Una tendencia municipal: la privatización", en **Revista de Administración Pública** No. 76. México, INAP ene.-abr. 1990.
- Kliskberg, Bernardo. "Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de convencionalismos y dogmas", en **Revista Reforma y Democracia** No. 8. Venezuela, CLAD, mayo 1997.
- La Serna, Carlos. "Notas sobre el Estado y la participación social", en **Administración Pública y Sociedad**, año II No. 3. Argentina, 1989.
- Laurell, Asa Cristina; Ortega, María Elena. "Privatización de los servicios de salud", en **El Cotidiano** No. 39, año 7. México, ene.-feb. 1991.
- Lechner, Norbert. "Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de convencionalismos y dogmas", en **Revista Reforma y Democracia** No. 8. Venezuela, CLAD, mayo 1997.
- Lovera, Alberto. "Vivienda y barrios populares en la política social", en **Federalismo y Desarrollo** No. 43, año 8. México, mar.-abr. 1994.
- Marúm Espinosa, Elia. "Privatización de la administración paraestatal en México", en **El Cotidiano** No. 50. México, Universidad Autónoma Metropolitana, sep.-oct. 1992.

- Medina Giopp, Alejandro. "Agenda de Gobierno y Políticas Públicas: la Gestión de la Política Social", en *Revista IAPEM* No. 35. Toluca, Méx., IAPEM, jul.-sep. 1997.
- Mejía Lira, José. "La participación ciudadana en la modernización y gestión de los municipios", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* No. 45, 46 y 47. México, 1994.
- Méndez, José Luis. "La reforma del Estado en México: Alcances y límites", en *Gestión y Política Pública* No. 1, Vol. 3. México, ene.-jun. 1994.
- Patula, Jan. "Dilemas de la privatización en Europa del Este", en *Foro Internacional* No. 135, Vol. 34. México, ene.-mar. 1994.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. **Primer Informe de Gobierno**. Gobierno del Estado de México, 2 de enero de 1990.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. **Quinto Informe de Gobierno**. Gobierno del Estado de México, 5 de septiembre de 1993.
- Piñeyro, José Luis; Barajas, Gabriela. "Seguridad nacional y pobreza en México: notas sobre el Pronasof", en *El Cotidiano* No. 71, año 12. México, sep. 1995.
- Poder Ejecutivo Federal. **Tercer Informe de Gobierno**. Presidencia de la República, 1º. de septiembre de 1997.
- Presidencia de la República. **Programa de Educación, Salud y Alimentación**. México, 1998.
- *Revista Administración Pública y Sociedad* No. 7. Argentina, Universidad de Córdoba, dic. 1992.
- *Revista Democracia Local* No. 40-41. Quito, Ecuador, IULA-CELCADEL, jul.-dic. 1994.
- *Revista Perfiles Latinoamericanos* No. 3 "Las Políticas públicas". México, FLACSO, dic. 1993.
- Rojas Gutiérrez, Carlos. "El Programa Nacional de Solidaridad", en *Revista de Administración Pública* No. 74. México, INAP, 1989
- Ruiz Dueñas, Jorge. "El redimensionamiento del sector paraestatal 1982-1988: hacia un balance del sexenio", en *Foro Internacional*, Vol. 30, No. 4. México, abr.-jun. 1990.
- Ruiz-Tagle P., Jaime. "El nuevo sistema de pensiones en Chile. Una evaluación preliminar", en *Comercio Exterior*, Vol. 46, No. 9. México, Banco Nacional de Comercio Exterior, sep. 1996.

- Shirley, M. "Desincorporación de empresas estatales en los países en desarrollo", en **Empresa Pública**, Vol. 2, No. 2 México, oct. 1986.
- Stolowicz, Beatriz. "Participación, el antídoto a la política popular", en **Excelsior, Ideas**, 16 de julio de 1993.
- Uvalle Berrones, Ricardo. "El redimensionamiento de la administración pública", en **El Cotidiano** No. 72. México, oct. 1995.
- Uvalle Berrones, Ricardo. "Nueva racionalidad del Estado mexicano", en **Revista Teoría y Praxis administrativa**, Vol. II y IV, núms. 11, 12 y 13. Instituto de Administración Pública de Nuevo León, jul. 1989 – mar. 1990.
- Villa Aguilera, Manuel. "La forma intervencionista del Estado en América Latina", en **Revista Mexicana de Sociología**, año XLIX, Vol. XLIX, No. 2, abr.-jun. 1987.
- Villarreal, René. "El reencuentro del mercado y el Estado con la sociedad: Hacia una economía participativa de mercado", en **Revista Reforma y Democracia** No. 8. Venezuela, CLAD, mayo 1997.
- Walravens, A. "La privatización: formas y alternativas", en **Empresa Pública**, Vol. 2, No. 1. México, jul. 1986.