

# Economía y Política Social <sup>1</sup>

---

Rosalía López Paniagua\*

## Resumen

**E**n la nueva visión sobre las funciones del gobierno la política social ha pasado de tener un carácter expresamente compensatorio frente a las consecuencias del libre mercado, de concentración de la riqueza y de exclusión de amplios grupos sociales y se ha puesto en marcha una propuesta de tipo focalizadora. Esta concepción orienta la política social hacia el establecimiento de las capacidades competitivas de los individuos para que ellos por sí mismos, sean capaces de satisfacer sus requerimientos y lograr su integración a la “*nueva economía*”. Este artículo explora una propuesta alternativa de política pública que vincule economía y política social, basada en la formulación de políticas de carácter “publico” y no gubernamental.

\* Profesor Investigador  
de la Facultad de Economía  
“Vasco de Quiroga”  
de la UMSNH.

---

<sup>1</sup> Este artículo es una versión resumida y actualizada de la conferencia presentada como parte de las actividades académicas conmemorativas del XXIII aniversario de la fundación de la Facultad de Economía de la UMSNH.

## Introducción

La noción de la política social, tanto en su aspecto conceptual como en su implementación, se ha concebido en los años de transición neoliberal llevada a cabo en México, como una esfera separada de la economía, por la creciente exigencia de distinguirla de todo lo que no pertenezca a los criterios de eficiencia y optimización de la acción económica, regida por imperativos de costo beneficio, en un contexto de crisis del modelo desarrollista y corporativista.

Frente a este modelo de desarrollo, se ha impuesto una crítica a las políticas que presuntamente integraron las ideas justicialistas de equidad y de redistribución del ingreso además de políticas económicas dirigidas a fomentar el crecimiento, lo que ha derivado en la sustitución de los instrumentos imputables a valoraciones de justicia y equidad por criterios económicos dirigidos a elevar la productividad de los grupos rezagados.

Hoy el gasto social debe entenderse como una inversión en la formación de capital humano, esto es capacitar para el trabajo a los individuos y que mediante su propio esfuerzo, accedan a mejores niveles de remuneración y prestaciones.<sup>2</sup>

En esta nueva visión de la función del gobierno la política social vigente ha pasado de tener un carácter expresamente compensatorio, como fue en los años de ajuste económico, a una propuesta de tipo focalizadora, esto es selectiva, frente a las consecuencias del libre mercado, de concentración y exclusión, así como los rezagos en el acceso a bienes y servicios públicos por parte de grupos como los indígenas, los campesinos pobres y los grupos populares urbanos, que aún bajo los esquemas estatales más expansivos habían sido excluidos de una corporativización que además sirviera como eje de una ciudadanía tutelada y de un sistema de distribución de beneficios de manera limitada<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Cfr. Ernesto Zedillo Ponce de León, "Reforma del Estado, Reforma de la sociedad".en Pedro López Díaz.(Coord.), *México: reforma y Estado*, UNAM, UAM, IIEc., México, 1996, p.143.

<sup>3</sup> Un análisis interesante sobre la forma y los alcances del Estado Benefactor en América Latina, puede verse en Emilio Duahu, "Estado benefactor, política social y pobreza", *Sociológica*, septiembre-diciembre, año 10, número 29, 1995, pp. 61-84. Este autor apunta que en los países latinoamericanos, el Estado Benefactor adopta la forma de Estado de seguridad social limitada, ya que los programas de asistencia social a diferencia de Europa occidental y Estados Unidos, no implican por lo general la definición de beneficios específicos basados en derechos exigibles, ni son considerados complemento a los ingresos específicos según la situación de cada individuo y familia, sino que conforman programas orientados hacia la mitigación de la pobreza genérica. Cfr. p.67 y ss.

La integración de estos grupos a los accesos promedio de bienes y servicios públicos (drenaje, agua potable, electricidad, sistemas de salud o educación), ha sido concebida entre las élites políticas y económicas como condición para el acceso a una sociedad «moderna» acorde con las exigencias de la economía del nuevo siglo. Y se piensa que mediante la instrumentación de la política social, sea la propia sociedad la que garantice este acceso a partir de conjuntar las esferas gubernamental y social<sup>4</sup>, como precondition para integrarse a lo que se ha llamado la “*nueva economía*”.

Esta manera de atenuar los excesos del mercado y la crisis de los viejos sistemas corporativos de bienestar social ha sido considerada por sus promotores como una novedosa forma de hacer política social. Sin embargo, esta perspectiva ha desatado encendidas polémicas y múltiples investigaciones en torno a la acción estatal para el bienestar social y su relación con la economía.<sup>5</sup>

### Las Coordinadas del Debate

Las posiciones del debate se encuentran, entre aquellos que piensan que la política social puede llegar a ser un eficaz instrumento de distribución de beneficios, que conlleve a una mayor igualdad social e incluso promover la ciudadanización de la población y quienes piensan que sólo es un mecanismo para la creación de puestos de trabajo temporal, ante la incapacidad del modelo de desarrollo de ofrecer empleo y salario a una gran parte de la población, un despilfarro de recursos públicos, además de ajustarse a una forma renovada de control social y político.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Respecto a la participación social, la estrategia se apoya en la participación de organizaciones civiles llamadas Organizaciones No Gubernamentales que han asumido tareas de asistencia a grupos vulnerables: niños de la calle, ancianos, mujeres, entre otros. Sobre el papel que han tenido las ONG's puede verse Alberto J. Olvera, *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México, 1999; Luis F. Aguilar Villanueva, “Las organizaciones civiles y el gobierno mexicano” y José Luis Méndez Martínez, “El tercer sector y las organizaciones civiles en México. Evolución reciente y perspectivas”, ambos artículos publicados en *Sociedad Civil. Análisis y Debates*. núm. 1, vol. II, 1997

<sup>5</sup> Al respecto dos libros que significan esfuerzos colectivos muy importantes son: *Las políticas sociales de México en los años noventa*, publicado por el Instituto Mora, UNAM, FLACSO y Plaza y Valdés, México, 1996; Rolando Cordera y Alicia Ziccardi (coord.) *Las políticas sociales de México al fin del Milenio Descentralización, Diseño y Gestión*, UNAM/Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.

<sup>6</sup> Sobre la primera postura puede verse Enrique González Tiburcio, quien plantea que: 1) este programa introduce cambios en las relaciones entre Estado, sociedad y economía; 2) es un elemento de ejercicio federalista y de descentralización; 3) es una política social arraigada en la cultura tradicional; 4) otorga una

Al margen de las discusiones sobre el papel del Estado, lo importante es que se ha reforzado un creciente interés por conocer qué es la política social, cuáles son sus objetivos y los efectos deseados o inesperados en su aplicación vigente.

Cuál ha sido la capacidad de la política social, especialmente de los programas de combate a la pobreza, para mejorar las condiciones de vida de la población y crear mejores posibilidades para su inserción en la vida productiva, cuál es su efecto para la superación de la pobreza, cuál es el monto de los recursos destinados y la forma de ejercicio, son algunos de los temas de mayor interés.<sup>7</sup>

El término «política social» evoca como idea central un espacio de intervención estatal, que se coloca por fuera de la lógica de la dinámica económica, esto es, se trata de una *intervención extraeconómica*, orientada a la asignación legítima de recursos entre clases, grupos e individuos, cuyo resultado es su promoción o exclusión. Y tiene como referencia específica las posibilidades que presenta la interacción entre la esfera de la política como espacio de las decisiones del poder y sus relaciones con el vasto campo de individuos y grupos interrelacionados por medio del intercambio, de valores, de objetivos, de intereses, etc., denominado sociedad. Esta separación puede encontrar numerosos orígenes en el pensamiento ilustrado liberal, en el cual se concibe a la autoridad como la parte contrapuesta a la esfera de la sociedad.

Tales concepciones sobre las funciones de la esfera política han sustentado las visiones individualistas y colectivistas y las consideraciones sobre el lazo de unión entre política y sociedad.

---

nueva dimensión a la inversión pública y al gasto social; 5) promueve el desarrollo democrático y social; 6) abre la posibilidad de construir un estado social con el respeto a la libertad ciudadana. Cfr. Wayne A. Cornelius Ann L. Craig and Jonathan Fox, (eds.) «Social Reform in Mexico Six Theses on the National Solidarity Program», *Transforming State-Society Relations in Mexico, The National Solidarity Strategy*, Center for U.S. Mexican Studies University of California, San Diego, pp.63-78. Dentro de la segunda posición está Juan Molinar Horcasitas y Jeffrey A. Weldon, «Electoral determinants and Consequences of National Solidarity», *op cit*, pp.123-142, y Denisse Dresser, *Neopopulist solutions to neoliberal problems: Mexico's National Solidarity Programa*, Center for U.S. Mexican Studies University of California, San Diego, 1991.

<sup>7</sup> Carlos, Vilas «Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado», en Carlos M. Vilas (Coord.), *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y Alternativas*. UNAM/Nueva Sociedad, México, 1995, pp. 9-29.

Los Estados liberales sólo visualizaron este lazo como un ejercicio del poder que no debía intervenir en la actividad de los hombres privados. Si bien se concebía al mercado como un ente autorregulador, de todos modos siempre existirían individuos que por incapacidad, enfermedad, desempleo temporal, etc., no podían sobrevivir con sus propios medios. En este sentido, la asistencia del gobierno a los particulares debían aportar elementos para la preservación de la vida y los vínculos de cohesión de esos individuos con las organizaciones nacionales.

La política social, de un Estado “neoliberal”<sup>8</sup> pretende igualar las oportunidades de acuerdo al imperio de la ley, que desde un punto de vista ilustrado atiende a los individuos abstractos, no sujetos a un sistema corporativo. La noción justicialista se encuentra aquí limitada por las restricciones que el Estado debe imponerse a sí mismo en el respeto a la libertad y la decisión de los particulares. De este modo, la política social se restringe a la esfera de la decisión de buena voluntad, entendida ésta como la asistencia que el Estado o las personas privadas puedan dar a quienes han caído en la necesidad extrema y que son incapaces de allegarse los recursos necesarios para la subsistencia.

En sentido estricto, esta concepción orienta la política social hacia el establecimiento de las capacidades competitivas de los individuos para que ellos por sí mismos, sean capaces de satisfacer sus requerimientos. ¿Cuáles son los rasgos principales de la política social neoliberal que hoy se practica, basada en la identificación de grupos objetivo?

### **Rasgos de la Política Social de Focalización**

Se ha convertido en un lugar común en las evaluaciones sobre el Estado corporativista, la consideración de que la política social operó como una forma de control político. En este sentido, los supuestos de un Estado de bienestar se veían pervertidos por la necesidad de subordinación política, excluyendo a grandes segmentos de la población más pobre.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> En México la discusión conceptual sobre neoliberalismo aparece limitada puesto que no se han definido las características específicas para nuestro caso.

<sup>9</sup> De hecho el debate actual sobre el corporativismo en México se centra en el papel que juega el Estado. Así Camacho Solís se refiere al corporativismo como «el control estatal de los trabajadores por medio de organizaciones», en cambio Enrique de la Garza Toledo critica esta concepción en tanto que no profundiza en

Sobre estos y otros elementos se van asentando criterios distintos para desarrollar una política social desvinculada de los gremios entre los que destacan los siguientes: a) La penuria fiscal del gobierno; b) La transformación de la estructura productiva y el empleo, con un amplio crecimiento del sector informal y el surgimiento de un sindicalismo más activo e independiente de las tradiciones corporativas de la clase obrera, y; c) La emergencia de nuevas formas de organización popular, tanto en las zonas rurales como en las urbanas.

Los nuevos criterios sobre política social llevaron a definir *las políticas vigentes de focalización*<sup>10</sup> a partir de una visión estrictamente racionalista, entendida como eficiencia administrativa y en términos de relación costo/beneficio que implica una desvalorización de las formas de organización social ligadas al desarrollo histórico de los países o las regiones y a calificarlas de corporativistas o neocorporativistas. Sin embargo, su forma de operar y sus limitados alcances han propiciado la emergencia de nuevas formas de organización social, que demandan su acceso a los recursos de políticas y programas sociales.

Un riesgo siempre presente, que se manifestó en el caso de la insurrección indígena de Chiapas en el mes de enero de 1994, es que una política focalizadora, podría excluir a algunos de los probables destinatarios sociales de los beneficios de acuerdo a su grado de organización y de articulación pública de sus demandas. Ello depende a su vez de que el gobierno y el sistema de instituciones políticas en su conjunto sean capaces de construir, lograr y fomentar instancias mediadoras que reconozcan e identifiquen a los actores e interlocutores y den las facilidades para su expresión orgánica.

---

los vínculos entre corporativismo y Estado benefactor y/o interventor, ni mucho menos con los mecanismos internos de representación, ni con la cultura política asociada. Este autor coincide con la visión de que en México, los sindicatos oficiales forman el sostén social fundamental de la estructura política dominante, ya que forman parte del orden político establecido, toda vez que las relaciones corporativas transcurrieron por canales informales, centralizados en las cúpulas sindicales y gubernamentales. Este entramado de relaciones generó la confusión entre democracia y beneficio social y laboral, el corporativismo fue aceptado en tanto significase beneficios a los trabajadores, a pesar de ser autoritario, centralizador de las decisiones y subordinador del interés obrero a las grandes tareas nacionales definidas por el Estado. Cfr. Manuel Camacho, *El futuro inmediato de la clase obrera en el historia de México*, Ed. Siglo XXI, 1980 y Enrique De La Garza Toledo, «Cultura y crisis del corporativismo en México», en José Luis Barros Horcasistas, Javier Hurtado y Germán Pérez Fernández (Comps.) *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, FLACSO, Miguel Ángel Porrúa, Universidad de Guadalajara, México, 1991, p. 248 y ss.

<sup>10</sup> En México se han llevado a cabo dos programas de este tipo: Solidaridad y Progres. Sobre el primero puede consultarse a Wayne A. Cornelius, Ann L. Craig and Jonathan Fox, (Eds.), *Transforming State-Society Relations in Mexico, The National Solidarity Strategy*, Center for U.S., Mexican Studies University of California, San Diego, 1994 y sobre Progres a Javier de Alba y Antonio Villa, "Evaluación del proyecto piloto de nutrición, alimentación y salud", en "Pobreza y política social en México", *Trimestre Económico*, núm. 85, FCE-ITAM, 1997, pp. 81-132.

Los movimientos sociales, de campesinos, estudiantes, grupos urbanos pobres, etc., obliga a preguntarse hasta qué punto la política social puede desarrollarse al margen de la tradición organizativa y del reconocimiento de la diversidad de las necesidades y de las expectativas para el acceso a los bienes y servicios públicos, en el marco de una dinámica económica que tiende a la concentración de la riqueza en pocas manos y a la exclusión de las mayorías.

Indudablemente que la crisis del Estado de tipo benefactor apoyado en las políticas expansivas del gasto significó también una crisis de sus formas de ejercicio del poder y del principio de legitimación política; situación que arrastró al desprestigio de las organizaciones corporativas y a la emergencia de los modelos de la acción racional enfocados al mercado, a la optimización de los recursos y a la atención del reclamo ciudadano, que sin embargo no alcanza a cubrir las crecientes necesidades de amplios grupos sociales.

No obstante, las dos maneras de abordar la cuestión muestran la tendencia a polarizar la visión en torno a los objetivos de la política social y las formas de definir prioridades y beneficiarios.

En los gobiernos de tradición corporativa y fuerte centralismo en la toma de decisiones, como es el caso de México, se procuró el bienestar a los grupos organizados y la reivindicación de la figura del ciudadano vino a constituir una crítica radical de esta forma estatal, que buscaba el bienestar. Ello generó una disfuncionalidad entre la política social y el debilitamiento de la estructura gremial unido a la escasez de recursos, así como la tendencia a privilegiar al ciudadano abstracto, como el agente del cambio y receptáculo de las políticas estatales. En este sentido también valoró al hombre privado alejado de las redes gremialistas, corporativistas o colectivistas, pero con capacidad de expresión.

Esta creciente reivindicación de la ciudadanía llevó al auge de las corrientes pluralistas, las que supondrían que la lógica de la acción colectiva residiría en los intereses privados. La efectividad del acceso a los bienes y servicios públicos se basaría, en consecuencia, en la capacidad de organización y presión que ejercerían los pequeños grupos al margen de los conglomerados, de los "grandes grupos", que normalmente envuelven en nebulosos intereses generales al interés privado mediante demandas trascendentes al interés individual. No obstante, la efectividad del acceso a los bienes públicos marcaría los límites del desarrollo

de los pequeños grupos (*small groups*)<sup>11</sup> y las posibilidades de construir redes de socialización, de educación, de integración y de discusión más extensa de los propios intereses de los grupos, quedando la política como un asunto remoto que sólo atañe a los pequeños grupos y a los *free-riders*<sup>12</sup> que se montarían sobre los logros momentáneos.

### **Hacia una Nueva Relación: Economía - Bienestar Social**

El proceso de transición neoliberal en México ha quedado marcado por una nueva relación entre estado y economía. Se trata de una nueva forma de intervención estatal tanto en el ámbito de la economía como en el del bienestar social. El nuevo perfil de la entidad gubernamental ha sido adoptado en medio de novedosas formas de participación social que reclaman el ejercicio de derechos tanto políticos, como cívicos y sociales. Las demandas de carácter electoral, las exigencias por mejores condiciones de vida y de respeto a los derechos humanos muestran una sociedad también diferente. En tanto la economía muestra tendencias hacia la globalización del mercado, la libre y acelerada movilidad de los capitales, un sorprendente desarrollo tecnológico que reduce y abarata el empleo de mano de obra, una nueva división internacional del trabajo, una tendencia a la concentración de la riqueza y el empobrecimiento de amplios grupos de población, entre otros rasgos.

En este contexto se desarrolla un debate en torno a la formulación de alternativas para el desarrollo de naciones como México. En medio de este debate inconcluso, y del incremento de las necesidades, demandas y movilizaciones de diversos grupos sociales, y de manera insistente de los grupos pobres, a lo largo y ancho del país se ensayan, desde diversos ámbitos, propuestas dirigidas a la formulación de acciones, estrategias, proyectos, etc., etc., con miras a reducir los impactos negativos asociados a la "nueva economía". Esta búsqueda de alternativas no implica, desde luego, la simple reedición de

---

<sup>11</sup> Una vez que los individuos organizados (como individuos puede entenderse igualmente familias u otros conglomerados, actúen con plena conciencia de ser intereses privados han logrado sus objetivos, los grupos pequeños tienden a desaparecer. Cfr. Mancur Olson, *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*, Nueva York, Schocken Books, 1971.

<sup>12</sup> Individuos que se benefician de los logros y gestiones colectivas sin comprometerse efectivamente con las organizaciones.



las políticas que caracterizaron el modelo de sustitución de importaciones y de la forma estatal llamada de bienestar.<sup>13</sup>

Una propuesta que a mi juicio resulta central es la que tiene que ver con la intervención estatal en materia de bienestar social. Desde luego cualquiera que fuese esta, tendrá que partir de por lo menos cuatro premisas, algunas quizá de sentido común: 1) No hay vuelta atrás, es decir nada puede ser como antes; 2) el gobierno se encuentra en medio de una aguda penuria fiscal; 3) los conflictos sociales no se resuelven sólo con voluntad política y; 4) nuestros problemas de desarrollo no sólo responden a causas de origen nacional sino que están vinculados a la dinámica mundial. Frente a este panorama ninguna propuesta es fácil y obliga tanto a una reflexión analítica, como al acopio de imaginación en el sentido de Write Mills.

Sin embargo, vayamos por partes. El paradigma neoliberal, tal y como se ha ensayado en México a lo largo de casi dos decenios se basa en una *visión etapista del desarrollo*, esto es, primero hay que generar la riqueza, y después repartirla, de modo tal que lo primero, sujeto a un sinnúmero de contingencias, no permite al menos la definición de un plazo para llevar a cabo la segunda. Desde luego, el gobierno no puede por naturaleza generar riqueza ya que es un ente que sólo administra, y más aún, según los ideólogos del libre mercado es un muy mal administrador, por lo que el retiro del Estado como actor central del desarrollo se plantea como la premisa fundamental.

Por lo pronto, con el papel que ha jugado el gobierno en los últimos años, más que de avances, puede hablarse de retrocesos si de las condiciones de vida de las grandes mayorías se trata. Esta situación de atraso tiene varias lecturas. La gubernamental, se apoya en el argumento de que se trata de males necesarios para lograr el anhelado reparto de la riqueza, por ello se empeña en

---

<sup>13</sup> Un ejemplo de búsqueda de soluciones es el texto coordinado por Enrique de la Garza Toledo, titulado, *Políticas Alternativas en México*, La Jornada Ediciones y el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM, 1996. Los autores de esa obra se proponen analizar y criticar las teorías económicas que sirven de fundamento a las políticas gubernamentales neoliberales; estudiar cuáles proyectos de política económica manifiestan diversos sujetos sociales y políticos (empresarios, partidos y sindicatos), reflexionar acerca de la consecuencias de las políticas neoliberales e indagar alternativas viables en las condiciones actuales. El libro se centra en las políticas más importantes del sexenio de Salinas de Gortari: la fiscal y financiera, la monetaria, la de la deuda, la del comercio exterior, la regional, la industrial, la agropecuaria, la del sector financiero, la energética, la de empleo, la de salarios y capacitación, la educativa, la de salud y la de ciencia y tecnología.

continuar la aplicación de la estrategia adoptada de mantener el equilibrio macroeconómico y de privilegiar la inversión externa y la producción orientada a la exportación, pese a los obstáculos y a los resultados no deseados. El control de la inflación vía contención de los salarios, la reducción del gasto público, la venta de empresas paraestatales, los rescates bancario y carretero entre otros, se han convertido en los objetivos centrales e irrenunciables de los últimos tres regímenes, incluyendo el foxista.

Así, la actuación gubernamental se ha orientado más hacia la conducción de políticas facilitadoras de la inversión de capitales privados nacionales y extranjeros y menos hacia el retiro o reducción de la intervención estatal como lo marca el modelo.

Teóricamente la promoción de la inversión debería impactar una amplia cadena productiva contribuyendo así a la creación de empleos y al mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores. Todo ello, aparentemente, al margen del Estado o por lo menos jugando un papel mínimo, aunque de hecho su intervención en este sentido ha sido evidentemente muy activo.

En tanto que la exigencia de *no-intervención* en materia de bienestar social ha transitado por una carretera de mayor velocidad bajo el argumento de su falta de efectividad además de significar altos costos.

La lectura crítica de tal situación, incluso desde algunas entidades del propio gobierno, enfatiza la inviabilidad de la estrategia adoptada en dos sentidos: 1) Los efectos no deseados como la pobreza tienden a agudizarse y 2) Después de varios años de aplicar la receta no se vislumbra la distribución de la riqueza por la vía del mercado.

Por el contrario, la forma de apropiación de la riqueza bajo el esquema de libre mercado, al que están expuestos los individuos en el modelo neoliberal, muestra la profundización de las desigualdades, lo cual puede convertirse en un factor de conflicto social y de ingobernabilidad. Este escenario conduce a que quienes no cuentan con los recursos necesarios para competir (educación, información, empleo...), son excluidos del sistema de producción y de los mecanismos de apropiación de bienes, incluso de los bienes y servicios básicos.

Esta dinámica de exclusión social, especialmente laboral<sup>14</sup>, se fortalece más aún con la reducción de la intervención estatal, en materia de bienestar social, que venía dándose a través de subsidios generalizados o ampliados, que en las décadas pasadas, contribuyeron a mitigar entre algunos grupos, los impactos de los vaivenes del mercado de trabajo y de productos.<sup>15</sup>

Sin embargo, esta última lectura ha conducido, desde mi punto de vista a una discusión marginal o poco significativa, ya que en el fondo la medición de la pobreza, la identificación de los más pobres o la definición de acciones para lograr mayor eficacia y eficiencia de los programas sociales focalizados, si bien contribuye a mitigar la pobreza, de ninguna manera evita la producción de más pobres.

La concentración de la riqueza en manos de unos cuantos ha sido, en parte resultado, no sólo de la forma *intervención - no intervención* del Estado que se promueve, sino fundamentalmente de la falta de democracia. No me refiero a la democracia formal o electoral que es el sentido anglosajón del término, sino como forma de ejercicio de gobierno.

## A manera de Conclusión

Resulta paradójico presenciar en los albores del nuevo siglo la ola democratizadora que envuelve a casi toda América Latina, con el ascenso de gobiernos democráticos, de la que México no está exenta y vivir paralelamente una situación alarmante de aumento de la pobreza, no sólo en el campo, sino también en las ciudades convertidas hoy en los espacios de convivencia predominante en México y en el mundo entero.

Esta paradoja encierra, por un lado una conceptualización reduccionista de la democracia, cuando se limita a procesos electorales constreñidos a la

---

<sup>14</sup> El desarrollo tecnológico en la producción de bienes y servicios, así como de los medios de comunicación, tienden a modificar los procesos de producción y con ello requerir poca mano de obra especializada y de alta cualificación. Por ello el sistema económico muestra escasa capacidad para generar suficientes empleos. Adicionalmente el mercado mundial de trabajo se organiza en función de las ventajas comparativas que ofrecen las economías nacionales.

<sup>15</sup> Desde luego no hay que olvidar que, durante varias décadas, los verdaderos beneficiarios de la política de subsidios fueron los grupos empresariales nacionales, que hoy se identifican entre los consorcios más importantes del país, algunos con rango transnacional.

acción de la emisión del voto. Por otro, a la crítica con la que coincido, de la *democracia apolítica*, es decir de aquellas formas de participación que se agotan en las urnas y que sólo sirven para legitimar estructuras de poder, presas de sus propias cárceles.<sup>16</sup>

Un régimen democrático es aquel en el que las políticas públicas de desarrollo económicas y sociales, no puede plantearse sin la discusión pública y consensuada de las decisiones que toma el gobierno. Decisiones a nivel no sólo del modelo de desarrollo, sino también de aquellos temas y asuntos que se resuelven en los espacios estatales y locales.

Si bien en México es común hablar de políticas públicas en realidad se trata de políticas de carácter gubernamental, pues son formuladas de manera centralizada y autoritaria por quienes conforman la élite política del régimen en turno.<sup>17</sup> Además de que se trata de acciones coyunturales que muy rara vez van más allá del umbral sexenal.

Una *política pública*, reúne ciertas condiciones. El término designa las estrategias de acción (las políticas) que le son imputables a los gobiernos ante la diversidad de problemas que enfrentan en su momento y adquiere la connotación de política pública cuando tales estrategias pueden sostenerse, argumentalmente, que tienen sentido público, que sirven al interés público y/o que responden al resultado de la agregación de las voluntades individuales del público ciudadano. Esto implica que políticas públicas y políticas gubernamentales no son equivalentes.

En la experiencia mexicana, la expresión política gubernamental, no dice nada de la *publicidad*<sup>18</sup>, esto es de la naturaleza pública del Estado, de las

---

<sup>16</sup> Michels, se refiere a la imposibilidad de los partidos políticos de incorporar las demandas de sus agremiados, dentro de su lógica de lucha por el poder en la que se encuentran inmersos y logran su razón de ser. Esta idea puede ser extensiva a los gobiernos independientemente de la estafeta que porten. Robert Michels, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Amorrortu, Buenos Aires, 1911.

<sup>17</sup> Para el caso de los Planes Nacionales de Desarrollo, y de los planes sectoriales las entidades de gobierno organizan Foros de Consulta Popular, que se convierten en mecanismos de legitimación y dejan a un lado los planteamientos y reflexiones surgidos de los diversos sectores de la sociedad civil.

<sup>18</sup> El neologismo «*publicidad*» se refiere a la naturaleza pública del Estado, de las instituciones políticas y/o de las decisiones, acciones y políticas gubernamentales, en tanto idoneidad y funcionalidad respecto del bienestar del público ciudadano. Los términos alemán e inglés para designar tal naturaleza son, *öffentlichkeit* y

instituciones políticas y/o de las decisiones, acciones y políticas, de los problemas ni de tales estrategias, más allá de que son las que la autoridad jurídicamente pública considera pertinentes. Apoyada en esa legalidad, la autoridad se ocupa de problemas privados o de dudosa publicidad y ejecuta políticas diseñadas para satisfacer, interesada o dolosamente, intereses privados, con grave perjuicio del interés público. En consecuencia, una política pública, no gubernamental, sólo puede ser definida mediante argumentación pública con amplia participación social, lo que equivale desde nuestro punto de vista a una política pública alternativa.

Sin embargo, en México la carencia de estructuras intermedias de participación social, en los diversos niveles de gobierno y en la amplia gama de materias que comprenden el desarrollo nacional, impide no sólo la definición de políticas de carácter público, sino también su operación y seguimiento acorde con las necesidades sociales y en términos de equidad. Sólo, en medio de este vacío, ha sido posible la puesta en práctica de acciones de gobierno que favorecen el enriquecimiento de algunos, a costa de lesionar la calidad de vida de millones de mexicanos.

Desgraciadamente, los espacios formales de participación, como son las cámaras de representantes, se encuentran ceñidas a prácticas centralistas y autoritarias, por la desinformación, la falta de compromiso y por actitudes de prejuicio y de desvalorización de las experiencias ajenas, aún si estas son exitosas.

En estas circunstancias las decisiones de gobierno enfrentan una creciente falta de legitimidad de las políticas gubernamentales, a tal punto que podría argumentarse que está coadyuvando a una visión *desencantada*, en términos weberianos, de la política y del Estado si ambos pierden componentes del imaginario colectivo que representan.<sup>19</sup>

Este desencanto, especialmente entre los grupos sociales pobres, favorece un círculo vicioso de autoexclusión, lo que deja en manos de unos cuantos la

---

*publicity*, respectivamente. Cfr. Fernando Bazúa y Giovanna Valenti, "Política pública y desarrollo", en Carlos E. Massé Narváez y Eduardo Andrés Sandoval Forero (coords.), *Políticas públicas y desarrollo municipal. Problemas teórico-prácticos de la gestión pública y municipal*, El Colegio Mexiquense/Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1995, pp. 51-82.

<sup>19</sup> Luis F. Aguilar V., "La política después de las ilusiones", *Nexos*, 1981.

toma de decisiones sobre la dirección que debe tener el desarrollo económico y social del país. Con ello, se cancela día a día, la posibilidad de una discusión pública donde los intereses de las mayorías que menos tienen sean considerados, en detrimento del fortalecimiento de un régimen democrático y de un desarrollo económico y social incluyente.

De esta manera, la política social considerada antaño como una forma de redistribución de la riqueza podría ser abolida definitivamente a cambio de incrementar la inconformidad, las demandas sociales y de reducir la gobernabilidad.

Por ello, de no consolidarse las formas y los espacios de participación social en la definición de las relaciones entre economía y política social es de preverse, una situación de mayor pobreza y el detrimento de las condiciones de vida de quienes se encuentran marginados de la toma de decisiones gubernamentales tanto a escala federal como estatal y municipal.

El escenario de pobreza y empobrecimiento en México, hace necesario insistir en la definición de una política social basada no solamente en subsidios difusos o francamente manipulados como ha ocurrido en el pasado, sino esencialmente en la formulación de políticas que vinculen a la económica con el bienestar social. Estos rasgos de política pueden ser pensados en términos de una política alternativa, esto es de una política pública tal y como ha sido definida más arriba.