

042
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO 10

FACULTAD DE CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES

ESTADO Y DESARROLLO: UNA APROXIMACIÓN
AL ANÁLISIS SOBRE LAS INSTITUCIONES
Y EL CAMBIO INSTITUCIONAL EN MÉXICO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRIA EN CIENCIAS POLÍTICA

P R E S E N T A :
KARLA VALVERDE VIESCA

ASESOR:
DR. CARLOS SIRVENT GUTIERREZ

MEXICO 2003

+



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**a Diego, Fernanda, Iván y
Enrique**

amor, esperanza, aliento diario

ESTADO Y DESARROLLO: UNA APROXIMACIÓN AL ANÁLISIS SOBRE LAS INSTITUCIONES Y EL CAMBIO INSTITUCIONAL EN MÉXICO

INTRODUCCIÓN.....	4
I. INSTITUCIONES Y CAMBIO INSTITUCIONAL: UNA HERRAMIENTA TEÓRICO - METODOLÓGICA PARA EL ANÁLISIS POLÍTICO	10
EL ANÁLISIS INSTITUCIONAL Y LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA.....	10
<i>El institucionalismo</i>	11
<i>Nuevos enfoques del institucionalismo</i>	12
QUE SON LAS INSTITUCIONES.....	17
INSTITUCIONES Y CAMBIO INSTITUCIONAL.....	18
LAS INSTITUCIONES COMO SUSTENTO DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO.....	19
SUMARIO.....	20
II. DESARROLLO, INSTITUCIONES Y FUNCIONES DEL ESTADO EN EL DEBATE CONTEMPORÁNEO.....	22
DESARROLLO E INSTITUCIONES.....	23
<i>Sobre el desarrollo</i>	23
<i>Marco formal y creación de instituciones para el desarrollo</i>	25
<i>Interpretaciones sobre el desarrollo</i>	29
<i>El desarrollo como crecimiento económico</i>	30
<i>El desarrollo como impulsor del ser humano</i>	33
<i>Aportaciones recientes: hacia una noción integral del desarrollo</i>	36
<i>Índice de Desarrollo Humano</i>	36
<i>El desarrollo como libertad</i>	39
<i>La teoría de la decisión social</i>	41
<i>El desarrollo como libertad</i>	43
FUNCIONES DEL ESTADO EN EL DESARROLLO.....	46
<i>La política social como sustento del desarrollo</i>	51
SUMARIO.....	55
III. ESTADO Y DESARROLLO EN MÉXICO: UNA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL.....	57
FUNCION ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO.....	57
ESTADO Y DESARROLLO EN MEXICO.....	60
<i>Andamiaje institucional: 1920-1940</i>	64
<i>Acción directa del Estado: la industrialización como eje del desarrollo económico y el</i> <i>agotamiento del milagro mexicano: 1941- 1969</i>	64
<i>Dirección y orientación del desarrollo: la redefinición de la actividad económica del Estado:</i> <i>1970 - 1982</i>	66
<i>Intervención directa y corresponsabilidad: hacia el desmantelamiento del Estado interventor</i> <i>1983 -1988)</i>	69
<i>Reestructuración: del Estado interventor al Estado solidario:</i>	73
SUMARIO.....	77
IV. CAMBIO INSTITUCIONAL Y DESARROLLO: ASUNTO PENDIENTE EN LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO MEXICANO.....	79
ANEXO I.....	86
BIBLIOGRAFÍA.....	90

INTRODUCCIÓN

El interés por estudiar al Estado ha resurgido en las últimas décadas. Sea como un objeto de investigación o bien, como punto de referencia para analizar la realidad social, el Estado ha sido motivo de discusión en la mayoría de las disciplinas sociales.

Desde el ámbito de la ciencia política, las transformaciones recientes en el mundo que han trastocado distintos órdenes en los Estados nacionales cuestionan no sólo las formulaciones teóricas para comprenderlas y las herramientas metodológicas para analizarlas, sino también los elementos que se derivan para el diseño e implementación de políticas públicas que respondan a las demandas de la sociedad. Entre otras cosas, ello ha traído como resultado tanto un nuevo aliento para la indagación sobre el Estado, como la búsqueda de perspectivas que ofrezcan instrumentos para el estudio de relaciones originales entre estructuras, funciones y actores.

En cuanto al estudio sobre el Estado, en la actualidad es posible advertir por lo menos tres esferas que guían su análisis: una política, otra económica y una más, en lo social

Desde la perspectiva política, se destaca la reflexión sobre la formación de los Estados nacionales, la desintegración y reconstrucción de los mismos, el impacto de los cambios en el comportamiento y actuación de diversos actores, y la coyuntura de las reformas políticas. En el enfoque económico, prevalece la investigación sobre la función del Estado para promover el desarrollo nacional, así como los mecanismos y formas de intervención para minimizar las distorsiones del mercado. Y, en la óptica de lo social, se enfatiza el compromiso del Estado con el desarrollo de programas sociales para el manejo de la economía nacional, con miras a la resolución de los problemas económicos internacionales como el de la pobreza.

A primera vista, estos ámbitos de discusión dejan ver un auténtico interés de la ciencia política por temáticas que, antaño, se destinaban únicamente al enfoque económico, tal como el papel del Estado en el desarrollo.

En efecto, la exploración de la política y la economía ha formulado diversas posiciones a lo largo del tiempo. En algunos periodos se ha sugerido que la economía subordine a la política o bien, a la inversa. Sin embargo, e independientemente de esta discusión, es posible afirmar que se trata de un binomio inseparable, cuya relación indisoluble proporciona elementos que enriquecen una perspectiva integral sobre el Estado y el desarrollo.

La interrelación economía / política ha generado un cúmulo de estructuras y dinámicas; es decir, de instituciones sociales, cuyo análisis revela y resulta del todo sugestivo para una comprensión más cabal del análisis institucional. Así, las instituciones se convierten en una herramienta metodológica para estudiar cómo se constituyen estos vínculos, cómo se confiere orden a la sociedad y cómo se influye en su transformación.

En particular, el nuevo institucionalismo promovido desde la década de los ochentas atribuye a las instituciones un papel central en el desarrollo y el desempeño económicos, por lo que enfatiza la necesidad de definir el papel del Estado y hacer eficiente el trabajo gubernamental.

Las instituciones son un producto de y para ordenar y estructurar a las sociedades – colectivos humanos. Son todas aquellas normas, acuerdos y limitaciones que dan forma a la vida cotidiana (North, 1993) Estas limitaciones, pueden ser formales o informales y van modificándose con el tiempo. En este sentido, el cambio institucional se convierte en un reloj de los social, un indicador para el análisis histórico que permite fechar, conocer y entender cómo las sociedades evolucionan en un periodo determinado.

En este trabajo presentamos un acercamiento al estudio de la relación Estado y desarrollo, desde una perspectiva institucional. Consideramos que recurrir a las instituciones como una herramienta teórico – metodológica para el análisis político nos permite obtener una visión más amplia e integral del devenir de las sociedades y de sus transformaciones. Esta propuesta se expone en el primer capítulo.

No se trata de estudiar a las instituciones como entidades específicas. Sobre esta base nos interesa incursionar en el proceso de institucionalización que define cómo se estructura la noción de desarrollo y cómo se delimita la función del Estado para impulsarlo. Es decir, tomando como referencia la escuela institucional, suponemos que las limitaciones que confieren certidumbre a los seres humanos incluyen, por una parte, la formación y utilización de conceptos como un marco de referencia para la vida cotidiana y por otra, la aparición de una serie de arreglos que lo justifiquen e impulsen. En especial, observamos dos momentos de este proceso, aquél que se refiere a la construcción de un marco de referencia teórico – conceptual y, el que se vincula con la aparición de un andamiaje institucional que lo legitime.

Así, en un segundo apartado mostramos un esbozo histórico que caracteriza la edificación de la noción sobre el desarrollo y de los mecanismos y funciones del Estado para preservarlo y promoverlo. Con este propósito, enfatizamos el análisis de la evolución y el desarrollo del Estado en dos momentos: el primero, que se inaugura con el tránsito de un Estado de *Laissez Faire* a un Estado del Bienestar; y, el segundo que del Estado del Bienestar se transforma al llamado neoliberal o Estado mínimo. Asimismo, subrayamos el análisis de las instituciones y en particular del cambio institucional, como elemento de organización estatal.

A partir de esta demarcación, identificamos tres grandes interpretaciones sobre el desarrollo: el desarrollo entendido como crecimiento económico; el desarrollo como impulsor del ser humano, y, las nuevas tendencias que intentan proporcionar una visión integral.

Pensamos, que estas interpretaciones marcan las pautas de desarrollo para el mundo en general al delimitar marcos de referencia conceptuales y la construcción de un andamiaje institucional. De ahí que según el momento histórico y la forma de entender al desarrollo, se establezcan y determinen objetivos y metas diferentes para la política económica de los países.

Nuestro país no ha sido ajeno a esta influencia. La relación entre el Estado y el desarrollo en México ha obedecido a una dinámica compleja en la cual se mezclan una serie de factores externos que asignan características universales a este vínculo y elementos internos que resultan de una realidad propia, que incluso algunas de las veces, si no es que en la mayoría, se han identificado como opuestas a la exterior. Toda vez que sobre esta relación, existen diversos estudios aunque, tradicionalmente, se circunscriben al punto de vista económico, con este trabajo tratamos de ofrecer una aproximación a su análisis desde el ámbito político a través de una orientación institucional.

Concientes de que los temas para el estudio que se desprenden de esta reflexión son enormes y requieren de una profundización analítica, sobre todo para observar el caso mexicano, en el tercer capítulo rescatamos dos aspectos. Uno referente a la creación de limitaciones formales expresadas en un marco normativo que delimitó funciones para el Estado mexicano en el desarrollo y otro, relacionado con la aparición de un conjunto de instituciones sociales que junto con la empresa pública se constituyeron en motor del desarrollo nacional. Con ello relacionamos la formación de un marco de referencia teórico conceptual, con la aparición de un andamiaje institucional que lo impulsa, influenciado por una noción o idea predeterminada sobre el desarrollo.

Esta perspectiva nos permite entender cómo la intervención económica del Estado no involucra necesariamente lograr o alcanzar un desarrollo, pero también apunta a afirmar que, la existencia de un Estado social en el sentido de

procurar mejores condiciones de vida para la población mexicana tampoco está garantizado, puesto que ello depende en gran medida de los términos planteados en el compromiso del Estado con la sociedad y de las instituciones que lo conforman.

Para caracterizar la relación entre el Estado y el desarrollo en México, demarcamos cinco etapas: la instauración de un entramado institucional para hacer frente a las funciones estatales; la acción directa del Estado para alcanzar el desarrollo, a través de inversiones en ciertas áreas sociales; el fortalecimiento de la capacidad del Estado para dictar políticas orientadas al desarrollo económico; el debilitamiento de su intervención y la redefinición de sus relaciones; y, la reestructuración del Estado y de su función en el desarrollo.

Así y a partir de este esbozo histórico, observamos que en nuestro país existe un desfase institucional que, frente al despliegue de reformas encaminadas hacia la construcción de instituciones democráticas, la búsqueda de la estabilidad económica, el impulso a la apertura comercial y la reestructuración del Estado y de sus funciones, provoca una disfunción e impide la transición y consolidación de un cambio político estructural.

Al respecto y a manera de conclusión, en el último capítulo se discute cómo durante casi todo el siglo XX, la estrategia del desarrollo en México se diseñó en función de las posibilidades de la política económica instrumentada por el Estado. Creemos que ello muestra en parte por qué, pese a la evolución que ha experimentado nuestro país en las últimas dos décadas y se plasmó en la alternancia gubernamental al iniciar el siglo, la estructura institucional como sustento del desempeño económico y social parece estar rezagado.

Es decir, los avances "democráticos" parecen ceñirse al ámbito político electoral mientras las instituciones relacionadas con el desarrollo, el bienestar y las políticas sociales reflejan reglas y normas que dieron respuesta a relaciones

añejas entre los diversos actores de la sociedad y no se circunscriben al proceso de cambio. Ello explica, en parte, por qué la política económica se ha visto inmersa dentro de un dilema: impulsar el desarrollo político, el económico o el social.

Hoy, las contradicciones propias del modelo económico dominante en el orbe provoca crisis económicas recurrentes, cada vez más profundas y con costes sociales irreversibles que se manifiestan a través de una constante escalada de la pobreza, en términos relativos y absolutos. Esta realidad asociada a las limitaciones que confieren una serie de conceptos y nociones, tales como la actual sobre el desarrollo, parecen subrayar la tarea de ahondar en el estudio de la relación entre el Estado y el desarrollo. En particular, sugiere para el caso mexicano identificar elementos que pudieran incorporarse en el marco de una política activa, con miras a ofrecer opciones para reconstituir los hilos tan desgastados entre la política y la sociedad.

I. INSTITUCIONES Y CAMBIO INSTITUCIONAL: UNA HERRAMIENTA TEÓRICO – METODOLÓGICA PARA EL ANÁLISIS POLÍTICO

En este capítulo sugerimos que el análisis institucional nos proporciona una herramienta teórico - metodológica fundamental no sólo para entender el conjunto de relaciones que tienen lugar en la arena social, durante un periodo determinado, sino también para analizar cómo las instituciones políticas, económicas y sociales confieren orden y estructura a la sociedad e influyen en su transformación. Es decir, son hilo conductor de la historia, pero también la modifican.

A continuación y a partir de una recopilación de textos que refieren al institucionalismo, se ofrece un panorama general en torno al origen y el desarrollo de esta corriente de pensamiento, a fin de contar con los elementos conceptuales para proponer su aplicación teórico - metodológica en el análisis del caso mexicano, particularmente, en el estudio del tejido institucional que constituye las reglas para estructurar y ordenar la relación entre el Estado y el desarrollo.

El análisis institucional y la evolución histórica

Sin demérito del contexto social de lo político y del estudio de las acciones individuales, frente a la evolución de las sociedades y al complejo andamiaje institucional que lo sostiene, el análisis de las instituciones ha recobrado fuerza en los últimos años, sobre todo en la ciencia política inglesa y norteamericana.

Tradicionalmente, se estudió a las instituciones como parte de una estructura estática que permitía identificar y caracterizar temporalmente a ciertos periodos o bien, asociar su aparición con algunos personajes significativos de la historia. Sin embargo, la dinámica social y el cúmulo de relaciones que en ella tienen lugar, obligó a considerar a las instituciones como algo más que un reflejo de las fuerzas sociales. Así y tomando en cuenta que las ciencias sociales no pueden cerrarse a una sola perspectiva de análisis para tratar de entender la vorágine de cambios que caracterizan al mundo contemporáneo (Wallerstein,1996) recientemente,

algunos autores enfatizan la necesidad de explorar cómo las instituciones estructuran el ámbito donde tiene lugar la política¹.

En este sentido, el institucionalismo le asigna un nuevo papel a las instituciones al concebirlas como elementos esenciales para la identidad de la ciencia política y por tanto, del análisis político.

Desde una perspectiva histórica, en su evolución, es posible identificar dos etapas dentro del enfoque institucional: el clásico o tradicional, mismo que denominaremos institucionalismo y las nuevas orientaciones.

El institucionalismo

Para la postura clásica, las instituciones suponen el estudio legal e histórico sobre las reglas, procedimientos y organizaciones formales del gobierno y ayudan a explicar el comportamiento político y la eficacia de la democracia. En su método, el institucionalismo tradicional propone tres formas para llevar a cabo el análisis de las instituciones políticas, tal y como se muestra en el *cuadro 1*: el descriptivo – inductivo; el de tipo formal – legal; y el histórico – comparativo.

El enfoque descriptivo investiga acontecimientos, personajes e instituciones específicos del pasado con el propósito de explicar sucesos políticos contemporáneos e inducir las diferencias existentes entre un periodo histórico y otro. Entre sus representantes destacan las obras de Butler (1958) y Sait (1938).

La perspectiva formal – legal centra su atención tanto en el derecho público, particularmente en el análisis de las constituciones, como en las organizaciones formales de la administración pública. La obra de Wheare (1946) marca la pauta en este enfoque, aunque otro representante fundamental es Maurice Duverger (1951)

¹ El estudio de las instituciones ha derivado en diversos enfoques, cada uno de ellos enfatiza el estudio de algún elemento en particular. En este caso, nos referimos principalmente al estudio de las instituciones políticas, basado en autores como: James G. March y Johan P. Olsen *Rediscovering institutions*, Nueva York, The Free Press, 1989.

Y, el punto de vista histórico – comparativo, analiza dentro de la teoría del Estado a las instituciones políticas en diversas formas de gobierno. La obra de H. Finer (1932) es la más representativa de esta corriente.

Nuevos enfoques del institucionalismo

Basado en estos enfoques, recientemente, el estudio institucional ha sido enriquecido por una crítica a la perspectiva clásica y por la introducción de elementos que suponen una serie de restricciones institucionales que limitan el proceso político en la toma de decisiones. Algunas de estas innovaciones se relacionan con la utilización de las técnicas estadísticas y los estudios de caso, por ejemplo.

Así, y no obstante que las perspectivas tradicionales influyen e incluso se mantienen en el desarrollo de los enfoques institucionales contemporáneos, es posible advertir la existencia de al menos tres tipos de análisis sobre instituciones (*cuadro 1*): el constitucionalismo; la ciencia de la administración; y, el nuevo institucionalismo.

Aunque ha perdido cierta presencia en comparación con aquella que tuvo durante su etapa clásica, el enfoque formal – legal, continua utilizándose como un punto de partida explicativo dentro de una teoría más amplia sobre el Estado. Algunos de los exponentes del ahora llamado constitucionalismo son Norton (1982); Marshall, (1984); y, Harden (1992)

Asimismo, es posible sugerir que la influencia de la orientación conductista que prevaleció durante los años setentas en diversos ámbitos del conocimiento, provocó un cambio en el estudio de la administración pública modificando la visión histórica y estructural de las instituciones, hacia el interés por analizar sus funciones, poderes y relaciones. Este cambio dio lugar a una teoría de las organizaciones que estudia tanto las instituciones formales (reglas), como las

informales (comportamientos). Obras como la de William Robson (1975) y Perrow (1986) son características de esta corriente.

Por su parte, la perspectiva del nuevo institucionalismo, representada por la obra de March y Olsen (1989) aparece como una crítica a la ciencia política contemporánea cuyos enfoques dominantes a partir de la década de los cincuenta privilegiaron, por ejemplo, el análisis del contexto para entender a la política como una parte integral de la sociedad, dejando de lado la diferencia entre lo político y el resto de la sociedad. Estos enfoques son: el reduccionismo, el utilitarismo, el instrumentalismo y el funcional.

En esta lógica, la corriente neoinstitucionalista critica que la ciencia política adoptara del análisis reduccionista, la noción de que los fenómenos políticos son un cúmulo de consecuencias desprendidas del desarrollo de los individuos, sin atender el estudio de las estructuras organizacionales y normas que los sustentan. También reprochan el énfasis utilitarista que privilegia el análisis de las acciones del Estado con base al cálculo del costo – beneficio en el logro de intereses propios y hacia la toma de decisiones sin tomar en cuenta la acción social dentro de un marco de derechos y obligaciones, así como las formas de organización social que dan origen a una acción determinada, lo cual lo asocia a la influencia del enfoque utilitarista. Por último, cuestionan el enfoque funcional de la ciencia política, que en su intento por encontrar instrumentos para alcanzar el equilibrio social, olvidó el análisis del desarrollo histórico.

CUADRO 1

LOS ENFOQUES DEL ANÁLISIS INSTITUCIONAL COMO UNA HERRAMIENTA PARA EL ANÁLISIS POLÍTICO

ENFOQUE TRADICIONAL

DESCRIPTIVO - INDUCTIVO	Analiza acontecimientos, personajes e instituciones del pasado para comprender y comprensión los sucesos contemporáneos
FORMAL – LEGAL	Se centra en el análisis constitucional y en las organizaciones formales de la administración pública
HISTÓRICO - COMPARATIVO	Analiza instituciones políticas en diversas formas de gobierno
NUEVOS ENFOQUES	
CONSTITUCIONALISMO	Rescata el enfoque formal – legal de la visión tradicional
CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN	Incorpora al estudio histórico y estructural de las instituciones, el análisis de funciones y relaciones, dando lugar a una teoría de las organizaciones
NUEVO INSTITUCIONALISMO	Intenta vincular elementos tanto del análisis histórico, como del análisis organizacional dando lugar, metodológicamente, a un papel independiente para las instituciones dentro del análisis político

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de Marsh y Stocker (1995)

Así, para subsanar dichas deficiencias el nuevo institucionalismo intenta vincular elementos tanto del análisis histórico, como del análisis organizacional dando lugar, metodológicamente, a un papel independiente para las instituciones políticas.

En este sentido encontramos que en los últimos años, en el análisis político sobre el Estado y el desarrollo ha cobrado relevancia el estudio de las instituciones y sobre todo el análisis de su influencia tanto para el alcance y consolidación de una estabilidad, sea económica, política y/o social, como para el logro de un cambio político en la sociedad.

Sobre esta base, las instituciones adquieren un *status* de actor en términos de la coherencia o autonomía institucional que las determine. Así, por ejemplo, el análisis de la democracia ya no sólo depende de las condiciones sociales y económicas que la sustentan, sino también del diseño político de las instituciones, en tanto que éstas definen y defienden valores, normas, intereses, identidades y creencias que permiten el alcance o no de ciertos objetivos.

Asimismo y dentro del nuevo institucionalismo la perspectiva económica² ha cobrado gran relevancia, pues atribuye a las instituciones un papel central en el desarrollo y el desempeño económicos. Al respecto, se enfatiza la necesidad de definir el papel del Estado para corregir las fallas del mercado y hacer más eficiente el trabajo gubernamental.

En función de los propósitos de este trabajo, consideramos que el análisis neoinstitucional introduce dos innovaciones fundamentales para la ciencia política:

La primera de ellas, proporciona una herramienta teórico - metodológica para realizar un análisis político integral y amplio que permite identificar y estudiar dentro del proceso histórico a los diversos actores, sus conflictos, el proceso de toma de decisiones y sus resultados, a través de las instituciones económicas, políticas y sociales.

La segunda, confiere una serie de nuevas funciones al papel que juega el Estado en la economía nacional. Funciones distintas a las consideradas por la economía neoclásica pues supone la existencia de crisis estructurales que pueden ser corregidas con la acción gubernamental o bien; que el crecimiento de la producción puede ser estimulado. En términos políticos, le otorga una autonomía analítica a las instituciones al concebirlas como limitaciones ideadas por el hombre que estructuran por medio de valores, normas, intereses, identidades y creencias, su intercambio económico, social y político.

Sobre el papel del Estado, el *Cuadro 2* ofrece una comparación entre los postulados de la economía neoclásica y los del neoinstitucionalismo económico, con el propósito de resaltar los cambios teórico – metodológicos que los caracterizan.

CUADRO 2 DIFERENCIAS ENTRE LA ECONOMÍA NEOCLÁSICA Y EN EL NEOINSTITUCIONALISMO ECONÓMICO

ECONOMÍA NEOCLÁSICA	NEOINSTITUCIONALISMO ECONÓMICO
Teoría económica también conocida como marginalista, que se basa en las propuestas de David Ricardo y J.S. Mill. Se desarrolla durante el último cuarto del siglo XIX y sus máximos exponentes son Alfred Marshall (1842 – 1924) y León Walras (1834 – 1910)	Escuela que surge hacia finales de la década de los ochenta y trata de superar al institucionalismo clásico. Los trabajos pioneros corresponden a Douglass North (1984 y 1993). Otros exponentes son: T. Eggertsson (1991); y, Ha – Joon Chang (1996)
Se basa en una teoría normativa, que estudia al Estado como un agente exógeno al sistema económico	Se basa en una teoría positiva, que otorga al Estado la posibilidad de intervenir para mejorar la eficiencia del desarrollo económico
Se preocupa por definir la función del Estado en la economía y propone una intervención económica, prácticamente, nula pues no considera la existencia de fallas en el mercado	Se cuestiona sobre cómo debe ejercer su función el Estado en el desarrollo económico y supone que es posible corregir, con su acción, las fallas del mercado
Enfatiza el logro de un equilibrio económico y no considera los factores que pudieran afectar ese equilibrio. En este sentido, su análisis es estático y no supone la posibilidad de una crisis estructural	Considera que en su función, el Estado fija y vigila las reglas que rigen los derechos de propiedad, los contratos; los costos de las transacciones; y, los mecanismos para organizar la producción y el intercambio
Considera que los individuos como consumidores racionales, maximizan la utilidad antes de elegir una mercancía. En este sentido, el precio de una mercancía está determinado por su utilidad marginal	Acepta que la existencia de instituciones y organizaciones pueden afectar la conducta económica de los individuos, sus preferencias, la asignación y distribución de los recursos y las condiciones de producción e intercambio en la sociedad. Ello, toda vez que el diseño político de las instituciones, definen y definen valores, normas, intereses, identidades y creencias

Fuente: elaboración propia con datos de North (1993); Marsh y Stocker (1995); Chilcote (1994); R. Villanecal (1985); y, Ayala Espino (1996)

² Véase el trabajo de Douglass G. North, *Estructura y Cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza Editorial, 1984.

Qué son las instituciones

La noción de instituciones ha sido definida por diversos autores. Para Umberto Cerroni, por ejemplo, las instituciones pueden ser político jurídicas e histórico sociales y, tradicionalmente, son entendidas como *un conjunto de órdenes con estructura representativa a través del cual transitan las voliciones de los intereses particulares de todos para coagularse en la voluntad general articulada por el principio mayoritario, y por tanto en la ley jurídica obligatoria para toda la comunidad* (Cerroni,1992:123)

Otras definiciones se refieren a las instituciones como un orden virtual de relaciones transformativas en el interior de una totalidad, durante una extensión espacio – temporal amplia. Es decir, *son los rasgos más duraderos de una vida social* (Giddens, 1995: 54, 60)

Si bien es cierto que no existe una definición única para el concepto de instituciones, una de las más aceptadas es aquella que las concibe como las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, como las limitaciones ideadas por el hombre que estructuran y dan forma a la vida cotidiana (North, 1993).

Para North, la función de las instituciones es reducir la incertidumbre, por lo cual propone centrar la atención del análisis social en el estudio del individuo y de las elecciones individuales que acompañan y se derivan a su vez de la evolución de las instituciones. En este sentido, se entiende que estas últimas son creadas y alteradas³ por los individuos, por lo que la conexión entre el pasado y el presente es fundamental para entender y explicar el sentido del cambio histórico. Es decir, las instituciones van a cambiar en la mayoría de los casos de forma gradual y pocas veces de un modo discontinuo, toda vez que son resultado de acuerdos, códigos de conducta y normas entre los individuos.

³ Nos referimos a la producción y reproducción de prácticas sociales de los sujetos en la vida diaria.

Tomando como base el concepto de North, podemos decir que las instituciones, en su acontecer, van dando lugar a elecciones individuales, a limitaciones formales e informales que son hilo conductor del cambio histórico. Así, el enfoque institucional permite entender la evolución de la sociedades a partir del estudio de sus instituciones.

Instituciones y cambio institucional

El conjunto de limitaciones que incluye tanto a reglas formales como a limitaciones informales en una sociedad, otorgan estabilidad al cúmulo de relaciones e intercambios que tienen lugar en un espacio y tiempo determinados.

En este sentido, la noción de cambio se relaciona con el hecho de llevar a cabo ajustes marginales al conjunto de reglas y normas que constituyen el marco institucional. Es decir, las instituciones cambian a lo largo del tiempo y en este proceso pueden dar lugar a un ajuste incremental o discontinuo en el andamiaje institucional .

Se habla de un cambio institucional incremental cuando es posible negociar y cambiar las reglas. La modificación abrupta y radical de las reglas y normas, suponen un cambio discontinuo.

Sin embargo, las reglas y normas no siempre cambian de forma homogénea o equilibrada, lo cual produce, según el caso distintos tipos de limitaciones, que pueden ser culturales o institucionales.

a) *Limitaciones o frenos culturales.* ¿Qué sucede cuando las reglas formales, como en el caso de las normas escritas, se modifican y no así, las reglas informales, como las tradiciones, costumbres, los acuerdos y los códigos de conducta? Nos encontramos entonces frente a limitaciones culturales que relacionan el pasado con el presente y el futuro, pero también con una clave para explicar el rumbo del cambio histórico.

b) Limitaciones o frenos institucionales. También puede darse el caso en el cual las estructuras informales cambiaron y no así las reglas formales. Entonces, las limitaciones serán sobre todo institucionales, pues frenan los cambios en la sociedad .

Las instituciones como sustento del desempeño económico

Concebido de esta manera, el cambio institucional se constituye en un pilar teórico y metodológico fundamental para analizar la evolución de las sociedades. En particular, nos interesa examinar aquellos aspectos relativos al establecimiento de las reglas formales e informales que estructuran el intercambio entre los ámbitos político y económicos. Es decir, la estructura institucional interna que dentro de la esfera política, norma y regula las funciones del Estado en el ámbito económico y que sin duda, estructuran el proyecto de desarrollo de una sociedad.

Esta relación entre política, economía y sociedad, es nodal para analizar el vínculo inseparable que existe entre el Estado y el desarrollo.

En torno a esta relación, el papel que adquieren las instituciones en el desempeño de las economías se vuelve fundamental. Toda vez que se trata de un enfoque aún en construcción, algunos de los temas que se inscriben en la discusión contemporánea en torno a los efectos que las instituciones imponen al análisis político y económico son (North, 1993: 143):

a) La diferenciación entre el grado de desarrollo de los países. Si aceptamos que los modelos económicos y políticos son redes institucionales específicas que en muchos casos se ven frenadas o limitadas por marcos formales que varían radicalmente con el tiempo, es posible comprender cómo el contraste entre países depende de limitaciones institucionales que van estructurando incentivos o no para ciertas actividades del ámbito político o económico, como en el caso de los países pobres.

- b) *El Interés por entender no sólo las razones que originan la existencia de instituciones, sino también las condiciones que influyen en sus resultados.* A partir de esta preocupación los científicos sociales en general, deberán cuestionar los modelos conductuales que fundamentan sus disciplinas en el afán de comprender las consecuencias, por ejemplo, de la información incompleta y la percepción que la complejidad motivacional del ser humano supone, en la toma de decisiones.
- c) *El énfasis por considerar a las instituciones como un pilar fundamental de las ideas y las ideologías.* Dado que las instituciones estructuran la interacción humana, las ideas y las ideologías son concebidas como construcciones mentales subjetivas que los individuos emplean para interpretar el mundo que los rodea y para hacer elecciones.
- d) *El reconocimiento de un vínculo indisoluble entre la política y la economía.* Cada vez se vuelve más evidente la necesidad de comprender cómo las decisiones tomadas por medio del proceso político afectan críticamente el funcionamiento de las economías, es decir, se requiere de un modelo de análisis económico – político que incorpore tanto a las instituciones que participan en el intercambio entre ambas esferas, como a la estructura que caracteriza el proceso de intercambio mismo.

Sumario

En este capítulo hemos señalado que el análisis institucional nos proporciona una herramienta teórico - metodológica fundamental para analizar cómo las instituciones políticas, económicas y sociales confieren orden y estructura a la sociedad e influyen en su transformación.

A partir de un panorama general en torno al origen y evolución del análisis de las instituciones, consideramos que los elementos para el estudio que proponen los nuevos enfoques, particularmente el neoinstitucionalismo, nos permiten observar

las relaciones que tienen lugar en la sociedad, tomando como punto de partida a las instituciones.

En este sentido y toda vez que nuestro trabajo se centra en aquellas relaciones que se llevan a cabo entre el ámbito económico y el político, nos interesa rescatar el enfoque del neoinstitucionalismo económico. Al respecto, entender a las instituciones como normas y reglas que estructuran a la sociedad y dan forma a la vida cotidiana, en los términos de North, nos permite explicar los cambios formales e informales que tienen lugar en dichos ámbitos, dentro de un periodo determinado.

Por otra parte y sobre la base de esta definición, proponemos considerar al menos dos tipos de limitaciones para el cambio histórico, los culturales y aquellos propios de las instituciones.

Por último, para estudiar el papel que adquieren las instituciones en el desempeño de las economías, propusimos destacar el análisis del tejido institucional que constituye las reglas para estructurar y ordenar la relación entre el Estado y el desarrollo, como un elemento determinante para entender el progreso de la sociedad a lo largo del tiempo.

En el siguiente capítulo, nos interesa abordar dos aspectos básicos para analizar el vínculo Estado – desarrollo desde una perspectiva institucional: las funciones del Estado y el debate contemporáneo en torno al desarrollo; y, la correspondencia que identifica a la noción de desarrollo con la aparición de un andamiaje institucional que legitima, hasta nuestros días, su utilización.

II. DESARROLLO, INSTITUCIONES Y FUNCIONES DEL ESTADO EN EL DEBATE CONTEMPORÁNEO

Tomando en cuenta que la incorporación del análisis institucional dentro de las ciencias sociales incluye la discusión sobre diversas temáticas, en este trabajo, nos interesa rescatar dos tópicos del debate contemporáneo propuestos por el enfoque del nuevo institucionalismo y en particular, planteados por el neoinstitucionalismo económico: aquél que supone un vínculo inseparable entre los ámbitos político y económicos.; y el que relaciona el análisis de las instituciones con el estudio sobre el desarrollo.

Toda vez que ambas temáticas se inscriben dentro de una discusión más amplia en torno a las transformaciones que hoy caracterizan a la sociedad en su conjunto y que admite la imposibilidad de establecer divisiones que separen con claridad las esferas en que tienen lugar determinadas relaciones sociales, proponemos para su análisis, aceptar que el establecimiento de reglas formales e informales, en las sociedades modernas, que estructuran los diversos ámbitos de las relaciones humanas, entre ellos las esferas política y económicas, norman y regulan el proyecto de desarrollo de una sociedad. Así, la perspectiva institucional se constituye en una herramienta para el análisis político, en el interés de investigar la evolución de las sociedades a partir del estudio de sus instituciones.

Es decir, rescatamos la idea planteada por los neoinstitucionalistas de observar los cambios políticos, económicos y/ o sociales, a partir del análisis histórico – organizacional, para asignarle un papel fundamental a las instituciones como sustento de los vínculos, las relaciones y los intercambios que determinan y establecen referentes para las funciones estatales que impulsan el desarrollo.

Con este propósito, en este capítulo presentamos algunos elementos que intervienen en el proceso de institucionalización del desarrollo. Concientes de que en la construcción de este andamiaje institucional, se interponen diversos factores

y derivan, a su vez, nuevos y distintos procesos, enfatizamos aquellos que se relacionan con la creación de un marco de referencia común en la utilización de la noción de desarrollo y el debate actual que lo caracteriza; el surgimiento de organismos, agencias y programas que impulsan y legitiman su manejo conceptual; y, las funciones que se asignan al Estado, para promoverlo.

Desarrollo e instituciones

Si entendemos a las instituciones como limitaciones ideadas por el hombre que estructuran y dan forma a la vida cotidiana (North, 1993) derivamos que un elemento sustantivo en la construcción de andamiajes institucionales consiste en estructurar valores, normas, intereses, identidades y creencias en torno a nociones y referentes conceptuales. De aquí que si queremos estudiar al desarrollo y las funciones del Estado para promoverlo, resulte necesario indagar, en primera instancia, los orígenes del concepto y, posteriormente, el surgimiento de organismos, agencias y programas que lo impulsan y legitiman como marco de referencia.

Sobre el desarrollo

A diferencia de otras disciplinas, las ciencias sociales estudian objetos dinámicos y en constante transformación. Junto con los procesos de cambio, se modifican ideas, nociones y conceptos. Entre los términos que han sido motivo de revisión y estudio en los últimos años, se encuentra el de *desarrollo*, mismo que no tiene una definición común a todas las ciencias, pero ofrece distintos elementos característicos que varían según la perspectiva disciplinaria utilizada para analizarlo.

En cuanto a su origen, es posible advertir que fue en las ciencias naturales y en particular, en la Biología, donde se utilizó por primera vez íntimamente asociado al proceso que define a los sistemas vivos; es decir, a las nociones de vida, evolución y preservación de las especies. En este sentido, las ciencias biológicas conciben al desarrollo como un proceso dinámico y continuo de avance y

progreso que a escala individual culmina con la maduración del organismo. A partir de esta orientación, se identifican tres fases esenciales por las que atraviesa todo ser vivo: el crecimiento, la morfogénesis y la diferenciación⁴.

Así y no obstante que en términos estrictamente genéticos los individuos de una misma especie poseen el mismo potencial de crecimiento y desarrollo, éste es un proceso dinámico y frágil sobre el cual confluyen multitud de factores ambientales que lo modifican. Es decir, aunque todo sistema vivo contiene información genética predeterminada, en su maduración (a lo largo de buena parte de su vida) diversos factores medioambientales (epigenéticos) influirán de manera determinante en la trayectoria o curso que dicho organismo siga durante los diferentes estadios o fases de crecimiento, morfogénesis y diferenciación propios de su especie⁵.

Desde otro ámbito del conocimiento, las ciencias sociales adoptaron el concepto de desarrollo también como un proceso en cuyo devenir participa cada uno de los individuos que la conforman y en su conjunto lo determinan. Sin embargo, en su aplicación disciplinaria adquirió un matiz distinto. Así la filosofía política, por ejemplo, aunque no adoptó este concepto como tal, sí estableció un sustento teórico que nos permite identificar una noción progresiva en función del ser humano como un animal social (Aristóteles, 1986) cuyas necesidades dan lugar a diversos tipos de asociación que van desde su célula básica, la familia, hasta la sociedad.

En este sentido y haciendo una similitud con el concepto biológico del desarrollo, la asociación de los individuos determina el crecimiento de una colectividad, su forma de organización y las características propias que le permitirán distinguirse de otras comunidades, sociedades y naciones.

⁴ Sobre este tema pueden consultarse algunos textos especializados sobre Biología y Desarrollo: T. y G. Auderslik, 1997; G. Moore y Persuad, 1998.

⁵ En términos biológicos, este proceso da lugar a una especie específico.

Otras perspectivas disciplinarias como la económica también hicieron suya la idea de desarrollo, sobre todo como herencia del patrón colonial, de cara a un mundo industrializado y con nuevas aspiraciones de expansión.

En efecto, entre los siglos XVI y XVIII el proceso de colonización tuvo un objetivo económico que justificó la intervención europea en otras latitudes, en aras de los intereses nacionales. De igual forma, el proceso de descolonización iniciado hacia finales del siglo XIX trajo consigo una reestructuración del poder económico, político y social del mundo que tomaría forma hacia fines de la Primera Guerra Mundial.

La necesidad de contar con un instrumento que legitimara la internacionalización de una intervención en nombre de la propia civilización y promoviera la expansión comercial fue común denominador tanto en los países europeos, como en Estados Unidos de América. Precisamente, a partir de su incorporación en el lenguaje político y económico, así como del establecimiento de normas, reglas y la creación de ciertas instituciones que lo alojaran y promovieran, daría inicio una etapa formal para el término de desarrollo.

Marco formal y creación de instituciones para el desarrollo

En este sentido, un segundo elemento básico en la estructuración de valores, creencias y normas sociales se vincula con la creación de organismos, agencias y programas que impulsan y legitiman un marco de referencia. Desde el punto de vista histórico – organizacional, resulta notoria la relación entre el debate teórico, por un lado, en torno a la noción de desarrollo, y la formación de una serie de corporaciones, por otro, encaminadas a orientar y sustentar su aplicación en los ámbitos político, económico y sociales.

En relación con los orígenes económicos de la noción de desarrollo y el establecimiento de un marco institucional que lo albergara, sobresale la declaración elaborada en 1918 por el entonces Presidente norteamericano

Woodrow Wilson en sus "Catorce Puntos" ⁶. En este documento, se denotaba una preocupación por lograr un arreglo para los problemas coloniales, la necesidad de restaurar los países europeos ocupados, y, la idea de contar con una Sociedad de Naciones.

Un año después como resultado del Tratado de Versalles surgió la primera institución política de carácter internacional y permanente que otorgó a sus miembros una responsabilidad administrativa en torno a los territorios de aquellos países que resultaron perdedores al término de la Primera Guerra: la Liga de las Naciones⁷.

En el Acta Constitutiva de este organismo, se introduce por primera vez el concepto de "estadio o etapa de desarrollo" dándole una dimensión al término en ocasión de justificar un sistema de clasificación en el cual los países miembros de la Liga se establecían como los "desarrollados" con respecto a los demás. Asimismo, se plasmó que más allá de los intereses económicos y políticos resultaba trascendente consolidar los valores universales de la "civilización" tales como los bienes morales y materiales que constituyen el progreso social. Ello entre otras cosas, posibilitaba intervenir en los países que no alcanzaban el "status" de desarrollo a fin de impulsarlos (Walters, 1969)

Pese a sus objetivos, la debilidad institucional que caracterizó en esos años a la Liga de las Naciones impidió que jugara el papel político para el cual fue creada. No obstante, sus acciones sembraron el germen para el nacimiento de la cooperación internacional.

Justamente, la Segunda Guerra Mundial creó nuevas necesidades para los países vencedores. La reconstrucción de Europa, el impulso a las economías y salvaguardar la paz, fueron bandera de un inédito arreglo institucional que dio

⁶ *President Wilson's Fourteen Points, the basis of the new world order*, Boston, League for Permanent Peace, 1918.

⁷ Resulta interesante apuntar que aunque los Estados Unidos fomentan su creación, no ingresan a ella.

origen a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), al Banco Mundial (BM) y al Fondo Monetario Internacional (FMI). Por otra parte, el hecho de que Estado Unidos se consolidara como potencia mundial lo convirtió en sede de la Asamblea General de la ONU.

En cuanto a la influencia del arreglo institucional, el discurso pronunciado por el presidente estadounidense H. Truman el 20 de enero de 1949 marca el inicio de la era del desarrollo. Se trataba de cuatro puntos donde se sostenía la importancia para los Estados Unidos de encabezar a las Naciones Unidas, la atención que se daría a la reconstrucción europea a través del Plan Marshall, y la intención de crear una organización de seguridad que alcanzara un tratado con la Unión Soviética. En especial, el punto cuarto enfatizaba la necesidad de crear un programa que permitiera beneficiar con el avance científico y el progreso industrial existente, al crecimiento de las áreas "subdesarrolladas".

La aparición del adjetivo "subdesarrollo" para ciertas áreas, se identificó con los países cuyas economías se encontraban retrasadas o por debajo de los estándares establecidos por la grandes potencias. Si bien es cierto que la palabra desarrollo ya había sido utilizada por otros autores vinculados con la ciencia económica⁸, a partir de este momento la noción adquiría nuevas dimensiones al concebirse no sólo como la posibilidad de desarrollar las cosas, sino de desarrollar una región. El subdesarrollo entonces, se convirtió en una etapa característica del capitalismo.

Posteriormente, la Guerra Fría trajo consigo dos consecuencias relacionadas con el concepto de desarrollo (Rist: 1997:80) Por un lado, la configuración ideológica del llamado "tercer mundo", bajo el cual los movimientos de liberación nacional o los Estados emergentes podrían obtener beneficios bajo la influencia y soporte de sus protectores; y, por otro, una reorientación de las funciones de las

⁸ El concepto había sido utilizado por Marx: Lenin y Schumpeter, entre otros.

Naciones Unidas hacia los tópicos en los cuales sus miembros permanentes tuvieran consenso. Entre ellos el desarrollo ocupó una posición fundamental.

Ello daría lugar, entre otras cosas, a la idea de una política de desarrollo que fue impulsada en la Conferencia de Bandung de 1947 por los países no alineados y las demandas de los países del Tercer mundo. En esa fase, la convergencia entre los intereses norteamericanos y europeos por generar desarrollo, en términos de crecimiento económico (Producto Interno Bruto, PIB) a través de la asistencia técnica jugó un papel relevante en la fundación de una serie de agencias, organismos y programas multilaterales encargados de impulsar el desarrollo entre los años cuarenta y sesenta a través del Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas⁹. Sobresalen entre ellas: el Banco Interamericano de Desarrollo, 1954; la Agencia Financiera de Cooperación Internacional, 1956; la Asociación Internacional de Desarrollo, 1960; y, la creación de un Fondo Especial para el Desarrollo Económico en 1958, que junto con el Programa de Asistencia Técnica creado en 1949, daría origen al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en 1965.

En suma, es a partir de la Segunda Guerra Mundial, cuando se construye una forma de entender al desarrollo que caracterizaría buena para del siglo XX, toda vez que nace producto de un sistema mundo que permite, por un lado, expandir la economía y por otro, impulsar una fuerza política legitimadora alrededor de esta noción como fundamento de la geopolítica moderna (G. Rist, 1997; Wallerstein, 1998)

Así el problema de la guerra y la reconstrucción de los países, fue paulatinamente sustituida por la instrumentación de programas para la industrialización de los Estados como indicador de desarrollo. Estos anhelos

⁹ La influencia de esta nueva dimensión para entender al desarrollo, determinó la orientación de las ciencias sociales en occidente, provocando un gran interés por el estudio del desarrollo económico. Sobre este impacto consultar: F.Cooper y R.Packard. *International Development and the social sciences. Essays on the History and Politics of knowledge*. Los Angeles University of California Press, 1997.

influyen en la Asamblea General de las Naciones Unidas de tal forma que, los sesentas fueron declarados como la Primera Década del Desarrollo.

Interpretaciones sobre el desarrollo

A partir del establecimiento de un marco de referencia conceptual y del establecimiento de un sustento organizacional para el término de desarrollo, es posible identificar diversas formas para entenderlo. Ello implica que las reglas formales e informales establecidas para estructurar una serie de limitaciones que orienten y perfilen el devenir de las sociedades, en este caso, el andamiaje institucional en torno al concepto de desarrollo, pueden modificarse en un periodo determinado.

Aunque en este estudio no abordaremos el terreno que supone la organización de áreas de conocimiento y de estudio necesarias para enriquecer el proceso de institucionalización del desarrollo, si haremos referencia a algunas de sus interpretaciones más significativas, puesto que influyen en el acontecer del mundo.

Al respecto, algunos autores (Sen, 1996) señalan dos grandes concepciones: aquella que propone una serie de sacrificios para lograr acumulación de capital y alcanzar el desarrollo y, otra que se sustenta en la cooperación entre individuos para lograrlo¹⁰.

Si bien es cierto que desde el punto de vista económico, ambos pensamientos nos ofrecen un panorama general en torno a la evolución del desarrollo, en este trabajo y con base en un arreglo institucional, identificamos tres grandes ideas sobre este término: el desarrollo entendido como crecimiento económico; el desarrollo como impulsor del ser humano; y, las nuevas tendencias que intentan proporcionar una noción integral.

¹⁰ Amartya Sen denomina blood, sweat and tears (BLAST) a una, y, getting by, with a little assistance (GALA), a la otra en: "las teorías del desarrollo en el siglo XXI", revista *Leviatán* núm. 84, 1996, pp. 65 – 83.

El desarrollo como crecimiento económico

Derivado de este contexto y de la transformación que tuvo el concepto de desarrollo es posible identificar, en el periodo comprendido entre la Segunda Guerra y la década de los setentas, una inclinación por entender como sinónimos al desarrollo y al crecimiento económico, que dominaría por varios años el pensamiento del mundo.

En este sentido, se distinguen al menos dos formas para precisar el término. La primera centrada en agregados económicos y, la segunda, dirigida hacia indicadores microeconómicos.

Aunque ambas perspectivas centraron su atención en distintos indicadores, las dos se vincularon con la expresión de crecimiento económico pues tuvieron lugar durante los años en que el desarrollo fue entendido como incremento del Producto Interno Bruto (PIB) y en el mejor de los casos, como el PIB per cápita, en donde este se asociaba con el aumento de la industrialización.

Así, a partir de la segunda mitad del siglo XX una primera idea sobre el desarrollo concentró su atención en cuantificar las variables económicas. Ello explica en parte, por qué muchas veces significó en expresiones aritméticas "más", es decir, más productividad, más industrialización, o más crecimiento como indicadores para medir las buenas épocas o las malas, no sólo desde la configuración económica del país (histórica) sino también, en relación con los países considerados como líderes. Pero, esta perspectiva descuidó otros elementos sustantivos para el análisis microeconómico, tales como el nivel de vida y las dimensiones humanas.

Una segunda forma de entender al desarrollo intenta remediar las deficiencias de la primera orientación y propone enfatizar el análisis de los índices de nivel de vida, como la pobreza, la distribución del ingreso, la nutrición, la mortalidad

infantil, la esperanza de vida, el grado de alfabetización, la educación, el acceso al empleo, la vivienda y el abastecimiento de agua, entre otros, para determinar el avance de una nación. Sin embargo, esta perspectiva no logró modificar la tendencia de resaltar los indicadores económicos y sociales por encima de los grupos sociales, bajo la influencia de una relación vertical entre el Estado y la sociedad.

En estos años, surgieron también algunas teorías destinadas a comprender las diferencias entre el desarrollo de unos países y las condiciones de subdesarrollo en otros. Destacan, el inicio del pensamiento cepalino en América Latina a través de la creación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 1950 y los trabajos de Raúl Prebisch¹¹. Esta corriente estructuralista influyó, más tarde, para diferenciar formas de desarrollo entre los países y fue empleada por los dependentistas¹² para enfatizar el estudio de la estructura social en los estados dependientes y proponer la concepción del sistema centro – periferia, más que el análisis de la acumulación de capital (Preston, 1999)

No obstante los esfuerzos teóricos emprendidos y la proclamación de las Naciones Unidas para los años setentas como la Segunda Década de Desarrollo, la influencia de la planificación económica y la teoría del derrame, reafirmarían una idea del desarrollo vinculada al crecimiento del PIB *per cápita*.

Estas propuestas, basaron sus principios en el hecho de que el crecimiento estimularía de manera automática, el devenir o progreso de las naciones al brindar las condiciones que propiciarán el bienestar general de la población. Sin embargo, los efectos de esta relación (crecimiento- desarrollo) se cimbraron cuando al finalizar la década de los setentas y dar inicio la de los ochentas, varios países experimentaron crecimiento económico en términos del PIB pero

¹¹ Prebisch fue el primer Presidente de la CEPAL. Una recopilación de la obra de este autor aparece en L.E. di Marco (comp.) *International economic development. Essays in honor of Raúl Prebisch*, Nueva York, Academic Press, 1972.

¹² Una obra clásica sobre la Teoría de la Dependencia es: F.H. Cardoso y E. Faletto. *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI editores, 1969.

paradójicamente, vieron que de forma simultánea disminuía el nivel de vida de sus habitantes y aumentaba el número de personas en pobreza extrema. Otros países en cambio, alcanzaron buenos niveles de vida para su población aunque tuvieron un bajo crecimiento económico (Drézer y A. Sen, 1989)

Por otra parte, vale la pena señalar que el tema de la pobreza que ahora percibimos tan relacionado con la noción de desarrollo no siempre fue incluido, dentro de la agenda internacional.

Lo anterior no significa que la pobreza no haya sido vinculada antes con el tema sobre el desarrollo. Antaño el poder liberal mostró preocupación por los tópicos del bienestar general, pero en esos años asociados a una dificultad doméstica de orden laboral y social, no como un problema de pobreza per se con alcances universales.

En este contexto, los cuestionamientos del cual fueron objeto los enfoques que asociaron al desarrollo con el crecimiento produjeron, entre otras cosas, una crítica tanto al modelo liberal económico instrumentado, como al propio concepto de desarrollo, que derivó en su reorientación y en la incorporación de nuevas temáticas de discusión.

Frente a la eficiencia de la política económica para producir más pobres y menos desarrollo, se propuso orientar la discusión sobre esta noción hacia una perspectiva más humana y menos económica, que daría lugar a una segunda interpretación sobre el desarrollo que se vincula con la posibilidad de ampliar las capacidades humanas a través, por ejemplo, de una mejor comprensión de los procesos sociales, económicos y políticos, la expansión de habilidades y la interacción de los grupos sociales para superar problemas como los que la pobreza implica.

El desarrollo como impulsor del ser humano

A raíz de las discusiones relativas a los conceptos de desarrollo y crecimiento económicos, así como a la preocupación en torno a los niveles de pobreza en el mundo, se perfiló un interés por impulsar áreas como la salud, la educación y la alimentación.

Aunque la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptados por la Asamblea General de la ONU en 1948 y el convenio sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, evidencian la expansión de la actividad de este organismo multilateral hacia el problema de la pobreza, no sería sino hasta los años que corren entre 1968 y 1975 cuando esta temática sería institucionalizada como parte de los esfuerzos internacionales para el logro del desarrollo.

La declaración de un Nuevo Orden Económico Internacional que tuvo lugar en 1974 y cuyo programa de acción sería complementado con el capítulo sobre Derechos y Obligaciones Económicas de los Estados, marcaría una nueva etapa para este propósito.

Pilar fundamental en la reorientación que experimentó el concepto de desarrollo en estos años, se centra en la figura del Banco Mundial, institución que incluso reestructura sus programas con la intención de instrumentar proyectos de infraestructura encaminados a elevar los índices en áreas relacionadas con el bienestar y el nivel de vida de la población¹³. Desde entonces, el análisis de la pobreza ha sido nodal para entender el concepto de desarrollo, toda vez que se le asocia no sólo con las condiciones socioeconómicas y políticas de los Estados, sino también con las condiciones que caracterizan a sus habitantes.

¹³ Sobre este tema consultar: Finnemore, Martha "redefining development at the World Bank, en Cooper, F. Op. Cit., pp. 203 – 227.

Durante este periodo adquieren también especial relevancia términos como capital humano y capital social¹⁴, particularmente relacionados con la posibilidad de impulsar la destreza y la capacidad productiva de las personas. Sin embargo, ninguno de estos conceptos logró superar los problemas heredados por la perspectiva económica dado que consideraba al hombre como un producto en sí mismo, o bien, como canal para remediar las eventuales crisis del capitalismo, en lugar de centrar su atención en aquellos elementos que definen las condiciones de vida.

Ya en la década de los ochentas, la idea de un cambio estructural invadió la escena internacional dando como resultado una serie de ajustes económicos, políticos y sociales para proporcionar equilibrio al sistema global. La austeridad monetaria y la liberalización de mercados promovidos por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial implicaron, entre otras cosas, un recorte inmediato hacia el sector público y los subsidios en las áreas de salud y educación lo que provocó, en la mayoría de los Estados, un desmantelamiento del tejido institucional que en el ámbito de los social había sido creado durante las décadas anteriores.

Por otra parte, el término de desarrollo sufriría un cambio importante. En 1983, las Naciones Unidas crearon la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo¹⁵. A partir de esta Comisión, se trató de relacionar los problemas relativos al equilibrio ecológico del planeta con el término de desarrollo y más tarde sería propuesto el término de desarrollo sustentable, para definir el esfuerzo de la humanidad en aras de asegurar la satisfacción de necesidades presentes sin poner en riesgo el empleo de las habilidades de futuras generaciones, para la obtención de los mismos.

¹⁴ En una entidad, el capital humano está determinado por los grados de nutrición, salud y educación de su población. El capital social se refiere a las características de la organización de su sociedad, tales como la confianza, las normas y las redes que pueden dotar de mayor eficiencia a la comunidad al facilitarle una acción coordinada. Se puede consultar: R. Putman, "capital social y éxito institucional" en, *Cómo lograr que la democracia funcione*, Editorial Galac, 1994.

¹⁵ El primer informe de esta Comisión se publica en 1988 bajo el título de *Nuestro Futuro Común*.

Más tarde, frente a la profundización de los problemas de pobreza y desigualdad en el mundo heredados de la década anterior, durante los noventa sobresalen algunas contribuciones para la obtención de nuevos indicadores para definir al desarrollo y precisar la formulación de políticas que lo impulsan. Destaca al respecto, la incorporación del concepto *desarrollo humano*¹⁶.

Dentro de esta reflexión, los trabajos de Amartya Sen (1987; 1996; 2000)¹⁷ son pioneros al vincular herramientas filosóficas y económicas, particularmente, restaurando la dimensión ética como hilo conductor en el debate sobre los problemas económicos vigentes. Sin duda, su idea de promover la adquisición de capacidades básicas en el ser humano, con el propósito de incrementar sus posibilidades de desarrollo ha enriquecido la discusión sobre el papel del Estado en la economía. En este sentido, la noción del Estado como proveedor de bienestar, es superada por la de fomentar la adquisición de capacidades, a través de una premisa esencial: la libertad. Así, al vincular los principios éticos con los principios económicos, Sen imagina el desarrollo como el incremento de capacidades en la población para realizar actividades elegidas y valoradas libremente.

En este mismo sentido, otros autores en la década de los setentas ya habían referido la necesidad del ser humano para posponer el proceso de realización de decisiones con el fin de acumular conocimientos suficientes como una preparación para el futuro. Es decir, se basaron en la idea de que nuestros actos, como consecuencia de decisiones, son regulados por una escala de valores y por principios que la guían (Bronowski, 1979: 436 –438) que sólo se obtienen en

¹⁶ Promovido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Algunas aportaciones se encuentran en los textos de A. Sen, *Resources, values and development*. Harvard University Press, 1984.

¹⁷ Economista hindú que por sus contribuciones sobre temáticas como el bienestar, el progreso social y el desarrollo recibió el Premio Nóbel de Economía en 1998. Para información adicional consultar: www.economics.harvard.edu/faculty/sen/sen.html

un momento determinado dentro del proceso evolutivo del hombre, pero no lo asociaron con nociones como la libertad, sino con principios cognoscitivos.

En suma, a partir de esta nueva reflexión de Sen se perfilan una serie de interpretaciones recientes cuya intención es formular un concepto de desarrollo integral. Por una parte, al fortalecer la idea de un proceso permanente que debe contribuir a la generación de la vida, pero por otra, al considerar como elementos fundamentales de su progreso, ciertos indicadores cualitativos y cuantitativos que impactan de forma determinante en la calidad de vida generada en el proceso mismo.

Aportaciones recientes: hacia una noción integral del desarrollo

La reorientación que caracteriza al concepto de desarrollo en los últimos años lo vincula con las condiciones que incidirán en la vida de los seres humanos y además, determinarán la reproducción de la especie, en un círculo sin fin. El hilo conductor del debate contemporáneo se centra en garantizar el pleno desarrollo de las capacidades del hombre, para luego entonces, promover su instrumentación al incorporarse como un ser social.

Aunque a la fecha, la construcción de indicadores para analizar el desarrollo es una tarea pendiente, sobresalen algunos esfuerzos que se suman a la iniciativa por definir de manera integral el concepto y precisar los elementos que se utilizan para su estudio. Entre aquellos que ejercen una influencia en la reflexión se incluyen los esfuerzos por establecer un índice para medir el desarrollo humano; las aportaciones teóricas que proponen comprender al desarrollo como libertad; la teoría de la elección social; y, la idea del desarrollo con base en la participación social.

Índice de Desarrollo Humano

Con miras a la obtención de indicios cualitativos y cuantitativos que impacten de forma determinante en la calidad de vida de los seres humanos, la década de los noventa fue declarada por la Organización de las Naciones Unidas como la de

combate a la indigencia y promoción del desarrollo humano y desde hace poco más de diez años el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha trabajado en la construcción de nuevos indicadores¹⁸ para medir el progreso de la humanidad y actualmente cuentan con varios índices ¹⁹ (Cuadro 3)

Con esta directriz, se estableció un índice para medir el desarrollo humano (IDH) Su importancia radica, fundamentalmente, en que se basa no sólo en el crecimiento económico de los países, sino que de forma complementaria incorpora tres componentes básicos: indicadores de longevidad, medida en función de la esperanza de vida al nacer; nivel educacional, ordenado en función de una combinación de la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de la matrícula combinada primaria, secundaria y terciaria; y, el nivel de vida, medido por el PIB per cápita. Asimismo, desde su nacimiento, la medición del desarrollo humano ha sufrido diversas modificaciones y es blanco de múltiples cuestionamientos (Mancera, 2001)

Es importante apuntar, el IDH se fundamenta en un enfoque de "reducción de brechas". Esto significa que el desarrollo no se mide a partir de una variable, sino de la reducción de la distancia entre la variable y su máximo valor posible. En su estimación, el IDH se apoya en otros índices para medir el logro medio en cuanto a las dimensiones básicas del desarrollo humano (cuadro 3):

- a) *Índice de Pobreza Humana (IPH)* Mide la privación en cuanto a la longevidad, los conocimientos y un nivel de vida decoroso, actualmente, se aplica el IPH-1 para países en desarrollo y el IPH-2 para países miembros de la OCDE, seleccionados;
- b) *Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG)* Capta el logro en cuanto al desarrollo básico ajustado para tomar en cuenta la desigualdad de género;

¹⁸ Vale la pena mencionar que otros intentos para crear nuevos índices fueron el "índice de nivel de vida" de Drennowski y Scott (1966); el "índice de desarrollo" de McGranahan (1972) y el "índice de calidad de vida física" de Morris (1979)

¹⁹ Desde 1990, se elaboran los *Informes sobre Desarrollo Humano*. Para información adicional consultar: www.undp.org

- c) *Índice de potenciación del Género (IPG)* Mide la desigualdad de género en cuanto a oportunidades económicas y políticas; y,
- d) *Índice de Adelanto Tecnológico (IAT)* Se integra con cuatro componentes la creación tecnológica, la difusión de innovaciones recientes, la difusión de innovaciones anteriores y las aptitudes humanas.

CUADRO 3

MISMAS DIMENSIONES, DIFERENTES MEDIDAS

INDICE	LONGEVIDAD	CONOCIMIENTOS	NIVEL DE VIDA	PARTICIP
IDH	Esperanza de vida al nacer	a) Alfabetización de adultos b) Matriculación combinada	Ajustado por el ingreso per cápita en PPA* en dólares	nd
IDG	Esperanza de vida femenina y masculina al nacer	a) Tasa femenina y masculina de alfabetización de adultos b) Relación fem y masc. de matriculación combinada	Ajustado por el ingreso per cápita en PPA en dólares, basado en la particip. fem. y Masc. en el ingreso derivado de la remuneración	nd
IPH - 1	% de hab. que se estima sobrevivirán hasta la edad de 40 años	Tasa de alfabetización de adultos	a) % de hab. sin acceso a agua b) % de hab. sin acceso a salud c) % de niños menores a 5 años con peso insuficiente	nd
IPH - 2	% de hab. que se estima sobrevivirán hasta la edad de 60 años	Tasa de alfabetización de adultos	% de hab. que viven por debajo del límite de la pobreza de ingreso (50% de la mediana del ingreso personal disponible)	Tasa de desempleo de largo plazo (12 meses o más)
IPG			Ingreso proveniente del trabajo de hombres y mujeres	a) Rep. parlamentaria b) particip. económica
IAT		Creación e innovación tecnológicas		

(PPA) Paridad del poder adquisitivo

Fuente: Informes sobre Desarrollo Humano 1999 y 2001, PNUD.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El desarrollo como libertad

Inmersos en la crisis económica y en el ocaso del Estado del bienestar, el resurgimiento de las ideas liberales ha logrado invadir los ámbitos económicos, sociales y políticos en los últimos años. Asimismo, la preocupación por los niveles de indigencia en el mundo y la oleada democratizadora de los años ochenta, impulsó una serie de transformaciones tanto en la esfera de lo público, como en la de lo privado, que se encuentran en proceso.

Así, la emergencia de nuevos actores y su reconocimiento, la creación de un nuevo andamiaje institucional y la redefinición de ciertos conceptos teóricos dibujan, entre otras cosas, una nueva relación entre Estado y sociedad²⁰.

En lo que a esta relación se refiere, el desarrollo como libertad aparece como una noción que se refiere al proceso de ampliar las opciones de la gente. No sólo abarca la formación de capacidades en el ámbito educativo y de mejoras en la salud, sino también aquellas que se relacionan con su aplicación en los diversos entornos dentro de los cuales el ser humano se desenvuelve.

Desde esta perspectiva, son rescatados algunos términos como la igualdad, la libertad y la posibilidad de los seres humanos para optar. En el caso de la libertad, esta adquiere una nueva dimensión al ser entendida como una capacidad de la que deben disfrutar todos los seres humanos para formar, fortalecer y emplear sus destrezas. En cuanto a las opciones que se le presentan al ser humano dentro del ámbito social, se incorpora un concepto básico, la elección, concebida como un valor con base en preferencias que solo será factible cuando hayan sido concretadas las capacidades humanas.

En este sentido, el planteamiento liberal que adscribe determinadas libertades fundamentales al individuo, es rescatado en el logro de otorgar a las personas una libertad de elección muy amplia en términos de cómo dirigir sus vidas. Para

algunos autores, en la actualidad el liberalismo permite que la gente elija una concepción de la vida buena y le otorga elementos para reconsiderar esta decisión y adoptar un nuevo y esperanzador plan de vida mejor (Kymlicka, 1996)

El concepto de desarrollo como libertad se encuentra íntimamente relacionado con el de desarrollo humano, propuesto por Sen, y abarca dos categorías básicas: las oportunidades y el nivel de vida. Asimismo incluye dos etapas sustantivas: la formación de las capacidades humanas (salud y conocimiento) y el desarrollo de las mismas (trabajo) Es decir, la primera etapa supone contar con las herramientas cognoscitivas que coadyuven a fomentar las capacidades del hombre; la segunda etapa, permite su aplicación, *Gráfica 1*.

Con frecuencia se sigue confundiendo el término de desarrollo, tanto con el concepto de crecimiento económico como con el de capital humano, a pesar de que pueda existir crecimiento económico, sin desarrollo humano. Por otra parte, a diferencia del capital humano en donde se ve al trabajo del hombre como un producto, el concepto de desarrollo humano considera al trabajo como la instrumentación de una capacidad adquirida en una etapa previa de formación.

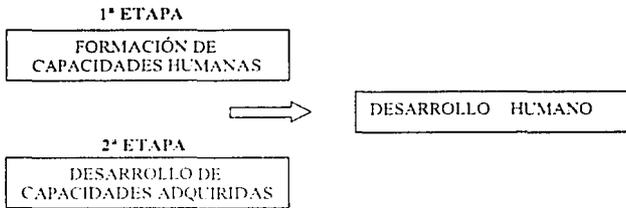
En este contexto, Sen enfatiza la necesidad de centrar la atención en los fines que persigue el desarrollo y no sólo en los medios que utiliza, es decir, lograr que cada individuo mejore la vida que lleva y las libertades de que disfruta. A partir de esta premisa, el concepto de desarrollo aparece estrechamente vinculado al asunto de la pobreza, entendido como la privación de capacidades básicas y no sólo como la falta de ingresos, pues se reconoce a éste último como un importante medio para tener capacidades, pero no como el único.

Así, el desarrollo como libertad se fundamenta en un proceso de desarrollo humano que consiste en ampliar las opciones para las personas. Estas opciones se crean impulsando la capacidad humana y su funcionamiento.

²⁰ Una obra reciente sobre este tema es: Cohen y Arato, *Teoría política y sociedad civil*, México, Fondo de

GRAFICA 1

Etapas para lograr Desarrollo Humano (Amartya Sen)



Fuente: Elaboración propia, con datos de A. Sen, *Desarrollo y Libertad*, 2000.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La teoría de la elección social

En relación con la ampliación de las opciones para los seres humanos, cobran relevancia dos temáticas. Por una parte, el sistema de toma de decisiones colectivas; por otro, la concepción de la vida buena. La preocupación por estos asuntos, vincula dos corrientes de pensamiento que, hasta ahora, se habían desarrollado en forma independiente: la primera, relacionada con la aplicación de las matemáticas para el análisis de las preferencias de los electores y, la segunda, utilizada desde la perspectiva económica, sobre todo para el análisis de la idea de bienestar social. El resultado de esta vinculación en el plano teórico, es la noción de elección social.

De esta forma, la teoría de la elección social se inscribe como una herramienta para el debate, pues incluye como planteamiento central, una relación entre individuo (s), preferencia (s) y elección (es).

Se le puede definir como una disciplina que se ocupa del estudio de las

Cultura Económica, 2000.

relaciones entre preferencias individuales y elecciones sociales, es decir, elecciones que afectan a un grupo de personas. "Estudia qué condiciones se pueden imponer a un mecanismo o regla de decisión colectiva, que determine la acción, dentro de un conjunto de alternativas, en función de las ordenaciones de tales alternativas que hagan los individuos que componen la sociedad en cuestión" (H. Zuleta. 1998)²¹

Los trabajos desarrollados por Sen (1982), sobre esta línea de investigación apuntan a demostrar bajo el teorema de la imposibilidad de un liberal paretiano, que no puede haber ninguna asignación plausible de derechos a más de un individuo que sea compatible con el principio de Pareto, propuesto por K. Arrow (1963)

El principio de Pareto supone que si existen dos alternativas, una x y otra y . Y si todos los miembros de una sociedad prefieren x a y . Entonces x debe prevalecer sobre y , en la elección social.

Bajo este principio, las preferencias individuales determinan la preferencia colectiva y suponen una condición de libertad mínima para los miembros de una sociedad.

Sen (1982; 1983) demuestra que es imposible satisfacer el principio de Pareto y la condición de libertad mínima en una decisión social, es decir, no es posible asegurar que las preferencias individuales no vayan a dirigirse hacia la variable y , cuando x era la más asequible. A esta inconsistencia le llamó Teorema de un liberal paretiano

La solución que propone para superar esta debilidad, consiste en promover los

²¹ H Zuleta, en su libro *Razón y Elección*, México, Fontamara, 1998, presenta un estudio detallado sobre el desarrollo de la elección social y una crítica a los trabajos de A. Sen. Sin embargo, obras clásicas del tema son: Kenneth Arrow, *Social choice and individual values*, Yale Press University, 1963; y, *Social choice and justice*, Cambridge, 1983. Así como, Amartya Sen, *Choice, welfare and measurement*, England Harvard, University Press, 1982; y, "Liberty and social choice", the *Journal of Philosophy*, vol.LXXX, 1983, p. 1 - 28.

derechos individuales con miras al bienestar colectivo. En este sentido, bajo una condición de libertad las preferencias individuales pueden coincidir o no con las colectivas, y viceversa, una decisión colectiva puede coincidir o no, con las preferencias individuales²².

A partir de su propuesta, Sen identifica tres tipos principales de elección:

- a) *Decisiones colegiadas*. Donde se adopta una medida aunque no coincida con los intereses de todos;
- b) *Bienestar social justo*. Situación en la cual la elección de una política beneficia a un grupo y perjudica a otro; y,
- c) *Indicaciones normativas*. Referida a aquellas decisiones sustentadas en parámetros que se encuentran previamente establecidos y se basan en indicadores básicos.

En este orden de ideas, vale la pena subrayar que el desarrollo de la teoría de la elección social ha enriquecido el análisis de la función del Estado al promover una relación distinta entre Estado y sociedad, así como de los mecanismos y formas de intervención que operan para minimizar las contradicciones propias del modelo de desarrollo hasta ahora adoptado. Asimismo, los trabajos sobre la elección social, han promovido el interés por estudiar las transformaciones del Estado²² y, en particular, han privilegiado el análisis de la evolución del compromiso estatal con el bienestar social, en aras de encontrar una solución al dilema desde hace años constante: alcanzar desarrollo con equidad.

El desarrollo como libertad

Después del desmantelamiento del Estado del bienestar, la teoría de la elección social se suma a la oleada de cambios y transformaciones que caracterizaron al mundo en los últimos treinta años del siglo XX.

²² Sen (1982: 288) ejemplifica la validez de su teorema, a través de la lectura de *El amante de Lady Chatterley*.

A partir de esos años, sobresalen en la puesta en escena dos ofertas políticas: la neoconservadora o neoliberal, y, la socialdemócrata.

Hacia las postrimerías del siglo pasado, la propuesta neconservadora²⁴ en torno a la función del Estado se consolidó en dos momentos claramente identificados, cuyo hilo conductor fue la necesidad de reformarlo.

El primero, promovido hacia fines de los años setenta, advirtió la necesidad de reconstruir un vínculo del Estado con el desarrollo, pero impulsó una relación en la cual se privilegió un enfoque antiestatal y antirreglamentarista, perspectiva que en la década de los noventa dio muestras claras de agotamiento (Crozier, 1989)

El segundo intento de reforma, paralelo al primero y vigente en los albores del siglo XXI, reconoce e incorpora las deficiencias del Estado mínimo para solucionar la crisis económica del mundo y el aumento en los niveles de pobreza extrema. En esta lógica, rescata tanto el resurgimiento de la escuela sociológica liberal (R. Aron, 1965; R. Dahrendorf, 1993) como el neocontractualismo (J. Rawls, 1988; R. Nozick, 1974; N. Bobbio, 1984) y enfatiza la necesidad de reconstruir un vínculo entre el Estado, el mercado, la sociedad y el individuo sustentado en tres principios básicos: libertad, equidad y desarrollo humano (A. Sen, 1996; N. Chomsky, 1997)

Recientemente, la opción de una tercera vía (Giddens, 1999) se discute en el mundo como una nueva promesa para la socialdemocracia. Esta opción propone a partir del concepto de justicia social, enfrentar cinco dilemas del mundo contemporáneo: globalización, individualismo, izquierda y derecha, capacidad de acción política y problemas ecológicos.

²³ Ver: *The Shrinking State. Governance and human development in eastern Europe and the commonwealth of independent states*, UNDP, July 1997.

²⁴ Ver la obra de F. Hayek: *La constitución de la libertad* (1960); *Capitalismo y libertad* (1962).

Vale la pena comentar, la tercera vía ha recibido diversas críticas toda vez que no se concibe como una opción para una forma estatal distinta, sino como una estrategia de acción política, que entre otras características se inclina hacia acciones identificadas con la derecha; contiene un aparato crítico poco propositivo; y ha sido sobre todo utilizado en los países subdesarrollados, como parte de un estilo demagógico²⁵.

Por otra parte y en razón de los problemas relativos a la pobreza que apremian al mundo, hoy el interés por impulsar el desarrollo de los recursos humanos ha exigido la atención de la mayoría de los países.

En esta línea se inscriben las aportaciones sobre el desarrollo con participación, mismos que se caracterizan por presentar un debate centrado en la demanda de que lo público no se agota en lo estatal, toda vez que el Estado no puede asumir toda la responsabilidad en el logro de un desarrollo económico, político y social.

En esta lógica, la rearticulación de la relación Estado - sociedad adquiere un nuevo matiz: el fortalecimiento de la sociedad civil se hace solidario con la

construcción de la democracia y de la ciudadanía y remite a la propia democratización del Estado, aunque no se reduce a ella (Cunill, 1994)

Las modificaciones que caracterizan a la noción de desarrollo en los últimos años, necesariamente implican la participación activa de la sociedad y por ende del individuo. Un indicador al respecto es la participación de la sociedad civil en la gestión de los programas y servicios sociales²⁶.

²⁵ Las posiciones críticas en torno a la propuesta de Tercera Vía, son analizadas en un libro reciente de A. Giddens intitulado *The third way and its critics*, Cambridge, Polity Press, 2000.

²⁶ Un trabajo sobre esta temática es: Dharam Gahi. "Desarrollo con participación. Algunas perspectivas basadas en experiencias de origen popular", Naciones Unidas, 1989.

Mientras que la articulación entre Estado y sociedad se definió, en un primer momento, a partir de un lazo vertical en donde la toma de decisiones se llevaba a cabo desde las instituciones, identificadas en el ámbito de lo público como sinónimo de gubernamental, en nuestros días los espacios público y privado se redefinen, para dar lugar a una nueva esfera donde la participación ciudadana promueve la movilización de diversos ámbitos en torno a la representación, la negociación e interlocución entre actores.

Sin duda, las aportaciones recientes que se inscriben dentro del debate contemporáneo en torno al desarrollo abren nuevos espacios para la reflexión y el análisis, pues no sólo suponen el reconocimiento de una rearticulación entre Estado y sociedad, sino la redefinición de un marco institucional apropiado que la promueva y fortalezca.

Hasta aquí hemos analizado, desde la perspectiva institucional, el origen, la evolución y el debate contemporáneo alrededor del término de desarrollo, así como el establecimiento de reglas formales e informales que estructuraran su aplicación en las esferas política y económicas. También, a partir del análisis histórico – organizacional de las instituciones, advertimos su papel fundamental como sustento de los vínculos, las relaciones y los intercambios que determinan y establecen referentes para las funciones estatales que impulsan el desarrollo.

Funciones del Estado en el desarrollo

Ante las contradicciones propias del modelo económico instrumentado que provocan crisis económicas recurrentes, y cada vez más profundas, con costes sociales graves evidenciados en una constante escalada de la pobreza, relativa y absoluta, el interés por estudiar el papel del Estado en el desarrollo adquiere una nueva dimensión en su intento por formular posibles iniciativas para enfrentar formas inéditas de relación entre los diversos actores de la sociedad.

Aunque el análisis sobre el Estado y su relación con el desarrollo de un país puede estudiarse desde diversas perspectivas, la de la evolución histórica ofrece

una visión más amplia, global e integrada, toda vez que hacemos referencia a una interpretación y descripción dinámica de la relación entre el Estado, la sociedad y la economía. En este sentido, la historia, la filosofía, el derecho y la economía se vinculan de manera directa con el estudio histórico de un indicador esencial en la relación Estado - desarrollo: la intervención estatal.

Desde esta perspectiva podemos entender por qué la intervención estatal no es lineal, no responde siempre a las mismas necesidades y tampoco persigue los mismos objetivos. Al respecto conviene apuntar las interpretaciones teóricas más relevantes en torno a la función del Estado en el desarrollo y, en particular, el debate en torno al papel interventor del Estado.

En una perspectiva histórica general, la relación entre el Estado y el desarrollo se hace evidente hacia finales del siglo XIX cuando frente al proyecto original del Estado liberal, el Estado comienza a actuar en la esfera social y económica. A partir de entonces, aparece como una necesidad acuñar esta nueva realidad como algo diferenciado de lo ya existente. Expresiones como Estado providencial (*État providence*) entre los liberales franceses en 1860; el Estado asistencial (*Wohlfahrtsstaat*) para los socialistas alemanes en 1870; el Estado Social (*Sozialstaat*) que surge a partir de las reformas de Bismarck en 1880; y, el Estado del Bienestar (*Welfare State*) que cobra auge después de la Segunda Guerra Mundial, dan cuenta de ello.

El sustento teórico de estas expresiones se encontraron en la escuela del liberalismo clásico de *laissez faire* y el Estado guardián que dominó durante buena parte del siglo XIX y principios del XX. Esta corriente teórica mantenía que las fuerzas del mercado regularían la economía sin la intervención estatal. Sin embargo, las consecuencias, tanto de la Primera Guerra Mundial como de la crisis económica mundial de 1929, demostraron que ni el mercado ni la sociedad capitalista se autorregulan para superar sus contradicciones y sus crisis. Con estos dos sucesos, la teoría del libre mercado encontró su cuello de botella al

producir una sociedad sin capacidad de consumo y una industria con sobreproducción.

Como respuesta al periodo de depresión económica surgió una válvula de escape a la crisis capitalista a través del liberalismo. Progresivamente, las premisas que establecen una relación entre el Estado y el desarrollo, van dibujando una función estatal que, a partir de la Segunda Guerra, se expresa a través del "Estado del Bienestar" para entender una forma que caracteriza al Estado democrático.

Esta alternativa teórica propuso una intervención estatal directa para garantizar el pleno empleo y con ello el desarrollo económico. En un principio, esta función estatal es definida como la protección gubernamental de estándares mínimos de renta, alimentación, salud y seguridad física, instrucción y vivienda garantizada a cualquier ciudadano como derecho político (Briggs, 1961). Más tarde, se le concibe como una respuesta a las demandas que se van originando en el seno de las sociedades europeas desde mediados del siglo XIX y que por tanto debe vincularse al concepto de modernización (Flora y Heidenheimer, 1981)

En esta perspectiva la incorporación de la política social se identifica, de inicio, con la aplicación de medios públicos, estatales, en la consecución de metas sociales. Después el liberalismo la abordó a partir de un marco de asistencia para aquellos que carecen de los medios, es decir, un conjunto de decisiones y acciones, económicas y asistenciales, dirigidas a asegurar igualdad de oportunidades a la población.

En esta lógica, la política social en el Estado del Bienestar se presenta como expresión del pacto político que resulta de una función planeada a su propia lógica estatal y del reconocimiento de una ciudadanía social. Por ello, uno de sus indicadores cuantitativos se localiza en el desarrollo de las instituciones sociales y específicamente, en el gasto público.

Aunque estas características dominaron la escena internacional por un poco más de cuarenta años, hacia finales de la década de los sesenta y durante buena parte de los setenta, una nueva crisis del capitalismo, caracterizada por el estancamiento económico y la inflación (*stanflation*), evidenció los límites del intervencionismo.

El ocaso del Estado del bienestar (Offe, 1990) evidencia una contradicción estructural dentro del modelo económico que cuestiona la relación establecida, hasta entonces, entre el Estado y el desarrollo.

Esta discusión, nada nueva, desemboca en una propuesta que se basó en el supuesto de que el crecimiento económico garantizase el desarrollo. La primacía de lo económico sobre lo social, se impone como punta de lanza y las teorías sobre el desarrollo obtienen un lugar fundamental, como pauta del progreso.

A partir de los años ochenta tiene auge en las políticas neoconservadoras estadounidenses e inglesas, el liberalismo moderno o neoliberalismo, que en realidad no significó un nuevo paradigma, sino más bien un regreso al modelo clásico con algunas reformas teóricas. Esta corriente se enfrenta a la imposibilidad de dismantelar una serie de compromisos asumidos por el Estado con la sociedad y, al mismo tiempo, a una recesión económica en los países industrializados que limitan la generación de un nuevo auge económico.

En estos años, la certidumbre de que el crecimiento podía venir acompañado de un mínimo o un nulo desarrollo cuestionó dos aspectos fundamentales: por una parte, al propio concepto de desarrollo; y por otra, a la necesaria redefinición de la relación Estado – desarrollo.

El aumento en los índices de pobreza en todas las latitudes veló la promesa de que en los países desarrollados ello no sucedería. La década de crecimiento cero

marcaría un hito en la historia del siglo XX, dejando entrever un gran reto para la humanidad.

Frente a este panorama, hoy somos testigos de cómo la mayoría de los países se insertan en un proceso de reforma. La crítica y la ofensiva en contra del Estado del bienestar y la actual crítica al Estado mínimo o neoliberal, han replanteado el propio papel del Estado. La modificación más relevante ha girado en torno al papel del Estado en la economía, ya que no se han logrado definir y delimitar ni el papel del mercado ni la función del Estado en el desarrollo.

Las tendencias del mundo contemporáneo confieren precisamente al desarrollo económico y político un nuevo reto frente a la configuración de un nuevo orden mundial que debe responder, entre otras cosas, a las diversas transformaciones del capitalismo, que además han sido insuficientes para solucionar sus propias contradicciones.

Hoy, inmersos en la dinámica social, es posible advertir que la delimitación de las funciones estatales y de su relación con el desarrollo es una vieja discusión que no ha encontrado una respuesta satisfactoria. Sin embargo, las propuestas en torno a este tópico han resultado por demás trascendentes, pues caracterizan la evolución económica, política y social contemporánea del mundo

Hasta el momento, las directrices que caracterizan la discusión en torno al papel del Estado en la economía, se refieren al menos a tres dimensiones básicas:

- a) Reconocimiento de una diversidad de opciones operativas sobre todo en lo que a política económica se refiere, pero sin un sustento teórico exitoso;
- b) Tendencia hacia la construcción de un modelo de desarrollo propio, con base en las realidades económicas, políticas y sociales de cada país; y,
- c) Reorientación del concepto de desarrollo en aras de promover una sana dependencia entre Estado y progreso interno, a la vez compatible con la idea de integración e interdependencia de un mundo global.

En este sentido, los niveles de indigencia en el mundo ponen en el centro de la discusión diversas temáticas. Sin embargo, en particular nos interesa analizar la función del Estado para alentar el desarrollo, a través del diseño de políticas sociales.

Desde hace varias décadas, la necesidad de diseñar e instrumentar un conjunto de líneas de acción, que desde el Estado, minimicen los efectos que las contradicciones propias que el modelo económico supone, se volvió fundamental para la estabilidad de los gobiernos.

Dicha postulación de líneas de acción, es articulada por medio de la llamada política social para impulsar la satisfacción de mínimas necesidades socialmente determinadas, buscando garantizar su acceso a toda la población en su conjunto.

Sin embargo, si analizamos algunos datos revelados en los últimos diez años del siglo transitado, veremos que pese a los esfuerzos estatales por alentar las economías del mundo y destinar mayores recursos hacia los rubros de desarrollo y bienestar social, los resultados son poco alentadores para el mundo en general, aunque en el caso latinoamericano revelan cierta mejoría.

Durante los años noventa los países latinoamericanos, en promedio, destinaron un mayor número de recursos hacia el gasto social. Costa Rica, Argentina, Colombia y Chile registraron el gasto social más elevado en la región durante 1996, con tasas de 20.80, 18.30, 15.30 y 14.20 %del PIB, respectivamente. Otros países como es el caso de Brasil, se ubicaron en una posición intermedia con un 11.70% del PIB y, entre aquellos que destinaron menos porcentaje del PIB destacan México y Perú, con 8.40 y 6%, respectivamente (ver *tabla 2*)

No obstante, en esa misma década, en términos absolutos, se presenta un incremento continuo en la población indigente. Así, tenemos que de la población

mundial en el 2000, el 55% se ubicaba en la línea de pobreza, lo que contrasta con el 32.1% de la población bajo esas condiciones diez años atrás (*ver tabla 3*) Más aún, mientras la población mundial aumentó en 708 millones en una década es decir, 11.3 %, la población mundial en la línea de pobreza aumentó 1 602 millones, lo que implica un 17.1% .

**TABLA 2
GASTO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA**

PAISES	1986	1991	1996	Sector con mayor recursos
Gasto Social Alto				Seguridad Social
Argentina	17.60	17.90	18.30	45.90
Chile	8.70	10.10	11.70	Seguridad Social
Colombia	7.70	8.10	15.30	49.89
Costa Rica	18.90	17.70	20.80	Seguridad social
Gasto Social medio				35.80
Brasil	8.70	10.10	11.70	Salud
Gasto Social Bajo				37.20
México	6.70	7.00	8.40	Seguridad Social
Perú	4.40	1.70	6.00	(67.80)
				Educación
				(42.20)
				n.d.

Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL, *Gasto Social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina, 2000*

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

**TABLA 3
ESCALADA DE LA POBREZA EN LAS
POSTRIMERÍAS DEL SIGLO XX**

AÑO	POBLACIÓN MUNDIAL (miles de millones)	POBLACIÓN EN LA LINEA DE POBREZA
1990	5292	32.1
2000	6000*	38.3

Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes de Desarrollo Humano, 1990 y 2000

* Datos al respecto señalar, el 12 de Octubre de 2000, la población mundial alcanzó los 6 mil millones

Y, para el caso latinoamericano, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)²⁷ señaló que 224 millones de personas se ubicaban por debajo de la línea de pobreza al finalizar el siglo, es decir 116 millones más que en la década anterior. Lo que supone que al inicio del nuevo siglo, casi el 7% de la población mundial pobre se localiza en la región, aunque esta cifra en términos porcentuales es menor a la contabilizada al inicio de la década de los noventa (*ver tabla 4*)

**TABLA 4
POBLACIÓN LATINOAMERICANA
EN LA LINEA DE POBREZA**

1970	1980	1986	1990	1997
40%	41.09%	43,5%	47%	41%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1995 y 2000

De cara a estas cifras, la experiencia en el continente latinoamericano demuestra que no basta la instrumentación de planes y programas estatales para resolver el problema de la pobreza. Ello, aunado a la inexistencia de un paradigma que arroje luz sobre una salida, impone la búsqueda de una lógica propia para enfrentar con una política social integral, los nuevos desafíos que se nos presentan.

²⁷ *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, CEPAL, Colombia, Alfaguara, 2000.

La reorientación de las políticas sociales como motor del desarrollo, se dirige actualmente no sólo hacia el mejoramiento de índices básicos como son los de nutrición, sanidad, salud y educación, sino hacia la instrumentación de programas que garanticen el acceso a los servicios y hacia la incorporación de otros factores que contribuyen a mejorar los niveles de vida, tales como el entretenimiento, la cultura y el ejercicio de los derechos sociales, principalmente.

Sumario

La perspectiva del neoinstitucionalismo económico nos permite por un lado, enfatizar la relación indisoluble entre política y economía, y, por otro, vincular el análisis de las instituciones con el estudio sobre el desarrollo.

Con este propósito hemos identificado dos ámbitos que resultan fundamentales para el estudio de los vínculos, las relaciones y los intercambios que determinan y establecen referentes para las funciones estatales que estimulan el desarrollo. El primero, se refiere a las limitaciones que dan orden y estructura a los seres humanos a partir de la formación y utilización de conceptos a manera de marcos de referencia teórico – conceptuales. El segundo, tiene que ver con la construcción de un andamiaje que legitime la utilización de este marco de referencia.

Sobre el establecimiento de un marco conceptual en torno a la noción de desarrollo hemos descrito, los cambios más significativos que lo caracterizan, desde sus orígenes en la ciencia biológica, hasta su incorporación en las ciencias sociales y particularmente, en la ciencia económica como fundamento de la geopolítica moderna.

A partir de las transformaciones que lo definen y del andamiaje institucional que lo abriga, identificamos tres formas para precisar el término: dos de ellas, entre la Segunda Guerra Mundial y la década de los setentas, lo vincularon con la expresión de crecimiento en términos económicos; y, la otra, surgida hacia el

final de los setentas, consolidada durante los noventa y aún vigente, promueve una visión más inclinada hacia el impulso del ser humano.

Sobre esta última, analizamos la influencia del término *desarrollo humano* en la construcción de nuevos indicadores para medir cuantitativa y cualitativamente, el progreso de la humanidad.

En relación con la formulación de opciones teóricas recientes para delimitar al desarrollo, resaltamos cuatro: el índice de desarrollo humano, el desarrollo como libertad, la elección social y el desarrollo con participación. Pese a sus diferencias, todas tienen como premisas básicas, la dependencia existente entre la política y la economía, así como una correlación indisoluble entre el Estado y el desarrollo.

Asimismo y a partir del bosquejo sobre la noción de desarrollo, advertimos un debate en torno a las funciones del Estado para alentarlo, dentro de las cuales la política social se coloca como un instrumento para impulsarlo, a través de la satisfacción de necesidades mínimas socialmente determinadas, buscando garantizar su acceso a toda la población.

Toda vez que las normas y reglas derivadas de esta relación se cristalizan en una red institucional, estos vínculos resultan fundamentales para analizar las características que definen al desarrollo dentro de un periodo y espacio determinado. Este es nuestro propósito en el siguiente capítulo.

Pasemos ahora a elaborar un recorrido por la historia económica y política de México. Se trata de considerar a las instituciones como una herramienta para el análisis político, en particular a las instituciones sociales y a la empresa pública como indicadores que definieron en nuestro país la relación entre política y economía, entre Estado y desarrollo durante el siglo XX.

III. ESTADO Y DESARROLLO EN MÉXICO: UNA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL

Las limitaciones estructurales que definen la relación entre Estado y desarrollo en México, obedecen a un proceso de institucionalización del cual rescatamos dos aspectos. Uno, vinculado con la aparición de un marco normativo que formalmente delimitó las funciones del Estado en el desarrollo; y, otro, caracterizado por la creación de un conjunto de instituciones sociales, que junto con la empresa pública, fueron motor del desarrollo en el país.

En este sentido, adoptamos el análisis institucional para entender las relaciones que tienen lugar entre las esferas política y económico- sociales para definir el papel del Estado en el desarrollo, durante un periodo determinado. Asimismo, vinculamos el análisis histórico y el organizacional, para identificar las diversas etapas que caracterizan la construcción del arreglo institucional.

Con esta intención exponemos el marco de referencia conceptual que define la función económica del Estado mexicano y las principales características que delimitan la relación entre el Estado y el desarrollo durante el siglo XX.

Función económica del Estado mexicano

Antes de describir la relación entre Estado y desarrollo, conviene precisar que sobre la función económica del Estado existen dos conceptos básicos: rectoría estatal e intervención económica del Estado.

Aunque algunos estudiosos los analizan como sinónimos²⁸, vale la pena aclarar sus diferencias. La rectoría es la postulación del Estado como el gran promotor de la economía en cuanto a su desarrollo, es decir, orienta, ordena, guía, dirige, coordina, fomenta y regula el desarrollo económico de un país.

²⁸ Para algunos autores la rectoría estatal se considera como un indicador del intervencionismo. Marcos Kaplan, "El intervencionismo del Estado en la economía y el desarrollo: marco teórico, conceptualización y esquema analítico" en, *Regulación jurídica del intervencionismo estatal en México*. México, FCE-SEMIP, 1988, p. 45.

La regulación jurídica de las relaciones entre la propiedad pública y la privada; la regulación de lo privado, que implica determinar las características de la inversión; la regulación de bienes de consumo básico; el fomento a determinado sector económico en función del modelo económico adoptado; y, el establecimiento y la orientación de políticas económicas, son algunas acciones rectoras del Estado.

En estos términos, la rectoría del Estado es la capacidad de dirigir y conducir el desarrollo nacional mediante políticas que fijan las bases de acción económica para el Estado mismo, las instituciones, los organismos descentralizados, las empresas con participación estatal y el sector privado. Determinar la política económica y con ello el desarrollo de la nación, es una función que se encuentra influenciada por los intereses de diversos actores por lo que es posible afirmar que las relaciones establecidas entre el gobierno, el sector público y el sector privado orientan dicha función.

Aunque la rectoría es una función propia del Estado, en México su formalización se expuso en la Carta Magna de 1917 en el contenido de diversos artículos constitucionales que contemplan un papel activo del Estado como el gran promotor del desarrollo nacional, estableciendo jurídicamente sus áreas de competencia y de orientación política. Desde entonces, la capacidad rectora del Estado determina la política económica y el desarrollo del país mediante el establecimiento de un marco jurídico que regula las relaciones entre el gobierno, el sector público y el sector privado.

Si bien es cierto que el establecimiento de reglas y normas de acción, en este caso económicas, también es una función que caracteriza al Estado *per se*, en lo que se refiere a su evolución podemos distinguir dos grandes características: la primera, identifica al Estado como promotor del ordenamiento, la regulación y la normatividad del proceso económico; la segunda, lo caracteriza como un eventual

participante e inversionista directo en dicho proceso, ya sea para fines de bienestar social, o bien como empresario.

Mientras que la rectoría estatal como capacidad para regular, ordenar y dictar políticas siempre ha existido, es decir, es una función propia del Estado, la rectoría con fines sociales y/o empresariales es un fenómeno relativamente nuevo.

En realidad, el compromiso del Estado con la sociedad se vuelve permanente y general a través del Estado del Bienestar que cobró auge después de la Segunda Guerra Mundial al surgir como una forma histórica de gestión estatal e implicar una responsabilidad con la sociedad mediante sus propios mecanismos de intervención caracterizados principalmente por: a) mantener el pleno empleo, o al menos, garantizar un alto nivel de ocupación; b) una provisión pública de una serie de servicios universales que tienen como objeto la provisión de seguridad social en su sentido más amplio; y, c) una responsabilidad en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida, entendido como un derecho social .

En nuestro país, sin adentrarnos en la discusión sobre la existencia de un Estado del bienestar, es posible advertir la creación de una serie de instituciones encaminadas hacia la promoción del desarrollo y el bienestar social, que junto con la empresa pública esboza a la rectoría económica como una función planeada e intrínseca a la lógica estatal, o bien, como un mecanismo para preservar su espacio de acción a través de la intervención económica. En estos términos, la intervención económica resulta ser un parámetro distinto al de la rectoría, en donde la planeación nacional, el aumento del gasto del Estado y su actividad económica directa como productor, distribuidor e inversionista, son algunos de sus indicadores.

Bajo esta perspectiva rectoría e intervención no van necesariamente de la mano. Un Estado puede ser moderada o fuertemente interventor porque se ha partido de

la capacidad de dictar políticas y no de intervenir en la acción económica. Asimismo, si aceptamos que todos los Estados están involucrados de alguna manera en el proceso económico y que no existen Estados que no dirijan o guíen su economía, es posible identificar a la rectoría y a la intervención como dos conceptos distintos, que si bien pueden aparecer relacionados, no deben ser entendidos como sinónimos.

Estado y desarrollo en México

Durante muchos años, la intervención estatal fue un elemento determinante para garantizar el desarrollo nacional y la estabilidad del sistema político mexicano. De ahí que el estudio de la relación entre Estado y desarrollo, necesariamente incluya el análisis de los mecanismos y formas de intervención estatal, desde la Revolución hasta nuestros días.

Entre sus mecanismos, sobresale la inclusión del bienestar social como eje articulador de la política y el aparato del Estado con la sociedad. Esta preocupación se remonta al siglo XIX y tiene como antecedentes las acciones emprendidas, por una parte, por las instituciones eclesiásticas con la caridad y, por otra, las derivadas de la ciencia médica, específicamente por el tránsito entre la llamada policía médica y la medicina social²⁹, que dan origen a las acciones de asistencia.

Aunque en ese periodo, la falta de un Estado fuerte nos impide hacer referencia a la existencia de un Estado garante del bienestar social, resultaría inadecuado soslayar la fundación de instituciones como la Facultad de Medicina del Distrito Federal en 1831, del Hospital Juárez en 1848, y la instalación del Consejo de Salubridad en 1841³⁰, como ejes articuladores de la medicina social en México.

²⁹ Este tránsito es ampliamente analizado en la obra de George Rosen. *De la Policía médica a la medicina social*. México, Siglo XXI editores, 1985

³⁰ Una referencia sobre este tema es: Secretaría de la Presidencia. *La asistencia Médica en México*, 1970.

No fue sino hasta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que se estructuró un marco formal para establecer una responsabilidad estatal en la promoción de la justicia y el bienestar sociales. A partir de entonces, el Estado se erige como el promotor de la educación; se convierte en propietario de tierras, aguas y recursos naturales dentro del territorio nacional con la capacidad de otorgar el derecho de propiedad privada y regular las actividades económicas del país; se concibe como árbitro social mediante el establecimiento de mínimos económicos para el bienestar social; y, otorga al gobierno la capacidad de definir y legislar las actividades económicas del país.

Sin embargo, para hacer frente a estas tareas, fue necesaria la creación de una serie de instituciones que permitieran consolidar la construcción y reconstrucción de una forma u otra de hacer políticas de bienestar social (Cornelius 1988; Ward, 1989). Estas instituciones, se erigieron de forma paralela a la cimentación y fortalecimiento de elementos o claves del sistema político, a saber, un pacto social corporativo, un presidencialismo institucionalizado, un partido dominante y una élite política que en diversas etapas históricas fueron capaces de responder a la lógica y dinámica del modelo económico internacional.

Sobre esta base, el sistema político mexicano logró articular a los distintos actores de la sociedad de manera exitosa durante varias décadas. Gracias a esta articulación, la política económica de sustitución de importaciones logró dos premisas fundamentales: sentar las bases de actuación para las relaciones políticas de diversos grupos y al mismo tiempo, atender las demandas populares e intercambiar apoyo político por un relativo bienestar social.

Así, la aparición de la política social como un instrumento estatal abarca una vasta gama de los campos de provisión, tales como: seguro social, salubridad, educación, vivienda, acción comunitaria, servicios sociales y servicios básicos como agua, drenaje y electricidad.

Para analizar esta dinámica, tomamos como hilo conductor la relación Estado – desarrollo en México a partir de la creación del marco normativo en 1917. En específico, describiremos cinco grandes periodos para caracterizar el papel formal del Estado en la economía, así como las instituciones que determinaron su vínculo con el desarrollo (*Cuadro 1*):

- a) La primera, abarca la instauración de un andamiaje institucional para hacer frente a las funciones del Estado en la economía, así como conciliar y arbitrar entre los grupos y fuerzas sociales;
- b) La segunda, comprende los años cuarenta y los finales de los setenta, en donde se observa una acción directa del Estado en la organización y ejecución de un proyecto nacional de desarrollo que le permitió canalizar su inversión hacia el fomento económico y el desarrollo social;
- c) La tercera, corre a partir de los años setenta, en donde el Estado afianza su capacidad para dirigir y orientar el desarrollo económico a través de mecanismos y formas de fomento al desarrollo que fueron concentrándose en la función estatal;
- d) La cuarta, en los ochenta, cuando se plantea una redefinición de la intervención estatal y su redimensionamiento lo conduce a debilitar su intervención directa en el proceso económico, a separar las áreas públicas de las privadas, las acciones gubernamentales de las acciones sociales y a definir una corresponsabilidad con la sociedad;
- e) A partir de los noventa, la reestructuración del Estado y de su función en el desarrollo tiene que ver con la articulación de los sistemas mixtos de bienestar social que se complejizan y enriquecen a través de las diversas formas de relación entre lo estatal y lo social. Actualmente, aunque se propone la inclusión del desarrollo humano como elemento articulador de la política social, la alternancia política parece no significar un cambio estructural en la estrategia hacia el desarrollo integral. Algunas instituciones sociales han sufrido modificaciones de orden jurídico, sin embargo, en su mayoría contienen la misma estructura que las erigió y mantuvo antaño.

CUADRO 1
PERIODOS PARA ANALIZAR LA RELACIÓN
ESTADO - DESARROLLO EN MÉXICO
(1917 –2000)

AÑOS	CARACTERÍSTICAS
<p>1920 – 1940 Andamiaje</p>	<p>Se inicia la creación de una Infraestructura institucional El Estado asume un papel como árbitro social Intervención en prestación directa de servicios débil Se observa una acción directa del aparato estatal en la organización y ejecución de un proyecto nacional de desarrollo</p>
<p>1941 –1969 Acción directa</p>	<p>La inversión pública es canalizada hacia el fomento económico y el desarrollo social La empresa pública es vista como motor del desarrollo Se afianza la capacidad estatal para dirigir y orientar el desarrollo económico</p>
<p>1970 – 1982 Dirección y orientación del desarrollo</p>	<p>A través de la empresa pública se participa en la producción y distribución de bienes y servicios La planeación se incorpora como un mecanismo de intervención estatal frente al aumento desmesurado de la empresa pública Se redefine la intervención estatal y se debilita su participación directa en el proceso económico</p>
<p>1983 – 1988 Intervención directa y corresponsabilidad</p>	<p>Inicia el proceso de desincorporación de empresas públicas La reforma del Estado es el hilo conductor del desarrollo Tránsito entre un Estado interventor y uno solidario</p>
<p>1989 – nuestros días Reestructuración</p>	<p>Se articulan sistemas mixtos de bienestar social , sobre la base de una nueva relación entre Estado y sociedad</p>

Fuente: Elaboración propia

Andamiaje institucional: 1920-1940

Con el propósito de atender las facultades que le otorgó la Constitución en el campo económico, la función del Estado se orientó a regular y ordenar mecanismos de acción. Así entre los años veinte y cuarenta las acciones de la intervención estatal consistieron en la creación de una infraestructura institucional que le permitiera hacer frente a su función como promotor del desarrollo. Sobresalen entre otras, la aparición del Banco de México (1925); Banco de Crédito Agrícola (1926), Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas (1933); Nacional Financiera (1934); Comisión Federal de Electricidad (1937); Banco Nacional de Comercio Exterior (1937); Ferrocarriles Nacionales; y, Petróleos Mexicanos (1938)

Aunque estas instituciones se constituyen en mecanismos para intervenir directamente en la reconstrucción física e institucional del país, así como, conciliar y arbitrar entre los grupos y fuerzas sociales, debemos precisar que, durante este periodo, la acción estatal encaminada hacia la prestación directa de servicios fue muy débil.

Acción directa del Estado: la industrialización como eje del desarrollo económico y el agotamiento del milagro mexicano: 1941- 1969

De los años cuarenta a finales de los setenta, la función del Estado fue adquiriendo un carácter participativo en la organización y ejecución de un proyecto nacional de desarrollo que orientara su inversión hacia el fomento económico y el desarrollo social.

Además, esta segunda etapa coincide con el impulso de la industrialización del país como eje del desarrollo económico. Por eso, a partir de los años cincuenta, la empresa pública en México se constituyó tanto en un instrumento para apoyar a la política industrial, como en un elemento fundamental para dar sustento al naciente régimen de economía mixta en el cual se iban perfilando la división de tareas

entre los sectores público y privado, sobre todo para llenar huecos en aquellas áreas que no interesaban al sector privado.

La fundación de instituciones orientadas a impulsar la consolidación de un Estado del Bienestar que proporcionara bienes y servicios sociales de manera directa a la población se evidencia con la aparición del Banco Nacional de Fomento Cooperativo (1941); Hospital Infantil de México; Instituto Mexicano del Seguro Social (1942); Altos Hornos de México (1942); Instituto Nacional de Cardiología (1943); Guanos y Fertilizantes de México (1943); Banco Nacional Monte de Piedad (1946); Industria Petroquímica Nacional (1949); Diesel nacional (1951); Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (1952); el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE) en 1960; la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (1961); el Instituto Mexicano del Petróleo; Aeropuertos y Servicios Auxiliares (1965); Financiera Nacional Azucarera (1966); Sistema de Transporte Colectivo (1967); y la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas (1969); por mencionar las más representativas.

Al respecto, vale la pena señalar que si bien en sus inicios la empresa pública alcanzó un importante grado de autofinanciamiento, este fue disminuyendo en virtud de diferentes subsidios y transferencias al sector, lo que la vuelve cada vez más dependiente del gobierno federal y del financiamiento externo. Simultáneamente, las posibilidades para canalizar el rendimiento de estas entidades hacia la inversión productiva se fueron perdiendo.

Estas características identifican a la participación estatal como agente productor directo en ramas manufactureras dinámicas en aquel momento, lo cual derivó en una disminución de su papel como promotor que lo había caracterizado durante los años cuarenta y cincuenta. Con este cambio, su función como agente

financiero de las empresas públicas a través de recursos provenientes, principalmente del exterior³¹, se consolida.

En relación con la política social, es posible advertir que en esos años estaba sustentada en recursos y supuestos frágiles cuya principal incongruencia se basó en el contraste entre el mito de que un presidente fuerte podría otorgar bienestar a las masas y una política presidencial que propuso la provisión de bienestar popular para financiar la industrialización (Ertani, 1995) Ello produjo una serie de contradicciones que se harían evidentes durante el siguiente periodo.

Dirección y orientación del desarrollo: la redefinición de la actividad económica del Estado: 1970 – 1982

Hacia finales de la década de los sesenta y el inicio de los años setenta, la dinámica de los aspectos coyunturales aunados a aquellos de carácter estructural promovieron la aparición de una fuerte crisis económica junto con el deterioro de relaciones entre los actores, que cristalizaron en conflictos sociales y políticos.

Frente al desgaste de los mecanismos estatales tradicionales de relación y control social, el fortalecimiento del grupo empresarial³² y su oposición hacia las políticas estatales, así como una mayor presencia del Estado en diversos ámbitos, se impuso la necesidad de modificar el esquema económico. El sector petrolero se convirtió en el eje de la acumulación de capital, con lo cual la inversión pública fue el factor determinante de la dinámica económica. Esta situación inaugura la tercera etapa de la política social, en donde entre 1970 y 1982 el Estado aumenta notablemente su participación en la producción y distribución de bienes y servicios, a través de la empresa pública.

³¹ Jaime Ros y José Casar, "Problemas estructurales de la industrialización en México" en, *Investigación Económica*, México, núm. 164, vol. XLII, F. Economía-UNAM, abril-mayo, 1983, p.158.

³² El Consejo Coordinador Empresarial surge en 1976 como resultado de un proceso creciente de enfrentamientos con el Estado y es precisamente esto lo que le confiere el ser un foro de expresión del gran capital y una fuerza política que reclama un lugar en la dirección de la sociedad, es decir, frente al Estado.

En el conflicto con los empresarios estaban en juego dos elementos fundamentales, quién detentaba la rectoría económica y el rumbo de la intervención estatal. Esta situación ocasionó, en buena medida, que el Estado asumiera un nuevo papel: el de inversionista y empresario.

En estos términos, los procesos de conciliación y negociación dieron como resultado una redefinición de la actividad económica del Estado. Con la política de desarrollo compartido, dejó de ser un actor meramente proteccionista (en el sentido de garantizar las condiciones necesarias para el buen desempeño de la economía) y se estableció como directriz del proceso económico a través de la economía mixta.

La economía mixta, le permitió al Estado asumir una actividad como rector e inversionista económico, no sólo al determinar el desarrollo de la nación, sino tomando la "responsabilidad de participar en la producción y distribución del ingreso"³³. Sin embargo, los cambios en la distribución del ingreso provocaron que el Estado fuera actuando sobre la marcha en las diversas áreas de desarrollo "olvidadas" por la inversión privada, lo que provocó un crecimiento desmesurado del sector público (*Gráfico 1*)

Es decir, el carácter interventor del Estado se manifestó de un modo pragmático y no de una forma racional o planeada como se intentaría presentar en los años siguientes. A partir de 1976, destaca el cambio de estrategia instrumentada por el gobierno para ejercer la rectoría estatal a través de una ruta determinada, es decir, se pasa de una intervención ad hoc a una intervención planeada. En este sentido, el periodo que corre de 1976 a 1982 puede identificarse como de transición dentro de un proceso más global e integral de reforma estatal y sobre todo del replanteamiento de la relación Estado, mercado y sociedad.

³³ Luis Echeverría Álvarez, *Seis Informes de Gobierno*, México, Sria. de la presidencia, 1976, p. 50.

Con base en la planeación, el gobierno diseñó una serie de reformas. En lo económico destaca la Alianza para la Producción; en lo administrativo, la Ley sobre Presupuesto, la Contabilidad y los Gastos Públicos, la Ley General de Deuda Pública y, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y, en lo político, la Ley de Organizaciones Federales y Procesos Electorales (LOFPE)

La Alianza para la Producción significó además de una nueva correlación de fuerzas entre el Estado, el movimiento obrero y los empresarios, sobre todo, el marco de una economía mixta en la cual el Estado tomó en sus manos la rectoría económica del país frente a su anterior adversario, el empresariado. Asimismo, se hicieron esfuerzos para canalizar recursos del gasto social hacia zonas marginadas a través del Plan Nacional para Zonas Deprimidas y Marginadas (COPLAMAR) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM)

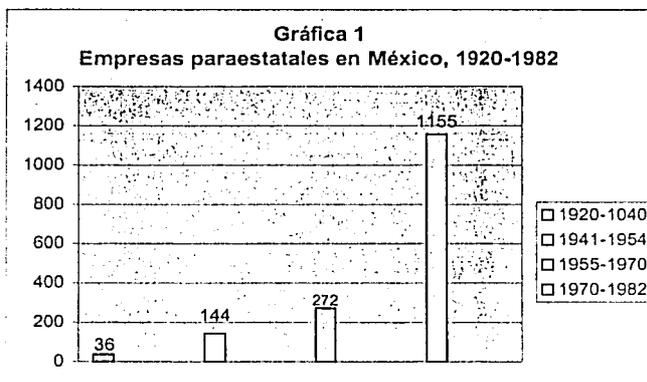
Por otra parte, surgieron el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI) 1979-1982 y el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, cuyo eje descansó en los recursos petroleros que con el paso del tiempo reafirmarían las contradicciones heredadas por el viejo modelo de desarrollo.

Así, durante este periodo, la redefinición de la actividad económica del Estado, determina a la rectoría estatal en dos formas: la primera como la capacidad para dirigir y orientar el desarrollo económico; la segunda que aparece junto con un carácter interventor, se refiere a su actividad, eventualmente, directa en el proceso económico, sea para fines de bienestar social, o bien, como empresario.

Estas características definen a la política social como subordinada a la estrategia del desarrollo en México, pues fue diseñada en función de las posibilidades de la política económica y la búsqueda del consenso social.

Entre las instituciones que se crearon durante esta etapa, se encuentran: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (1970); Consejo Nacional de Fomento

Educativo (1971); Fondo para la Vivienda de los Trabajadores (1973); Consejo para Promover la Cultura y Recreación de los Trabajadores (1975); así como las 56 instituciones bancarias que fueron nacionalizadas en 1982.



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Fuente: Tomado de Rogozinski, Jacques. La privatización de empresas paraestatales, México, Fondo de cultura Económica, 1993

Intervención directa y corresponsabilidad: hacia el desmantelamiento del Estado interventor 1983 -1988)

Ya desde mediados de los años setentas, la necesidad de responder a las demandas internas y a la dinámica internacional resurge la disputa por la nación entre dos proyectos de desarrollo: el primero comprometido con las fuerzas sociales y formas de organización económica predominantes a partir de la posguerra, dentro de una perspectiva de integración global a través de un ajuste estructural; el segundo, proyectaba actualizar el desarrollo esbozado en la Constitución, mediante la ampliación de reformas económicas y sociales que integraran a la economía con un carácter nacionalista ³⁴.

³⁴ Rolando Cordera y Carlos Tello, *México la disputa por la nación*, México, S. XXI, 1981.

El triunfo del proyecto neoliberal se cristaliza con el proceso de reforma estatal que es impulsado en el mundo como alternativa para el desarrollo económico con equidad. México, no fue la excepción.

La tarea de crear un control global de la actividad económica pública, tanto sectorial como institucional, fomentó la aparición de un cuadro instrumental y normativo. Este proceso se desarrolló en tres etapas: la primera, entre el 1^a de diciembre de 1982 y el 31 de mayo de 1983, cuando aparece el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988; la segunda, tiene lugar con las reformas establecidas a los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales que definen la rectoría estatal y el proceso de planificación nacional; la tercera, constituye el surgimiento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Federal.

En relación con el PND 1983-1988, resalta su propuesta para combatir la crisis a partir de dos estrategias: la reordenación económica y el cambio estructural. La reordenación económica es planteada como una respuesta indispensable para enfrentar la crisis y crear las condiciones mínimas para el desarrollo. Sus principales lineamientos se centraron en la reducción de la participación económica del Estado, el apoyo al desarrollo de mercados, la liberalización de los mismos y la reprivatización e inversión extranjera.

En este sentido, se plantea definir la actividad económica estatal dentro de un cambio estructural basado en una profunda transformación del aparato productivo y distributivo del país a través de la disminución en el gasto público, la protección del empleo, el abatimiento a la inflación e inestabilidad cambiaria, el fomento a la producción y la integración del sector industrial para hacerlo competitivo en el exterior .

Por otra parte, el Plan estableció tres grandes ejes para la reforma en México. El primero mediante reformas internas y externas, como son la liberalización del

mercado y la liberalización de la sociedad frente al Estado; el segundo, englobó la relación Estado - economía e hizo referencia a la reducción de la actividad estatal a las áreas estratégicas, el apoyo al desarrollo de mercados, la privatización y la inversión extranjera, aunque canalizaba recursos para gasto social de los estados a través de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD); el último eje hacía referencia a la relación Estado-política, en donde se planteó una mayor participación ciudadana, un mayor juego electoral, y el establecimiento de un nuevo pacto social.

Sobre las reformas constitucionales y el capítulo económico, es importante señalar que inauguran una etapa en la cual se establecieron los fines de la rectoría económica para la existencia de áreas estratégicas y prioritarias en la economía del país y la sujeción jurídica de los sectores público, privado y social al principio de la legalidad definiendo el marco de la economía mixta.

Las modificaciones a los artículos 25, 26, 27 y 28 establecieron, respectivamente: las bases del régimen económico mexicano en manos del Estado como rector del desarrollo nacional para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica³⁵; las facultades del Estado para realizar actividades de planeación, vinculadas al desarrollo nacional; las pautas de la propiedad privada, frente al carácter mixto de la economía, así como la instauración del concepto de desarrollo rural integral como garante de la justicia y la seguridad jurídica de la tierra, y los principios de participación económica del Estado con la definición de áreas estratégicas y actividades prioritarias, que serían sustento de la nacionalización de la banca.

En materia de bienestar social, se realizaron también cambios constitucionales para reconocer el derecho a la salud y a la vivienda.

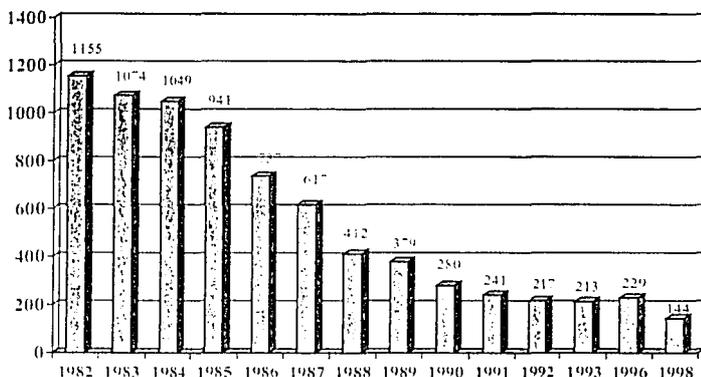
³⁵ Cabe resaltar aquí el peso de un Estado rector e interventor dentro del marco jurídico.

Con este marco formal, la participación del Estado mexicano en la esfera económica se redimensiona. La formación del sector paraestatal como indicador de la intervención estatal se desdibuja y con ello la desincorporación de las empresas públicas no prioritarias y estratégicas como eje de la política de modernización económica se asocia con el desmantelamiento del Estado interventor.

Tenemos pues que de 36 entidades creadas entre los años veinte y cuarentas, se pasa a 1155 durante el periodo que abarca de 1941 a 1982 y una vez iniciado el proceso de desincorporación, a 213 en 1993; 188, en 1998 y 144, en el año 2000. Es decir, a partir de 1983, en tan solo 10 años, se habían desincorporado 977 entidades paraestatales (*Gráfico 2*)

Por último, es importante hacer referencia al control o regulación sobre la empresa pública en México, sobre todo si tomamos en cuenta su desarrollo: de 1917 a 1947, no existió una regulación específica sino implícita; de 1947 a 1976, aparece la primera Ley para el control por parte del gobierno federal de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal; de 1976 a 1982, se dio a conocer la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF); y, en 1982 cuando la reforma a la LOAPF da origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y en 1986, a la nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales (Ruiz Dueñas, 1988)

Gráfica 2
Desincorporación del sector paraestatal
1982-1998



**TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN**

Fuente: Tomado de Rogozinski, Jaques. *La privatización de empresas paraestatales*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1993. De 1982 a 1998, datos de SEMIP y SHCP

Reestructuración: del Estado interventor al Estado solidario:

En este periodo, el Estado se enfrentó a un dilema: subsidiar su propia actividad productiva, como empresario, o mantener el gasto social.

Asimismo, se inaugura un cambio significativo en materia de política social, puesto que ésta pareció adquirir un nuevo impulso en 1988 a través del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)

A partir de entonces, la política social no propone que el Estado preste directamente los bienes y servicios mínimos para satisfacer las necesidades básicas de la población. Ello se debe a que el redimensionamiento del Estado lo conduce a debilitar su intervención directa en el proceso económico, separando

las áreas públicas de las privadas, las acciones gubernamentales de las acciones sociales y definiendo una corresponsabilidad con la sociedad a través de la solidaridad. En este sentido, la principal innovación del PRONASOL consistió en involucrar a la sociedad en la resolución de los problemas que la atañen, es decir, el programa planteaba como requisito para otorgar los fondos, el trabajo de la comunidad organizada.

En cuanto al capital, datos del PRONASOL revelan que entre 1988 y 1992 los recursos ejercidos a través del Ramo XXVI, Desarrollo Regional y Solidaridad, sumaron 25.1 mil millones de nuevos pesos. Así, como parte de la inversión pública total, solidaridad pasó a representar 6.6% en 1989 a 17.3% en 1992. De igual forma, como porcentaje de la inversión pública en desarrollo social, los recursos del programa pasaron de 33.3 a 49.3%³⁵.

No obstante el éxito del programa, pues es innegable su impacto en las tres vertientes que lo agruparon: bienestar social (salud, alimentación, educación, vivienda); programas productivos; y, desarrollo regional. hoy es posible advertir que fue creado para compensar los efectos que la reordenación económica y el cambio estructural en el país, incluían³⁷. Desde este punto de vista, el PRONASOL además de ser un programa de focalización dirigido hacia los sectores más pobres de la población, fue utilizado como política compensatoria, estrategia de legitimación política e incluso como estrategia electoral.

De forma paralela a estas transformaciones en el ámbito económico, la reforma del Estado en materia política seguía su curso. La crisis de legitimidad que caracterizó al proceso electoral de 1988 hacia improrrogable la liberalización política como parte del proceso de transición democrática.

³⁵ Ver: El Programa Nacional de Solidaridad, Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

³⁷ Sobre este tema ver: Sara Gordon, "Entre la eficiencia y la legitimidad: el PRONASOL como política social" en Varios autores, *Las políticas sociales en los noventa*, México, UNAM- Plaza y Valdés, 1996, pp. 247 - 259.

En este contexto, los esfuerzos emprendidos con anterioridad³⁸ se cristalizan cuando en 1990 se crea el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) del cual surgen dos organismos, el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral (TFE). A partir de entonces, se inicia un proceso de reforma y ciudadanía permanente tanto para institucionalizar el proceso electoral, como para independizarlo del gobierno. Ello se logra en 1994.

En esta coyuntura, tenemos dos dinámicas que confluyen. Una relacionada con una redefinición de la función económica del Estado y otra, vinculada con el inicio de un proceso político de transición democrática. Es decir, mientras que en un principio la función estatal en el ámbito económico se centró en la creación de una serie de mecanismos y formas de intervención a través de instituciones que descansaban en un marco normativo de acción, durante este periodo, las demandas sociales se descargaron hacia el mercado depositando en la sociedad misma una responsabilidad social. Por otra parte, el ámbito político se caracteriza por un proceso de transición democrática que se concentra en el ámbito electoral y que tiene como pilares, la creación de un marco normativo e instituciones autónomas – ciudadanizadas.

Ambos procesos se vieron inmersos en una dinámica caracterizada por la ampliación de la esfera privada; la creación o recreación del espacio público; la profundización de la apertura comercial; y, la inserción financiera y productiva de la economía. Ello, sin duda, trajo consigo una serie de consecuencias, entre las que destaca una nueva relación entre el Estado, el mercado, la sociedad y el individuo (Valverde, 1996)

En el caso mexicano, la nueva dinámica rompe con el pacto social previamente establecido que privilegiaba la intervención del Estado para promover el

³⁸ Antecedentes significativos son: 1952, creación de la Comisión Federal Electoral (CFE) y del Registro Nacional de Electores (RNE); Ley Electoral de 1973; Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) en 1977; en 1987, surge el Código Federal Electoral (COFEL) y el Tribunal de lo Contencioso Electoral.

desarrollo, puesto que el Estado del bienestar nunca pudo consolidarse. Sin embargo, aunque desde los años ochenta el discurso dominante giró en torno a la crisis inevitable del Estado del bienestar, paralelamente hemos sido testigos de como su desmantelamiento y el relativo retroceso del reformismo social, no ha supuesto en aquellos países donde se logró consolidar, ni su quiebra, ni la de sus instituciones fundamentales, sino mas bien, su reestructuración de cara a la integración del llamado orden liberal en el mundo ³⁹. Tal vez ello explica en parte por qué dentro de la reforma estatal se contempló, en el caso mexicano, mantener una serie de instituciones sociales, pese a que aún en su momento, distaron mucho de lograr una provisión integral del bienestar (Barrón y Trejo, 1996) acentuando, contrariamente, el problema de la pobreza como algo estructural.

El recuento histórico que presentamos en torno a la relación entre Estado y desarrollo en México, nos permite vincular las etapas establecidas, con las interpretaciones que sobre la noción de desarrollo fueron descritas en el capítulo anterior. De esta forma, podemos advertir que el periodo comprendido entre la formación de un marco de referencia normativo para albergar la relación y aquél que supone una acción directa del Estado para impulsar la industrialización como eje del desarrollo económico, es decir los años que corren de 1920 a finales de los años sesenta, suponen una idea del desarrollo enlazada al concepto de crecimiento económico.

Asimismo, entre los años setentas y fines de la década de los ochenta, se infiere un sesgo que intenta vincular la noción de desarrollo con algunos indicadores de bienestar social. Los ochenta, marcan una década de crisis profunda del modelo económico mundial que influye nocivamente en los países que, como el nuestro, evolucionan a la deriva de las pautas establecidas por los países "desarrollados". En particular, el año de 1983 se caracteriza por el impulso hacia una reforma estatal que cristalizó en una liberalización económica y una serie de medidas compensatorias que más tarde darían lugar a la idea del desarrollo como

³⁹David Held, *Democracy and the Global Order*, Stanford, Stanford University Press, 1995.

canalización de los recursos hacia el gasto social. En estos años, a través de un "Estado solidario" se promovieron una serie de proyectos y programas sociales que tuvieron como objetivo impulsar el desarrollo en México mediante una política social focalizada.

Más tarde, la influencia de conceptos como capital humano, capital social y desarrollo humano invaden la esfera política del país y de los organismos internacionales. Si bien es cierto que desde la administración Zedillista se observan intentos por vincular algunos programas sociales hacia estas nociones, como en el caso del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), no fue sino hasta el arribo de Fox a la presidencia cuando los programas OPORTUNIDADES y CONTIGO se encaminan claramente hacia la idea del desarrollo con participación y a la noción de desarrollo humano.

Sumario

Para entender la relación entre el Estado y el desarrollo es fundamental distinguir entre la rectoría estatal, como una capacidad para dirigir y conducir el desarrollo del país a través de un marco institucional y, la intervención económica, entendida como la acción directa del andamiaje institucional para orientar determinados rubros o sectores del ámbito económico.

Toda vez que la intervención económica en México ha sido un elemento determinante para garantizar el desarrollo nacional, el análisis de algunos de los mecanismos y formas que adoptó durante el Siglo XX, nos permite identificar elementos sustantivos para analizar el vínculo establecido entre el Estado y el desarrollo.

Para estudiar esta dinámica, establecimos cinco grandes periodos : El de instauración de un andamiaje institucional que comprende de 1920 a 1940; el de acción directa del Estado para alentar el desarrollo de 1941 a 1969, a través de la empresa pública; aquel en cual se afianza la capacidad estatal para dirigir y orientar el desarrollo, de 1970 a 1982; otro en donde se debilita la intervención

estatal y se establece una corresponsabilidad con la sociedad de 1983 a 1988; y, por último, el que corre de 1989 a la fecha y se caracteriza por promover una reestructuración del Estado.

A partir de estos cortes temporales, hemos identificado tres momentos fundamentales en el estudio de este vínculo. El primero, se sujeta con la noción del desarrollo como sinónimo de crecimiento, lo que dio por resultado una búsqueda permanente por alcanzar niveles económicos ideales con el propósito de permear al ámbito social. Esta etapa comprende de 1920 a fines de los sesenta.

El segundo, influenciado por la crisis económica que determinó el nulo crecimiento económico del mundo y que coincide con el ocaso del Estado del bienestar impulsaría una noción sobre el desarrollo, ligada a promover el establecimiento de indicadores sociales para cuantificarlo. Esta fase abarca las décadas de los setenta y ochentas.

Por último y derivado de una escalada de la pobreza, a pesar del logro de un crecimiento económico y el destino de recursos hacia el desarrollo social, se impulsa la búsqueda de nuevos indicadores. Este curso dio inicio hacia finales de los ochenta y se mantiene hasta nuestros días.

Así, la evolución de la noción de desarrollo ha influido en la construcción de un andamiaje institucional, que en el caso mexicano, no escapa a la lógica mundial. Los periodos descritos nos permiten identificar una serie de instituciones que en diversos ámbitos impulsaron el andamiaje que sostiene las funciones estatales derivadas de una relación establecida entre el Estado y el desarrollo. Desde la perspectiva del análisis institucional, el estudio de la evolución histórica de este andamiaje a través del cambio institucional, nos daría luz para entender las transformaciones recientes en el Estado mexicano y el estancamiento, hacia su democratización.

IV. CAMBIO INSTITUCIONAL Y DESARROLLO: ASUNTO PENDIENTE EN LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO MEXICANO

El legado del siglo XX, impone retos enormes al que inicia. En particular, la delimitación de las funciones estatales en el ámbito económico y de su relación con el desarrollo, se suma a las viejas discusiones que no han encontrado una respuesta satisfactoria. Asimismo, la subsistencia de la pobreza como un común denominador en muchos países con distintos grados de desarrollo (Kliksberg, 1993) revitaliza la necesidad de analizar una serie de conceptos, indicadores y modelos a fin de incrementar la calidad de vida de la población en general.

Por otra parte, la crítica férrea al Estado del bienestar en el mundo y la desarticulación del Estado social, en el caso mexicano, se inscribe en la oleada de reflexiones que actualmente integran la agenda de diversos países. Así, la función del Estado en la economía continúa siendo un asunto pendiente, aunque en esta ocasión el debate parece centrarse no tanto en el grado de intervención estatal, sino en el tipo de la intervención, dado que es necesario reivindicar el carácter social del Estado dentro de un orden liberal de desarrollo.

Concientes de que el tema de las instituciones económicas y sociales ha sido debatido en todo el mundo, podemos sugerir que este se ha centrado en identificar una coincidencia para alejar la acción gubernamental del control y regulación de la actividad económica, sobre el entendido de que ninguna economía de mercado puede subsistir sin la existencia de un sector público. Sin embargo, el "adelgazamiento del Estado" no necesariamente implica una falta de responsabilidad estatal para proveer a la sociedad, en su conjunto, de una serie de mínimos de bienestar que garanticen la equidad de circunstancias para acceder y gozar de los mismos; sino una corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad que garanticen una seguridad social amplia e integral.

Pensamos, que la noción de proveer bienestar, debe ser superada en función de promover la adquisición de capacidades básicas que permitan incrementar las

posibilidades de desarrollo. El análisis de algunas experiencias en Europa Central, América y Asia, indican los esfuerzos que en cada país se instrumentan para superar el dilema del nuevo modelo de desarrollo para obtener, crecimiento económico con equidad.

Influidos por esta dinámica, en los últimos años, el estudio del caso mexicano se inscribe necesariamente en un proceso de modernización que tiene como sustento una reforma estatal para adecuarse tanto a la pauta nacional como a la internacional. Esto entre otras cosas, ha traído consigo nuevos espacios de interlocución y de participación ciudadana, que requieren de un marco institucional que abrigue las nuevas demandas y dinámicas sociales.

En relación con la reforma, esta se definió a partir de dos ámbitos: el político, donde el sistema político tradicional que se sustentaba en estructuras decimonónicas como el presidencialismo, el partido único, el corporativismo y una clase política homogénea, tuvo que enfrentarse a la realidad que un presidencialismo acotado, un sistema de partidos competitivo, el ascenso de una nueva clase política al poder y la extinción del modelo corporativista, suponen. Por otra parte, el ámbito económico dejó atrás el proteccionismo y los subsidios estatales, para dar paso a una liberalización de los mercados y a la competencia (Valverde, 1998)

Si bien es cierto ambas confluyen, tuvieron lógicas distintas. La reforma política, tiene sus orígenes durante los años setenta cuando se crea la primera Ley de Organizaciones Federales y Procesos Electorales (LOFPE), aunque se consolidaría a mediados de la década de los ochenta con la creación del Código de Procesos Electorales (CPE) que más tarde daría origen al actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). La reforma económica, aunque se inicia a principios de la década de los ochenta, surge con mayor fuerza en 1989, sobre todo como consecuencia de la apertura económica que se deriva de la entrada al GATT y de los problemas que la crisis económica

profundizó, en los países latinoamericanos durante la llamada década perdida. Esta dinámica se consolida en los noventa como parte de una reforma estructural o del Estado, durante la administración del presidente Salinas de Gortari.

Es así como la reforma del Estado se presenta en México como una liberalización política y una racionalización de los recursos que cumple con la premisa de un Estado mínimo al reorganizar su actividad y reestructurar sus funciones económicas. Pero, el proceso de "adelgazamiento del Estado" se despliega como una contradicción entre las viejas estructuras e instituciones que no se han transformado a la par de los requerimientos que la integración y regionalización imponen.

Desde el punto de vista político, es indudable que la democratización es un proceso irreversible. Sin embargo, es significativo que la valoración de la democracia parece restringirse al ámbito electoral y su desarrollo dependa de tres dimensiones que no siempre operan con la misma lógica y los mismos tiempos: el político – institucional; la interacción entre partidos, y los conflictos postelectorales.

Al respecto y desde nuestro punto de vista, dicho proceso se ha centrado en el ámbito político – electoral, pero ha dejado de lado la aplicación de reglas y procedimientos establecidos hacia la sociedad, a través de la redefinición, reorganización, o bien creación, de una serie de instituciones que permitan hacer frente a las necesidades de la nueva estrategia económica emprendida y a los imperativos de consolidación democrática, en ciertos ámbitos fundamentales para la sociedad.

Otros ejes de la reforma del Estado se relacionan con el papel de la descentralización que se ha traducido en fortalecimiento de los municipios y gobiernos federales, el establecimiento de coordinaciones fiscales, la canalización de recursos y programas sociales. Sin embargo, la descentralización de funciones no ha significado mayor autonomía política, administrativa o control de recursos en el ámbito estatal y municipal (Millán y Valdés 1994)

En su dimensión social, la reforma estatal consistió en aceptar que el viejo modelo de desarrollo que presentaba al Estado como productor y distribuidor de bienes y servicios debía modificarse para dar lugar a un Estado regulador y promotor de la economía, es decir, garante de la competencia entre particulares. De esta forma, el desmantelamiento del Estado interventor, refirma la capacidad estatal para conducir el desarrollo frente a la reorientación de su intervención y la retirada de los "tutelajes" para impulsar una mayor autonomía e iniciativa de otros agentes.

Al respecto, resulta interesante observar como la sociedad ha reaccionado con sorpresa frente a este nuevo papel del Estado, toda vez que ha generado procesos ambiguos entre la modernidad y las prácticas tradicionales. La nueva relación Estado- sociedad- mercado- individuo rompe con el pacto social previamente establecido, toda vez que las instituciones y programas sociales distaron mucho de lograr una provisión integral del bienestar (Barrón y Trejo 1996) acentuando, contrariamente, el problema de la pobreza como algo estructural.

En este sentido, las políticas de bienestar se presentan como un elemento sustantivo para legitimar el proceso de reforma en sus diversos ámbitos. Así, en las últimas décadas, la política social se plantea como respuesta específica a los retos de transición y reforma que la mayoría de los países viven en razón del nuevo orden internacional.

En esta lógica, la relación entre la política de desarrollo y el tipo de política social ofrece elementos para identificar un dilema frente al cual la política social en su búsqueda del consenso social mantuvo, por varios años, la estabilidad al convertirse en un mecanismo eficiente para intercambiar legitimidad política, acceso a recursos y apertura de canales de participación, por una compensación en lo social.

Al parecer, durante casi todo el siglo XX la estrategia del desarrollo en México se diseñó en función de las posibilidades de la política económica instrumentada. Ello explica, en parte, por qué la sustitución de importaciones, el desarrollo estabilizador, la reconversión y el cambio estructural, se vieron inmersas dentro de una disyuntiva: impulsar el desarrollo político, el económico o el social.

En relación con la intervención del Estado mexicano para impulsar el desarrollo esta acción se sostuvo mediante pilares que nunca correspondieron a la realidad del país y que por el contrario, trataron de insertarse en la lógica mundial, construyendo, en consecuencia, una serie de instituciones que permitieron política y económicamente, mantener por un tiempo, las contradicciones estructurales que el modelo adoptado supone. Ejemplo de ello es la aparición de un Estado empresario, que bajo ninguna lógica asumió las tareas que se iban asignando, a fin de contrarrestar los efectos negativos de un modelo desestructurado.

Frente a la desigualdad, la marginación y la pobreza que se definen como un problema estructural en México, los proyectos y programas sociales han logrado equilibrar ciertas contradicciones dentro del sistema político, pero distan de proporcionar una solución real. Ello explica en parte, por qué la canalización de recursos hacia el rubro de gasto social se utilizó para subsanar algunas grietas de un problema estructural que a la larga, no sólo se mantiene, sino que profundiza el retraso en las condiciones sociales del país.

En suma, la reforma del Estado en México cumple con las exigencias de un Estado mínimo al reorganizar su actividad y reestructurar sus funciones económicas; reducir su participación en la actividad económica; vender o privatizar las empresas estatales, pero no encuentra un equilibrio entre las viejas prácticas del Sistema Político Mexicano y la "supuesta" reconfiguración que éste sufre frente al nuevo esquema mundial, los requerimientos que la sociedad exige y las nuevas condiciones del juego político democrático.

Los mexicanos estamos inmersos en la lógica de una transición⁴⁰ democrática caracterizada por una liberalización⁴¹ económica que se concentra en la instrumentación de un nuevo modelo económico, con altos costos sociales, y, una liberalización política, acotada al ámbito electoral. Además, la disyuntiva entre las viejas estructuras e instituciones que no se han transformado y los requerimientos que la integración y regionalización suponen, imponen el reto de reformar al Estado, cuando las instituciones y sus prácticas, son las mismas.

En efecto, desde julio del 2000 el arribo de un partido político distinto al de antaño es un hecho sin precedentes que inaugura, por primera vez en más de setenta años, la posibilidad de una variación partidista en la silla presidencial. Si bien es cierto que esta situación promovió las expectativas hacia un cambio político en nuestro país, hoy sabemos que esta experiencia parece no significar una transformación estructural.

Pese a los intentos de la actual administración, por diferenciarse de lo anterior al incluir conceptos como desarrollo humano en los proyectos y programas sociales, o bien, proponer una política social opuesta a la tradicional compensatoria y principalmente enfocada hacia la creación de infraestructura, con un enfoque territorial y complementario, es posible identificar los mismos elementos que la identifican con aquella surgida desde mediados de la década de los ochenta.

No se trata sólo de modificar la estructura formal que sobrelleva las líneas de acción emprendidas por el gobierno, sino de establecer reglas formales e informales que estructuren el intercambio entre los ámbitos político y económicos. Es decir, la plataforma institucional que dentro de la esfera política, norma y regula

⁴⁰ Utilizamos este concepto para referirnos a la transformación política que ha caracterizado a nuestro país, en los últimos años. Sin embargo, estamos conscientes del debate actual en torno a la utilización de este concepto, encabezado particularmente por Carothers.

⁴¹ Nos referimos al proceso mediante el cual no solamente se crean formalmente marcos para establecer lineamientos a seguir, sino sobre todo al hecho de hacer efectivos ciertos derechos de los individuos y los grupos sociales, frente a actos arbitrarios del Estado o cometidos por terceros. Esta definición se basa en la obra, ya clásica, de Guillermo O' Donnell y P. Schmitter, *Transitions from authoritarian rule*. John Hopkins University Press, Londres, 1986.

las funciones del Estado que se llevan a cabo en la esfera económica y que sin duda, estructuran el proyecto de desarrollo de una sociedad.

El desmantelamiento del Estado del bienestar y el relativo retroceso del reformismo social, en países desarrollados, no ha supuesto ni su quiebra, ni la de sus instituciones, sino más bien, su reestructuración de cara a la integración del mundo o la llamada "aldea global". Ante la inexistencia de un paradigma que ofrezca la solución, es importante buscar una lógica propia para enfrentar con una política social integral, los nuevos desafíos que se nos presentan. Estos son enormes, pues el andamiaje institucional del país responde a una lógica distinta y el cambio institucional se presenta como urgente para consolidar el cambio democrático.

ANEXO I CARACTERÍSTICAS DEL ARREGLO INSTITUCIONAL

Algunas de las instituciones que en el caso mexicano acompañan la evolución del concepto de desarrollo y coadyuvan a la construcción de un andamiaje institucional que lo abriga e impulsa se describen a continuación

Instituciones financieras

- BANCO DE MÉXICO (1925)
- COMISIÓN NACIONAL BANCARIA
- BANCO NACIONAL DE CRÉDITO AGRÍCOLA (1926)
- 1933. CONSEJO NACIONAL DE ECONOMÍA. Sustituido en 1942 por la Comisión Federal de Planeación económica
- BANCO NACIONAL HIPOTECARIO URBANO Y DE OBRAS PÚBLICAS, S.A. (1933)
- NACIONAL FINANCIERA, (1934)
- /BANCO NACIONAL DE CRÉDITO (1935)
- BANCO NACIONAL OBRERO DE FOMENTO INDUSTRIAL. Creado el 24 de junio de 1937 y sustituido en 1940 por el Banco Nacional de fomento Cooperativo.
- BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR (BANCOMEXT, (1937)
- BANCO NACIONAL MONTE DE PIEDAD (1946)
- BANCO DE FOMENTO INDUSTRIAL
- LOTERÍA NACIONAL

Instituciones promotoras de infraestructura

- FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO (FERRONALES) Fundada como una empresa privada en 1908 y en 1937 es expropiada para constituirse como una empresa paraestatal.
- COMISIÓN NACIONAL DE CAMINOS
- COMISION NACIONAL DE IRRIGACION
- AERONAVES DE MEXICO, S.A (AEROMÉXICO, 1934) El 7 de noviembre de 1934 es constituida , y en 1953 incorpora a la Compañía Líneas Asociadas Mexicanas, S.A
- ALMACENES NACIONALES DE DEPOSITOS (ANDSA) 1936.
- COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD (1937) Aunque fue aprobada su creación desde 1933, no fue sino hasta el 24 de agosto de 1937 que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley que le da origen en 1960, es nacionalizada la industria eléctrica y en 1974, se incorpora la explotación de la energía nuclear. En 1975 se disuelve la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, junto con sus subsidiarias.
- CAMINOS Y PUENTES FEDERALES DE INGRESOS (CPFI, 1949) Sustituida en 1956 por Caminos Federal de Ingresos, S.A. y ésta a su vez, en 1958 fue liquidada para dar lugar al organismo descentralizado Caminos Federales de Ingreso,

que en 1963 se transformó en Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.

- INSTITUTO MEXICANO DEL CAFÉ (IMECAFÉ, 1958)
- INSTITUTO MEXICANO DE PETRÓLEO, (1965)
- AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES (ASA, 1965)
- SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO (METRO, 1967)
- COMPAÑÍA DE LUZ Y FUERZA DEL CENTRO
- TELÉGRAFOS NACIONALES (TELENALES, 1986)
- SERVICIO POSTAL MEXICANO (SPM 1986)

Instituciones normativas

- LEY GENERAL DE LA REPÚBLICA. (1930) Daba origen a la Comisión de Programa e integraba la Comisión Nacional de planeación.
- LEY DEL SALARIO MÍNIMO 1935
- LEY DE EXPROPIACIÓN , 1936
- EL COMITÉ REGULADOR DEL MERCADO DE SUBSISTENCIAS. Creado en 1938. Es sustituido por la Sociedad Nacional Distribuidora y Reguladora (NADYRSA) en 1941. En septiembre de 1949 NADYRSA es disuelta, dejando a CEIMSA con sus funciones.
- CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (CONACYT, 1970)
- CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO EDUCATIVO (1971)
- SECRETARÍA DEL TRABAJO
- LEY FEDERAL DEL TRABAJO, 1931
- LEY DE ASOCIACIONES DE PRODUCTORES

Instituciones empresariales

- PRODUCTORA INDUSTRIAL DE PAPEL, S.A (PIPSA, 1935) Fue aprobada su creación el 21 de agosto de 1935 para operar por un periodo de 30 años, mismo que fue renovado en 1965.
- PETRÓLEOS MEXICANOS, S.A (PEMEX, 1940)
- COMPAÑÍA INDUSTRIAL ATENQUIQUE, S.A. (1941)
- CONSTRUCTORA NACIONAL DE CARROS DE FERROCARRIL, S.A. (CONCARRIL,1942)
- ALTOS HORNOS DE MEXICO, S.A (AHMSA,1942)
- GUANOS Y FERTILIZANTES DE MEXICO, S.A. (1943)
- TELEFONOS DE MEXICO (TELMEX, 1950) Hacia finales de los años cuarenta se traspasaron los derechos y obligaciones de la Empresa Ericsson, S:A. y se adquirieron los bienes de la Compañía Telefónica y Telegráfica, S.A, lo que dio lugar a TELMEX.
- DIESEL NACIONAL (DINA, 1951)
- SIDERÚRGICA LÁZARO CÁRDENAS – LAS TRUCHAS, S.A. (SICARTSA, 1968)
- PRODUCTOS PESQUEROS MEXICANOS (PROPEMEX, 1971)

Instituciones laborales

- CONFEDERACIÓN DE TRABAJADORES DE MÉXICO. 24 de febrero de 1936

Instituciones sociales y del bienestar

- LEY DEL SEGURO SOCIAL
- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS, 1942)
- HOSPITAL INFANTIL PRIVADO (1942)
- INSTITUTO NACIONAL DE CARDIOLOGÍA (1943)
- INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES PARA LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (ISSSTE, 1960)
- COMPAÑÍA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES (CONASUPO) El 1 de abril de 1965, el Presidente Gustavo Díaz Ordáz decreta la sustitución de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S. A. (CONASUPOSA) por la compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) como Organismo Público Federal Descentralizado de Servicio Social (En 1937 se crea el Comité Regulador del Mercado de Trigo, primer antecedente institucional de CONASUPO). Durante sus primeros años de vida, tuvo cuatro filiales: Compañía Distribuidora de Subsistencias Populares Conasupo (CODISUCO); Compañía Rehidratadora de Leche Conasupo (1961); Maiz Industrializado (MINSAL, 1964); Compañía Panificadora Conasupo (1968); Compañía Transportadora Conasupo, S.A. Entre 1970 y 1976, algunas de las filiales existentes se transforman Trigo Industrializado Conasupo, S.A.; de C.V. (TRICONSA) sustituyó a la Compañía Panificadora Conasupo, S.A.; Leche Industrializada Conasupo, S.A. de C.V. (LICONSA) es creada en sustitución de la Compañía Rehidratadora de Leche Conasupo; en 1972 la Distribuidora Conasupo, S.A. de C. V. sustituye a CODISUCO; Bodegas Rurales Conasupo, S.A de C.V. (BORUCONSA, 1971) sustituye a la Comisión Operadora Conasupo de Graneros del Pueblo. La única filial que se mantiene sin cambios fue MINSAL.

Sin embargo, también fueron creadas: Industrias Conasupo, S.A. de C.V. (ICONSA, 1975) ; los Centros Conasupo de Capacitación Campesina (CECONCA, 1972); Abastecedora Conasupo (ACONSA); así como Almacenes y Ropa Conasupo, S. A. (ARCONSA) y Materiales Conasupo (MACONSA) que nunca lograron consolidarse.

Durante el sexenio de López Portillo, se mantuvieron las mismas filiales y se agregó la Impulsora del pequeño Comercio, S.A. de C.V. (IMPECSA) En este periodo se impulsaron dos programas para apoyar las funciones de

CONASUPO: el Sistema Alimentario mexicano (SAM) en 1979 y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) en 1980.

- **FONDO PARA LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES (1973)**
- **INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA**
- **INSTITUTO NACIONAL DE FOMENTO PARA LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES (INFONAVIT)**

BIBLIOGRAFÍA

- Aron, Raymond (1965) *La sociología contemporánea*, Buenos Aires, Paidós
- Arrow, Kenneth, (1963) *Social choice and individual values*, USA, Yale Press University.
- _____ (1983) *Social choice and justice*, Cambridge.
- Audersik, Teresa y Gerald, (1977) *Biología. La vida en la tierra*, Prentice Hall, México
- Ayala Espino, José (1996) *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, Colección las Ciencias Sociales, Miguel Angel Porrúa.
- _____ (1988) *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920 – 1982)*, México, SEMIP – FCE..
- Barrón, Luis y Trejo, G. (1995) "La pobreza en México, la paradoja de la política social", en Luis Rubio y Arturo Fernández (editores), *México a la Hora del Cambio*, México, Cal y Arena.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Informes anuales.
- Blondel, Jean (1976) *Thinking politically*, Londres, 1976.
- Norberto Bobbio (1984) *Origen y fundamentos del poder político*, México, Grijalbo.
- Briggs, Asa, (1961), "The Welfare State in Historical Perspective", en *Archives Europeennes de Sociologie II*.
- Bronowski, J., (1979), *El ascenso del hombre*, México, Fondo Educativo Interamericano.
- Butler, D. E. (1958) *Estudios del comportamiento político*, Madrid, Tecnos.
- Cachón, Lorenzo, (1995), "Estado de Bienestar y Capitalismo Avanzado", en Jorge Benedicto y María de la Luz Merán, *Sociedad y Política: temas de sociología política*, España, Alianza Universidad, Textos No.152.
- Canto, Manuel, (1992) "Política social e intercambio político", en *Seminario de Política Social y Análisis de Políticas Públicas*, México, 1992.

Cardoso, F. H. y Faletto, E. (1969) *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI editores.

Cerroni, Humberto, (1992) *Política. Método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*, México, Siglo XXI Editores.

CEPAL (2000) *Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina*.

_____ (2000) *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Colombia, Alfaguara.

Chang, Ha – Joon, (1996) *El papel del Estado en la economía*, México, Colección Ariel – Economía, Editorial Planeta Mexicana.

Chilcote, Ronald H., (1994) *Theories of comparative politics*, Westview Press.

Chomsky, N (1997) *Pocos prósperos, muchos descontentos*, México, Siglo XXI.

Cohen y Arato. (2000), *Teoría política y sociedad civil*, México, Fondo de cultura Económica.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Programa Nacional de Solidaridad*, México, FCE, 1994.

Cordera, Rolando y Tello, Carlos (1981), *México: la disputa por la nación*, México, Siglo XXI.

Cornelius, Wayne, Gentleman, J., (1989) "Overview: the dynamics of political change in Mexico", en *Mexico's Alternative Political Futures*, USA, Center for US-Mexican Studies, University of San Diego, Monograph series 30.

Cooper, F. y Packar, R. (1997), *International Development and the social sciences. Essays on the History and Politics of knowledge*, Los Angeles, University of California Press.

M. Crozier (1989) *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*, México, FCE.

Cunill Grau, Nuria (1994) "La rearticulación de las relaciones Estado – sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos", en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, No. 4, julio 1995, 27 – 55.

Dahrendorf, Ralf (1993) [1971] *El nuevo liberalismo*, México, Rei.

Di Marco, L.E. (comp.), (1972), *International economic development. Essays in honor of Raúl Prebisch*, Nueva York, Academic Press.

Dharam Ghai, "Desarrollo con participación: algunas perspectivas basadas en experiencias de origen popular" en, USA, Naciones Unidas, 1989, pp.219 -250

Duverger, Maurice, (1951) *Les partis politique*, Paris. La versión castellana está editada por el Fondo de Cultura Económica.

Drezer y Sen A. (1989) *Hunger and public action*, Oxford, Clarendon Press.

Echeverría Alvarez, Luis (1976) *Seis informes de gobierno*, México, Secretaría de la Presidencia.

Eggertsson, T. (1991) *Economic behavior and institutions*, Londres, Cambridge University Press.

Elguea, Javier (1989) las teorías del desarrollo social en América Latina, México, El Colegio de México.

Ertani, Julie, (1995) "Sustaining the myth of sovereignty as State strength. Industrialization portrayed as 'national economic planning', 1940.1970", en *The Paradox of the Mexican State. Rereading Sovereignty from Independence to NAFTA*, Londres, Lynne Rienner Publishers.

Esping - Andersen, (1993) *Los Tres Mundos del Estado del Bienestar*, Valencia, De. Alfons el Magnanim.

Evans, Peter; Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, (1985) *Bringing the State Back In*, USA, Cambridge University Press.

_____ (1995) *Embedded Autonomy. States and industrial transformation*. Princeton, Princeton University Press.

Farfán, Guillermo. (1988) "Capital, trabajo y Estado del Bienestar en el Capitalismo Avanzado", en Esthela Gutierrez G, *La crisis del Estado del Bienestar*, México, S. XXI, Tomo II.

Finer, H., (1932) *The theory and practice of modern government*, Londres, Methuen. La versión castellana, aparece en Tecnos, 1964.

Flora, P y Heidenheimer, (1981) *The Development of Welfare State in Europe and America*, Londres.

Franco, Rolando, "Los paradigmas de la política social en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, No. 58, abril 1996, pp. 9-22.

Giddnes, Anthony, (1995) *La constitución de la sociedad*, Argentina, Amorrortu.

_____ (1999) *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, México, Taurus.

_____ (2000) *The third way and its critics*, Cambridge, Polity Press.

Gordon, Sara (1996) "Entre la eficiencia y la legitimidad: el PRONASOL como política social" en, varios autores, *Las políticas sociales en los noventa*, México, UNAM- Plaza y Valdés.

Gutiérrez Márquez, Enrique (2001) *La estructuración: alternativa teórica de la ciencia social contemporánea (transformación del poder)*. Tesis de licenciatura, FCPyS, UNAM.

Harden, I., (1992) *The contracting state*, Londres, Open University Press.

Hayek, F.A. von (1961) *Fundamentos de la libertad*, Madrid, Unión Editorial.

Held, D., (1991) *political theory today*, Stanford University Press.

_____ (1995) *Democracy and the Global Order*, USA, Stanford University Press.

Kaplan, Marcos (1988) "El intervencionismo del Estado en la economía y el desarrollo: marco teórico, conceptualización y esquema analítico" en, *Regulación Jurídica del intervencionismo estatal en México*, México, FCE- SEMIP.

Kliksberg, B. (1993) *Pobreza. Un tema Impostergable*, México, FCE-PNUD.

Kymlicka, Will (1996) *Ciudadanía multicultural*, España, Paidós.

Laurell, A., (1996) "Regímenes de política social y satisfacción de necesidades sociales", en José Luis Calva (Coord.) *Funciones del Estado en el Desarrollo Económico y Social*, México, UNAM-Plaza y Valdés.

Mancero , Xavier (2001) *La medición del desarrollo humano: elementos de un debate*, Serie 11 estudios estadísticos y prospectivos, Chile, CEPAL.

Marsch, David y Stocker, Gerry (eds) (1995) *Teoría y métodos de la ciencia política*, España, Alianza Editorial.

March, James G. y Olsen, P. (1989) *Rediscovering Institutions. The organizational basis of politics*, USA, The Free Press.

Marshall, G. (1984) *Constitutional conventions*, Oxford.

Millán, R. y Valdés, F., (1996) "La reforma del Estado: reflexiones sobre la política social", en *Las Políticas Sociales de México en los Noventa*, México, UNAM-FLACSO-Plaza y Valdés.

Mishra, R. (1984) *The Welfare State in Crisis*, Brighton.

Moore, K. L. y T. Persuad (1998) *Embriología clínica*, Mc. Graw Hill1, México

Muñoz de Bustillo, R. (Comp) (1989) *Crisis y Futuro del Estado del Bienestar*, Madrid, Alianza Editorial.

Naciones Unidas, *El Gasto Social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*, Chile, Cuadernos de la CEPAL, no.73, 1994.

Naciones Unidas, *World Social Situation in the 1990S*, USA, 1994.

Naciones Unidas, Informes de Desarrollo Humano, Washington, PNUD, 1990, 1999 y 2001

North, Douglas (1993) *Instituciones, desempeño económico y cambio institucional*, México, Fondo de Cultura Económica.

Norton, P. (1982) *The constitutions in flux*, Oxford.

Offe, Claus (1990) *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Madrid, Alianza Editorial.

Robert Nozick (1974) *Anarchy, state and utopia*, Oxford, Basil Blackwell

Preston, P. W. (1999) *Una introducción al estudio del desarrollo*, México, S. XXI. Editores.

Pierson, C. (1991) *Beyond the Welfare State?*, USA, The Pennsylvania State University Press.

President Wilson's Fourteen Pointes, the basis of the new world order, Boston, League for Permanent Peace, 1918.

Public papers of the Presidents of the Unites States, Harry S. Truman, Washington, D.C., Unites States Government Printing Office, 1964.

Perrow, C. (1990) *Sociología de las organizaciones*, Madrid, 1990. La primera versión en inglés aparece en 1986.

Putman Robert (1994) "capital social y éxito institucional" en, *Cómo lograr que la democracia funcione. Las tradiciones cívicas en la Italia moderna*, Editorial Galac.

John Rawls (1988) *Teoría de la justicia*, México, FCE.

Reynolds, C. Clark (1970) *The mexican economy. Twentieth – Century structure and growth*, London, Yale University Press.

Rist Gilbert, (1997), *The history of development*, Londres, Zed Books.

Robson, W. A. (1975) *The study of public administration then and now*, Political studies, XXIII, pp. 193 –201.

Roemer, John, (1996) *Theories of distributive justice*, Londres, Harvard University Press.

Rogozinski, Jaques (1993) *La privatización de empresas paraestatales*, México, FCE.

Ros. Jaime y Casar José (1983) "Problemas estructurales de la industrialización en México" , Revista *Investigación Económica*, México, núm. 164, abril – mayo, UNAM.

Rosen, George (1985) *De la policía médica a la medicina social*, México, S. XXI.

Rueschemeyer, Dietrich y Theda Skocpol (1996) *States, Social Knowledge and the Origins of Modern Social Policies*. USA, Princeton University Press.

Sirvent Gutierrez Carlos (1988) "1949-1965. La compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A. y la Compañías Nacional de Subsistencias Populares, S. A". en *El mercado de las subsistencias populares, cincuenta años de regulación*, Tomo I, México, CONASUPO.

Ruiz Dueñas, Jorge (1988) *Empresa pública, elementos para el examen comparado*. México, SEMIP – FCE.

Sait, E. I.I. (1938) *Political institutions: a preface*, Nueva York, D. Appleton – Century.

Sen, Amartya, (1982) *Choice, welfare and measurment*, London, Harvard University Press.

_____ (1983) "Liberty and social choice", the *Journal of Philosophy*, vol.LXXX, p. 1 - 28.

_____ (1984) *Resources, values and development*, Londres, Harvard University Press.

_____ (1996) "Teorías del desarrollo a principios el siglo XX"l, en *Revista Leviatán* núm. 85,pp. 65 – 84.

_____ (2000) *Desarrollo y libertad*, México, Planeta, 2000.

Therborn, G. (1989) "Los retos del Estado de bienestar...", en Muñoz de Bustillo, R. (Comp.), *Crisis y Futuro del Estado del Bienestar*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 81-99.

Trejo, G. y Jones, C., (1993) *Contra la Pobreza. Por una estrategia de política social*, México, Cal y Arena.

UNDP. *The Shrinking State. Governance and human development in eastern Europe and the commonwealth of independent states*, July 1997.

Valverde V., Karla, (1996) "Hacia una nueva relación entre el Estado, el mercado y la sociedad: rectoría e intervención económica del Estado México", en José Luis Calva (Coord.), *Funciones del Estado en el Desarrollo Económico y Social*, México, UNAM-PyV.

Valverde V., Karla, (1996) "La política social en la era pragmática", en José Luis Orozco y Ana Luisa Guerrero (Comp.), *Pragmatismo y Globalismo*, México, Fontamara.

Valverde V., Karla (1998) "México: el difícil camino a la modernización de las políticas sociales" en Alejandra Faúndez (editora) *Modernización de políticas sociales en América Latina*, Chile, UNESCO-FLACSO.

Vélez, Félix (Comp.). (1994) *La pobreza en México. causas y políticas para combatirla*, México, FCE-ITAM.

Vilas, C. (1995) *Estado y Políticas Sociales después del Ajuste*, México, UNAM-Nueva Sociedad, 1995.

Villarreal, René, (1985) *La contrarrevolución monetarista*, México, Océano.

Ward, Peter, (1989) *Políticas de Bienestar Social en México: 1970-1989*, México, Nueva Imagen.

_____ (1993) "Social welfare policy and political opening in Mexico", en *Journal of Latin American Studies*, Cambridge University Press, 25, 1993.

Wallerstein, Immanuel (1996) *Abrir las ciencias sociales*, México, Siglo XXI Editores.

_____ (1998), *Abrir las ciencias sociales*, , Siglo XXI Editores, México.

Walters, F. P. (1969) *A History of the League of Nations*, Londres, Oxford University Press.

Warman, Arturo (comp.), (1994) *La Política Social en México, 1989-1994*, México, FCE.

Wheare, K. C. (1946) *Federal Government*, Londres, Oxford University Press, 1946.

Zuleta, H., (1998) *Razón y Elección*, México, Fontamara.