



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

CENTRO UNIVERSITARIO UAEM ZUMPANGO

**LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

*Organizaciones y Políticas Públicas dentro del Sexenio de Carlos Salinas de
Gortari*

TESIS:

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA:

C. Sandra Sánchez Bernal

ASESOR:

Dr. Jaime Espejel Mena

Zumpango, Estado de México, Mayo de 2018

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

CENTRO UNIVERSITARIO UAEM ZUMPANGO

LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Organizaciones y Políticas Públicas dentro del Sexenio de Carlos Salinas de Gortari

TESIS:

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA:

C. Sandra Sánchez Bernal

ASESOR:

Dr. Jaime Espejel Mena

Zumpango, Estado de México, Mayo de 2018

Dedicatorias

A Dios por darme el regalo de la vida, las ganas de seguir mis sueños y por permitirme alcanzarlos al llevarme hasta el lugar en el que ahora me encuentro.

A mi mamá que con su amor y consejos me formo como la persona que ahora soy, fuiste tú, amiga y confidente, quien ha marcado mi vida, el ser que me ha consolado, quien ha guiado mis pasos con el correr de los años; la homenajeadada en este día eres tú, estoy en deuda contigo porque no tengo como pagarte todo lo lindo que he recibido de ti, gracias por tu fuerza, por tu ternura, por darme todo de ti y hasta lo que no has tenido. Tu mi persona más admirada en el mundo. Te amo.

A mi padre por haberme acompañado en mi formación desde mis primeros años y por sus consejos en los momentos indicados, gracias. Mi ejemplo de valores.

Sandra Sánchez Bernal

Agradecimientos

Mi más grande reconocimiento a todos los maestros que en cada paso de mi formación profesional me apoyaron brindándome sus conocimientos, siendo parte importante durante mi estancia en el CU UAEM Zumpango.

Especialmente agradezco al Dr. Jaime Espejel Mena por confiar en mí, sin usted está tesis nunca hubiera podido ser completada, gracias por el apoyo brindado y por su conocimiento tan acertado en la asesoría de este trabajo.

Agradezco a los maestros Alejandra Anaya Flores y Lorenzo Mena Jandete por su oportuna atención y valiosa ayuda, ya que sin ellos no hubiera sido posible concluir la presente.

A mi madre Martha Beatriz Bernal Ávila por creer en mí, por su amor único, apoyo invaluable y consejos; porque gracias a ella ahora soy lo que soy y puedo culminar este gran anhelo, el ser profesionista que es la mejor herencia que pudiera recibir.

Índice

CAPITULO I. Teoría de la Organización y Políticas Públicas.

1.1 Organizaciones Políticas y Públicas.

1.2 Estado y Acción de Gobierno.

1.3 Gobierno y Programa Social.

CAPITULO II. Importancia de las Políticas Públicas.

2.1 Terminología Política Pública.

2.2 Implementación y aportaciones de las Políticas Públicas.

2.3 Importancia de las Políticas Públicas.

CAPITULO III. Sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

3.1 Gobierno Salinista.

3.2 Implementación de Políticas Públicas en el periodo de 1988 a 1994.

Objetivo General

Conocer los planteamientos teóricos de la ORGANIZACIÓN PÚBLICA para aplicarlos en la comprensión de las POLÍTICAS PÚBLICAS dentro del sexenio Salinista.

Introducción

Para el desarrollo de cualquier Estado es indispensable contar con Instituciones realmente eficaces que sepan captar los problemas de los ciudadanos, a través de sus diferentes organizaciones, pero lo realmente eficaz y preponderante es resolver los problemas presentados con reformas que den solución y con Políticas Públicas muy bien implementadas.

Pese a la complejidad en el terreno teórico, es en lo pragmático donde podemos constatar que al menos en México, la práctica de la política es asunto de corto plazo, donde resolver lo inmediato es lo imperativo, entenderla y practicarla, simplemente se malentendió como una relación mando-obediencia, basada en el clientelismo, donde pocos administran, otros más obedecen y muchos más padecen. Nuestro Sistema Político Mexicano no fue únicamente herencia del régimen *post - revolucionario*, sino que desde el virreinato, fue tejiéndose una red de complejidades que solo favorecían a los feudos de poder, mientras la mayoría se mal acostumbró a la perversa normalidad de lo desigual. Por eso las reglas actuales, no son suficientes para enfrentar la pluralidad política que cada día crece, nuestros lastres con el pasado son ocultados por una modernidad ficticia que no nos permite convivir, solo ocurre discursivamente y no en la realidad.

Reconocer nuestros problemas es una tarea necesaria pero insuficiente cuando se habla de políticas públicas: Las herramientas elegidas para solucionarlo fracasan, proponemos repensar esas herramientas para abordar los problemas. En el caso mexicano hemos recurrido principalmente a dos: gobernar por leyes y gobernar por planes. La primera implica que ante la detección de un problema y sus consecuencias, éstas pueden revertirse si se aplica un marco jurídico que lo regule. No obstante, generar leyes no es generar políticas, ello se complica cuando la repartición de justicia es cuestionable. La segunda, gobernar por planes, presupone que el diseño de un proyecto por si mismo soluciona el problema, pero también es una camisa de fuerza que obliga a los políticos a ser indiferentes a los cambios propios de la dinámica social. Hablando de las Ciencias Sociales, los

procesos no son estáticos, un plan, por muy bien diseñado que sea, implica desconocimiento de esa variabilidad. Evidentemente las leyes y los planes tienen una trascendencia considerable, no queremos descalificarlos o anularlos, simplemente enfatizamos que como herramientas, no son las más adecuadas.

Es común asociar el concepto de políticas públicas a las meras acciones de gobierno, de tal modo que cualquier acción de los actores gubernamentales es considerada erróneamente como políticas públicas. Los gobiernos no son ya los únicos actores en las fases del ciclo de las políticas, si bien toda política pública es una acción de gobierno, no se reduce a este.

Para entender qué son las políticas públicas, es necesario diferenciar dos conceptos: *Politics* (política) y *policies* (políticas). El primero es entendido como las relaciones de poder, los procesos electorales, las confrontaciones entre organizaciones sociales con el gobierno. El segundo tiene que ver más con las acciones, decisiones y omisiones por parte de los distintos actores involucrados en los asuntos públicos.

Al hablar de política; en singular, *politics*, nos referimos a las relaciones de poder, objeto de estudio de la Ciencia Política; y políticas, en plural cuando nos referimos a las políticas públicas; *policies*, *policy*. Esta es la clave para diferenciar la Ciencia Política, de las Ciencias de Políticas. No obstante existe la política de las políticas públicas, que son las relaciones de poder en el proceso de las acciones de gobierno con la sociedad. Lo anterior es aplicable a los diferentes sectores: política educativa, políticas educativas; política cultural, políticas culturales, política social, políticas sociales; etc.

Las políticas son el diseño de una acción colectiva intencional; el curso que toma la acción como resultado de las decisiones e interacciones que comporta son los hechos reales que la acción produce. En este sentido, las políticas son “el curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de políticas presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere. Las políticas se conforman mediante un conjunto de decisión, y la elección entre alternativas. Las

políticas se entienden como una declaración de intenciones, una declaración de metas y objetivos.

Las políticas son una cadena causal entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias, es decir, las políticas públicas son hipótesis, si implementamos éste curso de acción, tendremos estas metas y objetivos cumplidos.

Las políticas son cursos de acción destinados a la solución de problemas, donde inclusive el no hacer nada es una acción que se tiene que tomar en consideración y poner en práctica o no. Las políticas denotan también las intenciones de las fuerzas políticas, particularmente las intenciones de los gobernantes, las consecuencias de sus actos; tiende a significar intenciones más que consecuencias. Las políticas se convierten en el resultado de una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos y gubernamentales.

Harold Laswell, es el referente en la materia sobre ciencias de políticas, define en los años cincuenta a la política pública como: un grupo de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las política, con base científica, interdisciplinaria y al servicio de gobiernos democráticos, veinte años después en 1971 agregaría un punto crucial en la definición, diciendo que: “el conocimiento del proceso de decisión y el conocimiento en el proceso de decisión”. Lo primero referido a las habilidades profesionales necesarias para participar en la toma de decisiones públicas, conociendo el proceso de decisión de la política y lo segundo referido a las habilidades científicas requeridas para contribuir a la invención de una teoría y práctica confiable, incorporando datos y teoremas de las ciencias en el proceso de decisión de la política con el propósito de mejorar la decisión pública. Es decir, hacer una diferencia entre ciencia para comprender el conocimiento del proceso de decisión y ciencia para decidir el conocimiento en el proceso de decisión. Esta diferencia desarrolló dos tendencias de las políticas públicas: estudios de políticas y análisis de políticas.

Cuando se habla de política pública se hace alusión a los procesos, decisiones, resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre

diferentes racionalidades organizativas y de acción y entre diferentes perspectivas evaluadoras, estamos pues ante un panorama lleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opiniones y cursos de acción específicos.

La ciencia tradicional consideraba, en los años cincuenta y sesenta, que las Políticas Públicas eran variables dependientes de la actividad Política. Se presuponía que las políticas no eran más que el resultado, el producto, la consecuencia, de los gobernantes o de quienes estaban representados en el sistema mediante los partidos políticos. Es decir, las políticas eran las decisiones de los gobernantes para la solución de un problema en particular, y que solo eran realizadas para legitimar su poder ante los gobernados.

Una política pública no es cualquier acción del gobierno, que puede ser singular y pasajera, en respuesta a particulares circunstancias políticas o demandas sociales. Dicho de otra manera, lo específico y peculiar de la política pública consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés o beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente, en correspondencia con el cumplimiento de funciones públicas que son de naturaleza permanente o con la atención de problemas públicos cuya solución implica una acción sostenida. La estructura estable de sus acciones, que se reproduce durante un cierto tiempo, es lo esencial y específico de ese conjunto de acciones de gobierno que llamamos política pública.

Para México el gobierno Salinista representó un parte aguas debido a que en las anteriores gestiones o más bien en los anteriores gobiernos, pues realmente no existían políticas públicas en México, existían las llamadas políticas económicas debido al sistema económico que manejaba México, pero al inicio de un sexenio antes, es decir (1982-1988) con Miguel de la Madrid se pone en marcha la nueva corriente económica que ya no corresponde al modelo ISI (Industrialización por Sustitución de Importaciones), estamos hablando del Neoliberalismo, una nueva corriente la cual se reafirma como una clara oposición a los excesos, abusos y

corrupciones del intervencionismo estatal, que por otro lado no tiene limitación o control por parte de la sociedad.

Las políticas públicas se aplicaron al mejoramiento de las decisiones del gobierno y al diseño de alternativas de políticas públicas, precisamente para la racionalidad de la toma de decisiones. El gobierno aparece como un actor relevante dentro del reparto del proceso de política pública, pero los estudios y evaluaciones no se realizan tomando en consideración los nuevos aportes relativos a la gobernabilidad o gobernanza.

La gobernanza va más allá que la gobernabilidad, pues está interesada en el proceso de gobierno antes que en incrementar sólo la capacidad del mismo. Sin embargo, su tesis central consiste en afirmar que aunque los gobiernos adoptaron fórmulas ofrecidas por los análisis de políticas públicas y la nueva gestión pública a fin de asegurar la gobernabilidad, el resultado obtenido de estas prácticas fue el de desarrollar y posibilitar socialmente la gobernanza.

Si bien esta aproximación conecta directamente las políticas públicas con la gobernabilidad, fueron en realidad los gobiernos los que al utilizar estas herramientas analíticas y metodológicas, realizaron la conexión entre las políticas públicas y la gobernabilidad. La relación entre políticas públicas y gobernanza deviene como un resultado no buscado inicialmente por los gobiernos, pero sí generado durante el proceso; así como se presenta, es un efecto “carambola”.

El problema de la gobernabilidad puede ser abordado desde el enfoque de políticas, especialmente si se enfatiza en la construcción social de los problemas y en la agenda pública. Esto ofrece enormes posibilidades para que se pueda realizar una integración de los dos paradigmas, o al menos un tipo de análisis integrado que pueda compartir y utilizar categorías de uno y otro lado. En este planteamiento, el necesario alineamiento entre las demandas sociales, concretadas en términos de problemas públicos, y la capacidad de respuesta gubernativa, conduce al punto neurálgico del proceso mediante el cual esas problemáticas públicas se convierten en políticas públicas. La conexión entre

governabilidad y políticas públicas ocurre precisamente de esta manera: al momento de la conformación de la agenda pública.

La capacidad de formular e implementar políticas requiere procesos de interacción entre actores estratégicos en diferentes niveles de política, es allí donde se incluye el papel que juegan las instituciones, las cuales funcionarían como las dotaciones en términos de derechos y oportunidades de los individuos, otorgando o negando oportunidades de realización de políticas públicas efectivas para la sociedad.

Está es una buena forma de vincular gobernanza y políticas a través de la gobernabilidad, que en último término hace referencia al refuerzo mediante el proceso político de las demandas y preferencias canalizadas institucionalmente y las políticas llevadas a cabo. De esta manera, la gobernanza estaría referida a procesos de interacción social regidos por reglas de juego (instituciones), y la gobernabilidad pasaría a ser algo más amplio que el desempeño gubernamental; sería la cualidad conjunta del sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte.

En esta propuesta, las necesidades no son exclusivas de la sociedad y las capacidades tampoco lo son del gobierno, sino que son interdependientes, como políticas y sociales, como públicas y privadas, referentes al Estado y a la sociedad: las necesidades (demandas) y las capacidades (políticas efectivas) se construyen socialmente y el resultado depende de la estructura institucional y de los actores.

Capítulo I.

***Teoría de la Organización
y Políticas Públicas.***

Organizaciones y Políticas Públicas.

Los especialistas de la ciencia política se sienten predispuestos por las tradiciones de su disciplina a producir por lo menos un pequeño número de mentalidades en cada generación, que piensan de un modo contextual, y que en la época moderna, están alineados por la fragmentación de las universalidades.

El interés por las cosas públicas implica la movilización de todos los conocimientos ya sean de tendencia o de condición, que iluminan la forma de las cosas por venir o que estimulan la intervención o valoración de las alternativas normativas.

La administración se entendía tradicionalmente como la actividad analítica y practica que se encarga de organizar el modo como habrán de ejecutarse las decisiones del gobierno a fin de que sean eficaces. El conocimiento de la Política Pública es conocer el modo como una política es elaborada y conocer los factores que explican la actual configuración y contenido de la misma, al determinar sus objetivos, instrumentos y actores, y los factores que han motivado su evolución, ocasionando los cambios de la política a lo largo de los años.

Las organizaciones públicas se congregan en cualquier Estado en torno a un gran volumen de entes que gestionan servicios, definen políticas públicas, están bajo las órdenes de unas instancias políticas, pero que, ante todo, son organizaciones con aciertos, expectativas, problemas y dilemas de carácter organizativo. Por su naturaleza pública son unas organizaciones muy especiales y exigen un tratamiento específico y diferente al de las organizaciones privadas.

Las organizaciones públicas son empresas establecidas por el gobierno para proporcionar servicios públicos. Son aquellos entes que incumben al Estado, poseen personalidad jurídica, patrimonio y sistema jurídico propio. Se implantan por razón de un decreto del Ejecutivo, para la actuación en actividades mercantiles, industriales y de servicio o cualquier otra actividad conforme a su denominación y forma jurídica. Los actos de las Empresas Públicas se rigen por leyes de función pública. Todos sus actos son reglamentados por la Ley y están encaminados a la prestación de servicios de interés general para la sociedad.

Las organizaciones públicas pertenecen al sector público; administración central o local, y las organizaciones privadas pertenecen a individuos particulares y pueden vender sus acciones en bolsa. En contraste con la empresa privada, la empresa pública no busca la maximización de sus beneficios, las ventas o la cuota de mercado, sino que busca la utilidad general de la colectividad a la que pertenece.

El proceso de toma de decisiones de la empresa pública difiere de aquellas que pertenecen al sector privado en cuanto a que el poder de iniciativa parte del Estado, que lo ejerce estableciendo sus objetivos y controlando su actividad.

La diferencia entre empresa pública y privada no es absoluta. Por un lado, coexisten empresas mixtas, cuyo capital social es en parte público y en parte privado. Asimismo una empresa privada puede convertirse en empresa pública si el gobierno decide nacionalizarla. De forma análoga, una empresa pública puede pasar al sector privado tras un proceso de privatización.

Estado y Acción de Gobierno.

Las perspectivas del gobierno democrático responsable quedan realizadas cuando la actuación del gobierno y de todos los demás participantes influyentes en el proceso político están abiertas a una mutua inspección y valoración. Esas inspecciones cobran una mayor profundidad cuando se contemplan los sucesos inmediatos en el contexto más amplio del espacio y del tiempo.

El conjunto de problemas o situaciones seleccionado por el Gobierno para darle la condición de Política Pública depende fundamentalmente de la naturaleza del régimen político y de la capacidad de movilización de la sociedad, en el entendido que son el medio que facilita la interacción orgánica entre el Estado y la sociedad civil.

Todo Estado es una asociación y toda asociación no se forma sino en vista de algún bien, puesto que los hombres, cualesquiera que sean, nunca hacen nada sino en vista de lo que les parece ser bueno. Todas las asociaciones tienden a un bien de cierta especie, y el más importante de todos los bienes debe ser el objeto de la más importante de las asociaciones, de aquella que encierra todas las demás, a la cual se le llama precisamente Estado o asociación política.

El Estado procede siempre de la naturaleza, lo mismo que las primeras asociaciones, cuyo fin último es aquél que busque el bienestar de la mayoría; porque la naturaleza de una cosa es precisamente su fin, y lo que es cada uno de los seres cuando ha alcanzado su completo desenvolvimiento, se dice que es su naturaleza propia. Puede añadirse, que este destino y este fin de los seres es para los mismos el primero de los bienes, y bastarse a sí mismo es a la vez un fin y una felicidad. El Estado es un hecho natural, que el hombre es un ser naturalmente sociable, y que el que vive fuera de la sociedad por organización y no por efecto del azar, es ciertamente, o un ser degradado, o un ser superior a la especie humana.

No puede ponerse en duda que el Estado está naturalmente sobre la familia y sobre cada individuo, porque el todo es necesariamente superior a la parte, puesto

que una vez destruido el todo, ya no hay partes. Las cosas se definen en general por los actos que realizan y pueden realizar, y tan pronto como cesa su aptitud anterior, no puede decirse ya que sean las mismas; lo único que hay es que están comprendidas bajo un mismo nombre. Lo que prueba claramente la necesidad natural del Estado y su superioridad sobre el individuo es, que si no se admitiera, resultaría que puede el individuo entonces bastarse a sí mismo aislado así del todo como del resto de las partes; pero aquel que no puede vivir en sociedad y que en medio de su independencia no tiene necesidades no puede ser nunca miembro del Estado.

La naturaleza arrastra pues instintivamente a todos los hombres a la asociación política. El primero que la instituyó hizo un inmenso servicio, porque el hombre, que cuando ha alcanzado toda la perfección posible es el primero de los animales, es el último cuando vive sin leyes y sin justicia. En efecto, nada hay más monstruoso que la injusticia armada. El hombre ha recibido de la naturaleza las armas de la sabiduría y de la virtud, que debe emplear sobre todo para combatir las malas pasiones. Sin la virtud es el ser más perverso y más feroz, porque sólo tiene los arrebatos brutales del amor y del hambre. La justicia es una necesidad social, porque el derecho es la regla de vida para la asociación política, y la decisión de lo justo es lo que constituye el Estado.

El auténtico papel del gobierno en la ventaja competitiva nacional es el de influir en los cuatro determinantes dentro de una sociedad como lo son las condiciones de los factores, condiciones de la demanda, sectores afines y de apoyo, estrategia, estructura y rivalidad de la empresa. Los condicionantes de los factores se ven afectados por las subvenciones, la política respecto a los mercados de capital, la política educativa y otras intervenciones por el estilo. El papel del gobierno al moldear las condiciones de la demanda local es más sutil. Los entes gubernamentales establecen normas o reglamentos locales concernientes al producto que delimitan las necesidades de los compradores o influyen sobre ellos. El Gobierno también suele ser un comprador importante de muchos productos de una nación. La forma en que se desempeñe este papel de comprador puede ayudar o perjudicar a la industria de la nación. El Gobierno puede moldear las

circunstancias de los sectores conexos y de apoyo de otras e incontables maneras, tales como el control de los medios publicitarios o el establecimiento de normativas para los servicios de apoyo. La política gubernamental influye también en la estrategia, estructura y rivalidad de la empresa, por medio de mecanismos tales como la regulación de los mercados de capitales, la política fiscal y la legislación.

El Estado-nación, en su pretensión de combinar en un marco único las dimensiones política, cultural, económica y militar del poder, es prisionero de una concepción espacial del poder, aún cuando intente redistribuir sus competencias según un principio federal.

Las funciones del estado es sostener las relaciones exteriores, defender la integridad del territorio; mantener el orden interior para garantizar la seguridad de personas y cosas; establecer el marco legal al que deben acomodarse las autoridades y los particulares que, libremente, buscan la realización de sus objetivos sin más límite que el respeto a la libertad de los demás, conforme a derecho; e impartir justicia para dirimir los conflictos entre los ciudadanos, así como entre ellos y las autoridades, todos iguales ante la ley y proveer los bienes y servicios públicos que el mercado no provea y resulten necesarios. Si el Estado protege a la sociedad de la violencia y la invasión de otras sociedades; protege a los individuos de la injusticia y la opresión de otros miembros de la misma sociedad, y provee de bienes públicos, con moderación y sin interferir el libre juego de los intercambios voluntarios, ofreciendo la máxima libertad económica conveniente y la máxima libertad política alcanzable estaríamos en condiciones satisfactorias de democracia y prosperidad.

Gobierno y Programa Social.

El Gobierno es el conjunto de órganos ejecutores del Poder Público del Estado que realizan la voluntad de éste, ordenando y manteniendo un régimen con arreglo a la Constitución. El Gobierno generalmente se reduce como si fuera sólo el Poder Ejecutivo. No es así. El Gobierno es el conjunto de los Poderes públicos llamados en otros países órganos. Órgano Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Órgano Electoral.

Diferencias entre Estado y Gobierno. El Gobierno es particular, el Estado es general. El Gobierno es parte del Estado, el Estado es parte de la Nación. El Gobierno es de carácter positivo, el Estado es de carácter abstracto. “El gobierno, es el conjunto de órganos del Estado formado por las autoridades públicas que ejercen el poder del Estado” (Duguit, 1893: 53).

El término programa hace referencia a un plan o proyecto organizado de las distintas actividades que se irá a realizar. El programa social es una iniciativa realizada por el gobierno o la sociedad civil a través de organizaciones no gubernamentales, con el fin de mejorar las condiciones de vida de una sociedad para lograr su bienestar social, por ejemplo: educación sexual en adolescentes, un buen programa sería la entrega de materiales educativos y la entrega gratuita de preservativos.

El programa social es el adjetivo que califica a aquello vinculado a la sociedad; la comunidad de personas que mantienen interacciones y comparten una cultura. Es una iniciativa destinada a mejorar las condiciones de vida de una población. Se entiende que un programa de este tipo está orientado a la totalidad de la sociedad o, al menos, a un sector importante que tiene ciertas necesidades aún no satisfechas.

Los actores gubernamentales no son los únicos en las fases de las políticas públicas, la construcción de la política no es una decisión aislada, es más bien una decisión subóptima que busca reducir el número de perdedores y ampliar ganadores, dicho en otras palabras, una política pública por sí misma, trata de dar

una solución a un problema acotado. Un Estado o gobierno por más democrático que sea, no pueden solucionar todos los problemas, por eso la parte política o relaciones de poder de las políticas que son las acciones de gobierno se vuelve un asunto que no a todos gusta. Implica dejar asuntos de lado y elegir los que tengan una razonada participación de gobierno y sociedad, es decir, abordar mediante la política pública lo sensatamente tratable, por eso insistimos que es subóptima. Sin embargo la discusión de lo público permitirá gradualmente abordar temas más complejos.

No hay nada más erróneo que considerar lo público como exclusivo de lo gubernamental o a lo privado, en un proceso federalista tan joven como el del caso mexicano, hace necesario acotarlo. Nos enfrentamos a procesos políticos complejos con estrategias centralistas. México es como una máquina destantalada que no por apretar un tornillo va a mejorar. Por lo que la política pública se posiciona como una herramienta que no es omnipotente, sino que busca gradualmente arreglar esa máquina de manera conjunta abordando asuntos específicos, no de manera general.

Lo que hace la política pública es dar un marco de análisis y acción para revertir lo indeseable, de manera organizada, donde los actores no se reducen al gobierno, y sobre todo donde se rescata la parte pública de la política, incorporando diferentes conocimientos científicos. Hay en todo momento relaciones de poder implícitas en el proceso, que obliga a los tomadores de decisiones, a tratar la pluralidad política que hoy nos ha rebasado.

No se puede hacer un adecuado diseño de una política pública si no se conoce a profundidad la problemática que intenta solucionar o el efecto que pretende generar, el cual solo será posible conocerlo a través de una adecuada comunicación con los actores involucrados.

Todo diseño parte de una correcta comunicación con la sociedad, elaborando el diagnóstico adecuado y oportuno sobre las necesidades, problemas, carencias, expectativas, sentimientos y deseos de los ciudadanos involucrados en el proceso de la política pública.

Para implementar una política pública viable y con impacto trascendente se tiene que contar con una participación activa de la sociedad misma que se puede lograr con la existencia de una adecuada e inteligente comunicación.

Para poder realizar una evaluación adecuada de una política pública, saber que tanto ha funcionado y que tanto impacto a generado, se requiere conocer la opinión de los ciudadanos ya que ellos son los principales actores involucrados, conocer las opiniones y sentimientos que genera dicha política, así como conocer el cómo se puede mejorar para generar un mayor cambio.

Toda política pública se sustenta en una adecuada comunicación; su éxito depende de la capacidad de comunicación de los gobiernos en turno, ya que la comunicación se encuentra presente durante todo el proceso que conlleva toda política pública gubernamental.

“Toda política pública presenta las siguientes características: pretende alcanzar un fin o una meta determinada, provee un curso deseado del evento, plantea una línea de acción preferida, contiene una intención manifiesta y contempla la implementación o puesta en operación de dicha acción” (Valdez, 1967: 17).

Las políticas públicas deben ser presentadas y publicadas a partir de los beneficios que genera para la sociedad, tratando de que esta sea incluyente y genere beneficios tanto para las generaciones presentes como las futuras. De igual forma deben publicarse a partir del impacto social que genere, ya sea mejorando la calidad de vida, solucionando un problema en lo particular o creando condiciones futuras que impacten positivamente el proceso y desarrollo de la comunidad.

La mayoría de los programas sociales son desarrollados por el Estado, que tiene la responsabilidad de atender las necesidades de todas las personas. Un gobierno, de este modo, puede poner en marcha planes que busquen garantizar el acceso a la educación, campañas de prevención para cuidar la salud o iniciativas para combatir la desnutrición infantil. Precisamente el importante valor que tienen estos programas hace que los partidos políticos, cuando concurren a unas elecciones, hagan especial hincapié en dar a conocer sus propuestas en ese

sentido. Debido a la ineficacia del Estado, es frecuente que la sociedad civil impulse sus propios programas sociales a través de organizaciones no gubernamentales y diversos tipos de asociaciones.

Uno de los errores que más frecuentemente cometen las dependencias gubernamentales cuando analizan políticas públicas consiste en ignorar sus implicaciones políticas. El análisis debería permitir elaborar políticas susceptibles de implementación y el estudio de la factibilidad política es una de las vías para unir lo deseable con lo posible.

Hoy en día, los analistas participan en el proceso de elaboración de las políticas realizando actividades de presupuestación por programas, investigación de operaciones y análisis de costo-eficiencia, de costo-beneficio y de sistemas. Es evidente que, si se pretende que tenga alguna utilidad, el análisis no debe seguir estudios no útiles o haber perdido oportunidad política.

Los aspectos políticos de la toma de decisiones públicas y de la elaboración de políticas públicas suponen analizar con gran cuidado los problemas relacionados con la factibilidad política, con la obtención de apoyo, con la compatibilidad de objetivos en principios contradictorios y con la existencia de diversos valores.

Se tiene la teoría de que un programa social puede ser inmanejable, se argumenta que las instituciones sociales son obras de los hombres y por eso mismo pueden ser manipuladas con libertad para conseguir cualquier resultado que se desee.

Las políticas son teorías tentativas relacionadas con la naturaleza de los procesos sociales y con el funcionamiento de las instituciones sociales, por lo que se afirma que el análisis de políticas debería convertirse en un órgano para la evaluación crítica de propuestas o soluciones. Si se les ve como contrapartes institucionales de las teorías socioeconómicas, las políticas pueden ser discutidas objetivamente de acuerdo con juicios crítico-científicos.

La toma de decisiones e implementación de políticas públicas al atravesar la disciplina constitucional y administrativa, han modificado en sus cualidades las categorías clásicas del derecho público generando una falta de incertidumbre y

sistematización jurídica en la gestión administrativa como en la de políticas públicas.

El estudio de las políticas públicas ha representado un desafío al desarrollo de modelos teóricos capaces de acortar la distancia con métodos empíricos empleados principalmente en su implementación y uso.

La gestión administrativa, la implementación de políticas públicas y la participación de la sociedad civil, han hecho de la administración pública un sitio de cambios sustanciales; ya que por un lado se plantea la necesidad de una gestión administrativa eficiente, al igual que una gestión de políticas capaz de alcanzar metas planteadas por los propios programas.

Esta combinación requiere analizar cuidadosamente la naturaleza jurídica que caracteriza a las decisiones tomadas por la administración pública, en conjunto con los desafíos instrumentales que impone toda política pública.

La Política Pública se distinguió disciplinariamente de la administración pública, en tanto que su tarea era producir el análisis que sustentaba la decisión del gobierno, considerada la actividad central, la de mayor exigencia y dificultad, crucial para la eficacia de la acción del gobierno, mientras que la administración pública fue considerada una disciplina más operativa, de menor complejidad, cuya tarea era llevar a efecto la decisión gubernamental, cuyo contenido determinaba el proceso administrativo.

La política pública se distinguió de la ciencia política por la razón de que esta estudia la estructura, la legitimidad y los modos de ejercicio del poder público pero no el proceso de decisión mediante el cual el poder público decide sus políticas, sus actos de gobierno y no se ocupa de asegurar su eficacia directiva. La política pública, su análisis y elaboración, es una actividad diferente a la de la política, entendida esta como una actividad vinculada con el poder, orientada a obtenerlo, conservarlo, ampliarlo.

Según Lasswell (1951:14): "Podemos considerar las ciencias de políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de

interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un período determinado”.

Las ciencias de las políticas constituyen una empresa teórico-práctica que propende a la solución de problemas en aras de mejorar la decisión política, por consiguiente, una empresa contextual y comprometida con los valores de la democracia liberal.

El estudio de las políticas públicas se ha establecido como una subdisciplina de la ciencia política. Su objetivo es analizar las políticas y su relación con la política. Esta afronta de manera directa el análisis del poder en acción a través del estudio de las acciones del Estado y su relación con la sociedad. En otras palabras, se ha dedicado a estudiar el Estado en acción y su intervención. Sin embargo, a pesar de este consenso, no se puede hablar de una definición plenamente aceptada. Precisamente, al no haber un acuerdo sobre la definición del objeto de estudio de las políticas públicas, esto le ha permitido a la ciencia política estudiar temas claves para la politología que están, asociados con las políticas públicas, como la formación del poder, la burocracia, la relación legitimidad-gobernabilidad, la democracia, representativa y participativa y la acción colectiva, entre otros.

Desde la politología, el estudio de las políticas públicas en se ha convertido en una buena oportunidad para discutir problemas claves de la sociedad; económicos, ambientales, culturales, sociales. Por ello, busca dársele a las políticas públicas el carácter de tema de deliberación, donde confluyen problemas de interés general y donde debe participar tanto el Estado como la sociedad. Es claro el llamado de la politología a la participación de las organizaciones sociales en la selección de los temas y las estrategias que definen la gestión del desarrollo. Con esto, se busca que el proceso de las políticas públicas se convierta en el escenario para entablar discusiones, hacer pactos, empoderar a los ciudadanos, exigir al gobierno la rendición de cuentas, todo ello en el marco de la construcción y consolidación de la ciudadanía, siempre en relación con el Estado.

CAPITULO II.

***Importancia de las
Políticas Públicas.***

Termino Política Pública.

Se considera una política pública a una serie de decisiones, se refiere a la identificación de que existe un problema, el cual se debe intentar resolver, buscando la mejor manera para resolverlo, legislando sobre el tema. El proceso de elaboración de toda política pública implica decisiones e interacciones influenciadas sin duda por las conductas, las disposiciones del conjunto de individuos, grupos y organizaciones afectadas.

Las políticas públicas se manifiestan en el hacer gubernamental, siendo su principal ámbito, el terreno público. Lo público como lo abierto, de libre circulación, disponible para todos, es aquello completamente destinado a la participación de lo colectivo. Lo público corresponde al interés y utilidad común, siendo la seguridad social el objeto de atención prioritario de las políticas públicas ya que a través de ellas el gobierno se manifiesta atento al grado de responsabilidad social que le ha sido encomendado como instancia de atención social.

Las políticas públicas coadyuvan al ejercicio del gobierno haciendo de su capacidad de respuesta un mecanismo fundamental de gobernabilidad en donde la eficacia en la implementación de las políticas públicas a partir de una eficaz administración, se convierten en un requerimiento fundamental para todo buen gobierno responsable.

En el terreno de las políticas públicas se integran una diversidad de campos de gobierno: como la seguridad social, el orden social, la legitimidad y la gobernabilidad; permitiendo contar con campo abierto a la posibilidad de propuestas para el ejercicio del gobierno.

El análisis de políticas considera las políticas gubernamentales, interpretándolas tanto en sus efectos como en sus respuestas a la sociedad, determina criterios de selección y exclusión de problemas públicos a resolver por el gobierno; razones que determinan la elección de los instrumentos en los recursos para poner en acción.

Una demanda social no atendida generara un problema social la cual será atendida por una política social; una demanda política no atendida generara un problema político, el cual será atendido por una política pública. No hay un modo único de administrar o tratar los problemas sino una diversidad de acciones de gobierno.

Las políticas públicas son un factor común de la política y las decisiones del gobierno y de la oposición. Así la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer o de bloquear políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.

Las Políticas Públicas son el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos. Las Políticas Públicas deben ser consideradas como un proceso de toma de decisiones, un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo. La mayoría de las Políticas Públicas tienen un impacto directo en el bienestar de la población.

Las Políticas Públicas tienen que ver con el acceso de las personas a bienes y servicios. Consisten, precisamente, de reglas y acciones que tienen como objetivo resolver y dar respuestas a la multiplicidad de necesidades, intereses y preferencias de grupos y personas que integran una sociedad. Esto es lo que generalmente se conoce como agregar demandas, de forma tal que al final, las soluciones encontradas permitan que personas y grupos coexistan a pesar de sus diferencias.

Una política pública no es cualquier acción del gobierno, que puede ser singular y pasajera, en respuesta a particulares circunstancias políticas o demandas sociales. Dicho de otra manera, lo específico y peculiar de la política pública consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés o beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente, en correspondencia con el cumplimiento

de funciones públicas que son de naturaleza permanente o con la atención de problemas públicos cuya solución implica una acción sostenida. La estructura estable de sus acciones, que se reproduce durante un cierto tiempo, es lo esencial y específico de ese conjunto de acciones de gobierno que llamamos política pública.

Cuando un gobierno conoce la existencia de un problema, lo define y aprueba la opción de actuar sobre él, comienza el proceso de elaboración de la solución. Este proceso denominado formulación incluye diversos factores como: El establecimiento de metas y objetivos a alcanzar, la detención y generalización de los posibles caminos, todas las posibles alternativas, la valoración y comparación de las alternativas y finalmente la inclinación por una de ellas. Esta fase será una tarea exclusiva de los actores públicos, permanece en manos del gobierno la decisión final y el diseño de la política.

El estudio de las políticas públicas tiene su raíz en la década de 1950, en Estados Unidos, cuando algunos científicos sociales comienzan a interesarse cada vez más por la toma de decisiones en y para el ámbito público.

Lasswell (1951:14) menciona que: “La orientación hacia las políticas tiene una doble dimensión; por una parte se enfoca al proceso de la política y por la otra hacia las necesidades de inteligencia del proceso. La primera tarea busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología. La segunda tarea busca mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponibles a los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasa generalmente las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología”.

El análisis de políticas es una ciencia social aplicada que usa muchos métodos de investigación y argumentación para producir y transformar información relevante que pueda ser utilizada en las organizaciones políticas para resolver problemas de política. El análisis de políticas puede ser definido como un tipo de análisis que genera y presenta información con el fin de mejorar la base en la cual descansan los juicios de los decisores de políticas.

El análisis de políticas es valioso porque contribuye a la toma de decisiones, ofreciendo información con base en la investigación y el análisis, aislando y esclareciendo las cuestiones, revelando incongruencias en los fines o en los procedimientos, generando nuevas alternativas y sugiriendo las maneras de trasladar las ideas en políticas factibles y viables.

Históricamente la política pública no ha sido el foco central de la ciencia política. Los estudiosos de la ciencia política se han interesado en las instituciones y estructuras del gobierno, en los procesos y comportamientos políticos, más que en el contenido mismo de la política. La ciencia política tradicional enfocó principalmente su atención a la estructura institucional y a la justificación filosófica del gobierno. Y la ciencia política moderna, aquella conocida como conductista por su parte, la enfocó a los procesos y comportamientos asociados con el gobierno. Se dedicó entonces a estudiar las bases psicológicas y sociológicas de la conducta de los individuos y los grupos, los factores determinantes del voto y de otros actos políticos, el funcionamiento de los grupos de interés y de los partidos políticos, la descripción y explicación de los procesos y comportamientos en las arenas legislativas, ejecutivas y judiciales. Pero ni la ciencia política ni la tradicional tuvieron algo que ver con el contenido de la política pública.

El estudio y el análisis de las políticas públicas continuamente se están transformando y adecuando dependiendo el contexto en el cual se vive en los países, el estudio y la investigación al tema va cambiando con respecto a procesos políticos, económicos y culturales dependiendo la época en la cual se desarrollen estas. Del mismo modo los autores tanto los clásicos como los contemporáneos de este tema, manejan distintas perspectivas para éstas.

El estudio de las políticas públicas se caracteriza por una curiosa anomalía: los investigadores se hallan divididos, no sólo por las metodologías, sino también por la misma definición del objeto de estudio. Precisar cuáles son los elementos constitutivos de una política pública constituye, en efecto, una tarea más bien compleja tanto a nivel teórico como operativo.

Autores Clásicos. Los modelos y las metodologías se van adecuando a conceptos, es por esta razón que existen diversas perspectivas, se clasifica en clásicos en donde se incorporan a los autores que inician sus estudio sobre las políticas públicas, parten de la idea de un problema y a la agenda, lo cual no significa que los elementos teóricos planteados en su momento no constituyan insumos para observarlos desde una perspectiva prospectiva o de actualidad.

Entre los autores clásicos, se encuentran:

Carlos Ruiz Sánchez. En su Manual para la elaboración de políticas públicas estipula seis pasos, es un modelo parecido al de Lasswell y Aguilar Villanueva, porque estos autores visualizan el procesos de las políticas públicas en una serie pasos o secuencias.

1. Identificar y definir los problemas. Una vez definido lo que es un problema, dentro del ámbito de las políticas públicas y según de acuerdo con el manual de Sánchez, es preciso identificar lo siguiente: ¿Cómo altera la situación? y ¿Cuándo se detecta?
2. Percibir la problemática actual o futura. Dentro de este segundo punto del manual de elaboración de políticas Ruiz, toma como punto de partida la pregunta de ¿Cuáles son las condiciones del ámbito de acción de la política pública?
3. Seleccionar soluciones. Una vez que se hayan definido los problemas, el siguiente paso, es seleccionar las soluciones. Se tiene que tomar en cuenta que puede haber una solución para cada problema, o incluso varias soluciones para un solo problema y problemas que no tengan solución o que la atención no sea inmediata.
4. Establecer objetivos o metas. Una vez identificados los problemas y las soluciones, habrá que determinar lo que se desea alcanzar con la política pública en otras palabras la meta. Para lograrlo se deben de establecer los objetivos; estos objetivos tiene que ser lo más concretos posible, y mantenerse dentro de la ideológica-política del gobierno.

5. Seleccionar los medios. Una vez considerando los objetivos y las metas, se procederá a determinar los recursos, ya sean humanos, físicos, financieros y tecnológicos; se necesitan para la aplicación de la política pública.

6. Implementación. Cabe mencionar que Carlos Ruíz a esta fase del ciclo de las políticas públicas implícitamente la relaciona con la formalización de estas: se ha formulado la política pública, es decir se ha expresado en términos claros y precisos el conjunto de decisiones políticas que orientaran a una o varias acciones.

Lo que hay que destacar también dentro de este manual y que se aplicara para la investigación es la ponderación de los efectos o dicho de otro modo el impacto social que ha traído consigo el programa a analizar, es decir, si ha mejorado la situación con la instrumentación o aplicación de la política o programa.

Autores contemporáneos. Los autores contemporáneos tienen una característica sustantiva, éstos más allá de identificar un modelo o proceso de políticas públicas, en el estudio que realizan profundizan en la participación que tienen los actores, sean instituciones de gobierno, grupos de interés o de presión. Dentro de esta corriente la instrumentación de una política pública si bien atiende a un esquema tradicional clásico entra en una dinámica de acuerdo y consenso respecto a los actores involucrados.

Ricardo Uvalle. El aporte que brinda Uvalle al campo de políticas públicas, lo relaciona con el espacio público y la intervención de la participación ciudadana, como generador de demandas y de probables soluciones.

El espacio público condensa la intervención de actores gubernamentales y no gubernamentales en la definición de los problemas y soluciones públicos, lo cual obliga a modificar el patrón de la conducción social con el auxilio de las políticas públicas. Por medio de las políticas públicas, el gobierno toma decisiones y realiza acciones para dar solución a las demandas y presiones públicas que ejerce la sociedad mediante la participación ciudadana.

Para Ricardo Uvalle dentro de espacio público se gestan las políticas públicas, éstas surgen en una arena en el que se disputa un juego de intereses, en donde la

ciudadanía presiona al gobierno a tomar decisiones para satisfacer las demandas que surgen a los problemas públicos que afectan a una comunidad.

David Arellano Gault y Felipe Blanco. Para estos autores existe una relación entre los términos de políticas públicas y democracia; la relación consiste en que las políticas públicas pueden ser consideradas como una herramienta de gobernanza, es decir, mediante esta se promueve y se posibilita la participación y deliberación de los diversos grupos sociales.

En una democracia los grupos sociales entran en una arena de poder que es más abierta y donde deben competir y muchas veces cooperar por influir exitosamente en la definición de las políticas públicas.

Arellano y Blanco, refieren que el aporte que hace Harold Lasswell a las políticas públicas contiene un vínculo con la democracia en dos aspectos:

a) El dar respuesta a las interrogantes planteadas por las ciencias de políticas implica aclarar tanto las metas que se persiguen con la acción gubernamental, como los valores que la sustentan; y b) el enfoque tiende un puente entre los tomadores de decisiones en el gobierno, los académicos de múltiples disciplinas y prácticamente cualquier otro actor que pueda aportar conocimiento valioso para la resolución del problema.

En ambos aspectos se reafirma el vínculo entre democracia y políticas públicas, ya que no solo el gobierno tratara de resolver alguna problemática, sino que también, se valdrá de otros grupos sociales y distintas disciplinas para la toma de decisiones y tratar resolver dichos problemas, alcanzado las distintas metas que se ha propuesto el gobierno.

Los autores en la relación que establecen entre el régimen de la democracia y políticas públicas concluyen que estas son aquellas decisiones y acciones legítimas de gobierno que se generan a través de un proceso abierto y sistemático de deliberación entre grupos, ciudadanos y autoridades con el fin de resolver, mediante instrumentos específicos, las situaciones definidas y construidas como problemas públicos.

Implementación y Aportaciones de las Políticas Públicas.

La supresión del poder como variable esencial del fenómeno político, ha conducido, a importantes errores a la hora de analizar los procesos políticos y, en particular, la formación de políticas públicas. Sin el uso de la noción de poder es bastante difícil describir y explicar adecuadamente el proceso de fijación de la agenda pública (que implica la inclusión de unos ciertos temas y la exclusión de otros) así como explicar y criticar los criterios dominantes para la definición de las alternativas legítimamente aceptables como soluciones a los problemas públicos, y analizar las aparentes desviaciones que sufren las políticas en la implementación.

Se define implementación como el conjunto de decisiones y acciones llevadas a cabo por actores públicos, paraestatales y privados que pertenecen al Acuerdo de actuación Político-Administrativo, enmarcadas por un Programa de actuación Político-Administrativo; a través de un conjunto de normas legislativas y reglamentarias más o menos flexibles y favorables a los intereses de diversos actores, que regula las reglas institucionales específicas a la política en cuestión, y realizadas con la intención de crear, influenciar o controlar.

El proceso de implementación sólo se da por terminado tras la producción de decisiones y acciones directamente destinadas a los grupos-objetivos identificados. Ello implica que dicho proceso se caracteriza siempre por las interacciones entre actores públicos y privados. Estos intercambios acostumbran a generar negociaciones en las que, en ocasiones, organizaciones no gubernamentales o grupos de presión sectoriales son los intermediarios de los intereses y posiciones de los actores sociales. Contrariamente a la fase de programación, la cual puede llevarse a cabo sin que se establezca ningún contacto directo con la sociedad civil, la etapa de implementación se dirige, por definición, a actores externos al subsistema político-administrativo. Consecuentemente, los productos y las prestaciones administrativas sirven como

punto de partida para evaluar la conformidad de la implementación con el contenido sustantivo.

La distinción entre formación y formulación de políticas no es puramente terminológica, sino conceptual. El término formulación es usado, a veces, para hacer referencia a una fase supuestamente inicial del proceso en la que se definen objetivos y cursos de acción en relación óptima. Otras veces, el mismo término hace referencia al proceso en su conjunto. En cualquier caso, la noción de formulación conduce a suponer que existe un mecanismo o procedimiento de cálculo o de deliberación, que permite determinar la relación óptima entre medios y fines.

Pero la experiencia indica que las políticas públicas no son relaciones mecánicas del tipo medio-fin, de ejecución automática, en las que lo decidido en la fase de formulación de objetivos es o debe ser exactamente lo que resulte implementado. Por el contrario, una política es una compleja y flexible interconexión de procesos, en la que los problemas y sus soluciones son constantemente redefinidos o re-inventados. Por lo tanto una visión realista del proceso de formación de políticas tiene que aceptar que tales cambios ocurren y debe intentar explicar cómo y por qué suceden. Debe proveerse de instrumentos que permitan preverlos, que aporten una descripción aproximada de los factores que provocan las distintas clases de cambios o desviaciones previsibles y determinar los márgenes de variación tolerables que permitan evaluaciones más realistas.

La gestión de políticas públicas no es una actividad a la que la política y el poder le sean extraños. Al contrario, en el seno de la administración y sus procesos se llevan cabo cotidianamente luchas y negociaciones por el control de los recursos y las facultades que dan poder. En ocasiones, para algunos actores, la lucha por el poder personal o grupal es el verdadero problema político, mientras la gestión de la política pública es el teatro de operaciones, cuando no una simple excusa.

Es posible ver la formación de las políticas públicas como un continuo indivisible. En él, constantemente se define y redefine la agenda pública, según la dinámica de las fuerzas políticas en conflicto observable o latente. La formación de la

agenda implica la incorporación de ciertos temas o cuestiones públicas, y la definición del modo en que van a ser considerados, y también la exclusión de ciertos otros temas y definiciones. La formación de la agenda es un punto políticamente crítico del proceso de formación de políticas, en el que participan y dejan de participar actores con montos variables de poder. La formación de la agenda es un elemento clave del proceso político. Sería un grave error verla como una fase inicial en la que se nota toda la complejidad política del proceso de formación de los problemas de políticas públicas.

Es bien sabido que durante la implementación de las políticas, distintos grupos e individuos ejercen presiones a fin de orientar la política en el sentido de su conveniencia. También es sabido y no es infrecuente que, durante la implementación, ciertos actores logran imponer sus puntos de vista aunque, en el momento de la definición del problema, hayan tenido que hacer concesiones o, incluso, hayan dado la impresión de haber resultado derrotados.

Por otro lado, al evaluarse una política, una vez más, es posible re-inventarla. Dado el dinamismo del proceso de implementación, una vez concluido éste es posible que el resultado de la política sea bastante distinto del inicialmente postulado. De ser así, la evaluación no puede reducirse a describir la distancia entre lo previsto y lo hecho; se debe más bien intentar explicar por qué aparece esta distancia. Una hipótesis política que no debe dejarse de contrastar es que tal distancia se pueda deber a la acción intencional de uno o más actores capaces de alterar el curso de la política a favor de sus intereses.

Las políticas públicas son un modo de acción sólo concebible razonablemente dentro del marco de un sistema político en el que el Estado tenga la facultad de regular, intervenir, impedir, compensar o reajustar los efectos indeseables de la lógica del mercado y de sus propias acciones. Y la noción misma de políticas públicas sólo tiene sentido dentro de marcos conceptuales, que permitan ver el proceso de toma de decisiones públicas, como el objeto específico de la ciencia política.

El análisis de los procesos de decisión de formación de políticas se ha extendido y popularizado tanto que es casi inútil buscar su origen primigenio.

El estudio de las decisiones públicas es originalmente una forma contemporánea de abordar el viejo problema del poder, una vez constatada la ineficiencia de los tradicionales enfoques jurídico-institucionales. No obstante, pronto se abandona el tema del poder para centrar la atención en cuestiones tales como las fases del proceso decisorio y los problemas de optimización.

Las políticas que llevan a cabo los organismos públicos son expresión de las relaciones y los comportamientos políticos de quienes están involucrados en su formación. Tales políticas afectan la distribución de recursos, las vidas y el futuro de personas con valores culturales distintos e intereses diferentes. En cada fase del proceso de formación de políticas participan, o dejan de participar, ciertos individuos, grupos e instituciones políticamente orientadas de cuyas interacciones resultan las decisiones gubernamentales.

Las políticas públicas no son formuladas, transformadas en normas jurídicas ni ejecutadas con base en la más pura racionalidad técnica, sino principalmente como resultado de la intervención de factores tales como el monto de poder político del que disponen los individuos, grupos e instituciones involucradas y del que carecen aquellos que no logran involucrarse; los sistemas de valores culturales; las preferencias y prioridades competitivas entre sí; y el conocimiento establecido y aceptado como válido, acerca de la naturaleza de los hechos y los problemas.

En un Estado democrático no populista, los administradores tienen que elegir entre una u otras de las distintas vías que se abren para intentar resolver los problemas, sin pretender satisfacer los intereses contradictorios de sectores sociales no conciliables. Pero, al mismo tiempo, deben implementar soluciones viables, lo más pluralistas posible. Para tal fin, la implementación de políticas debe ser un proceso participativo. En él, además, se tienen que considerar los costos políticos de afectar a un grupo social o a otro; y debe estimarse la probabilidad de que tales costos puedan minimizarse, sin que la política pierda su coherencia. Se

requiere también de la generación de mecanismos institucionales, y de formación de recursos humanos, que aseguren la consolidación de una gerencia social capaz de garantizar la eficacia social.

Por eficacia social se entiende aquí la capacidad de generar bienestar sostenido, a largo plazo, con máximo aprovechamiento de los recursos y con mínima mediatización de los beneficiarios por parte de los administradores.

El uso socialmente eficaz de los recursos implica no sólo la compensación inmediata del destinatario de la política, implica también la superación de la relación típicamente populista de carencia del beneficiario y de dependencia de éste con respecto al administrador. Una política socialmente eficaz genera la iniciativa, estimula la participación y compromete la acción de los beneficiarios en la formulación de los problemas, en la búsqueda de soluciones y en la ejecución de las actividades que, en el mediano y largo plazo, minimizan la necesidad de intervención gubernamental.

El Estado es necesario pero limitado; limitado en sus funciones a ciertos campos de acción y limitado en su eficacia frente a ciertas cuestiones.

El enfoque de políticas públicas ha permitido analizar las acciones del estado como una especialidad. Es una alternativa viable ante las ciencias sociales que analiza la acción pública vista de modo tanto general como particular. “En México Luis Aguilar, se refiere a las políticas públicas como decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos, electores y contribuyentes” (Arellano, 2013;26).

En el caso de México, durante los 30 años la práctica sobre la formulación e implementación de políticas públicas ha transitado para el universo del neoliberalismo, adoptando criterios mercantiles que le han alejado de su práctica tradicional, enfocándose al bienestar social.

El ideal de la creación de políticas públicas en el país se debe a las aceleradas transformaciones que trajo consigo la segunda guerra mundial lo cual afecto a todo el mundo y a todos los campos, en especial, la economía y a la política.

En los estados democráticos, la participación de los ciudadanos en el proceso de la política pública es considerada una necesidad axiológica, al igual que pragmática. En México particularmente, el debate sobre la democracia ciudadana ha adquirido mayor dinamismo ante las diferentes propuestas de la reforma política del Estado Mexicano. Sin embargo parte importante de este trabajo deben ser mecanismos que aseguren la calidad de la participación.

En México, el siglo XX fue un periodo dinámico, con cambios en la economía, la política y en lo social, por ello se buscó tener una mejor calidad de vida mediante la implementación de distintos modelos económicos, apoyados por organismos internacionales para lograr un crecimiento económico estable.

“La participación ciudadana recupera la parte pública de la política, y permite que nuestra democracia no sea solo una democracia electoral, sino una democracia participativa” (León, 2006; 54). Las políticas son escenarios donde el conflicto, la incertidumbre e intereses particulares, son el escenario principal en todo momento. Tampoco todos los niveles de participación pueden estar en todas las fases de la política. El principio de la democracia representativa, es que el número creciente de pobladores, no permiten la democracia directa, sin embargo, la democracia representativa mexicana no arroja los mejores resultados. Vincular participación ciudadana en las fases de las políticas mejoraría el desempeño de los representantes políticos y daría mejores soluciones a los problemas públicos.

La democracia participativa implica que la ciudadanía no solo ejerza sus derechos políticos únicamente a través del voto, delegando así a los representantes de los partidos políticos la toma de decisiones, sino que se involucre en diferentes grados y etapas del ejercicio de gobierno permitiendo que se le otorgue mayor eficacia a las decisiones públicas.

La participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación, como lo son la social, comunitaria o política; hace referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones incorporando a estos intereses particulares, de interés, dejando a un lado los intereses únicamente particulares.

Más allá de la elección de los gobernantes por parte de la ciudadanía, lo que se busca ahora es otorgar una mayor calidad a la democracia, lo cual en el ejercicio del gobierno no solo se ve definido en el ámbito de la política sino también en la gestión urbana de la misma.

En este sentido la modernización en México se ve reflejada en los intentos por modificar las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía, poniendo a las políticas sociales como el pilar de este proyecto.

En todo sistema democrático, la sociedad espera de sus instituciones y sobre todo de sus gobernantes una serie de políticas públicas que ayuden a resolver los problemas que enfrenta y pueda servir de impulso para su progreso y desarrollo. La generación de estas políticas públicas o la falta de las mismas comunica a los ciudadanos y ayuda a moldear su percepción acerca del desempeño gubernamental.

El problema que se presenta dentro de la participación del pueblo en las acciones del gobierno, se soluciona de manera positiva ya que esta no es deseable sino justa. Para esto se hace indispensable la educación del público involucrado, ya que lo que se busca es una participación adecuada y productiva, que se base en el conocimiento de los problemas a los que se les está haciendo frente.

Los procesos administrativos dependen para su mejor desarrollo de las respuestas que los gobernados den a los asuntos en que se requiere su actuación; ya que generalmente el público responde en forma apática y a veces compulsiva ignorando aquellos procesos. Por tanto, las relaciones públicas que son por esencia bilaterales, deben encausarse a través de una buena técnica para el logro de sus objetivos.

Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, tanto los ciudadanos como el propio gobierno consideran prioritarias.

Estas acciones y decisiones involucran a una multiplicidad de actores, sectores o niveles de gobierno. La política pública no es resultado de un proceso lineal,

coherente y necesariamente deliberado de diseño y formulación, sino que es objeto de un proceso social y político que configura un campo en disputa.

Las políticas públicas son las acciones del gobierno, es el gobierno en acción, que busca como dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad, se pueden entender como uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales. Se trata de extraer recursos de la sociedad para volver a colocarlos en ella.

El crecimiento del Estado y de las tareas que este poco a poco va asumiendo como suyas, Han decantado en un gran proceso de cambio el estado para a ser el Estado liberal, donde sus funciones básicas eran las de policía, de defensa, al Estado actual donde sus funciones son de mayor importancia, donde el estado se va haciendo cada vez más intervencionista con lo cual va afectando el quehacer diario de los ciudadanos, ya que este interviene en la economía, en la educación, en el trabajo, en la producción, en la seguridad social, entre otras materias. Surgen una cantidad mayor de demandas y necesidades que el Estado necesita hacer frente. Es así como a través de estos programas y servicios sociales surgen las políticas públicas, de allí su importancia de estudio a través de formas sistémicas y analíticas.

La práctica de la política es asunto de corto plazo, donde resolver lo inmediato es lo imperativo, entenderla y practicarla, simplemente se malentendió como una relación mando-obediencia, basada en el clientelismo, donde pocos administran, otros más obedecen y muchos más padecen. Nuestro Sistema Político Mexicano no fue únicamente herencia del régimen post revolucionario, sino que desde el virreinato, fue tejiéndose una red de complejidades que solo favorecían a los feudos de poder, mientras la mayoría se mal acostumbró a la perversa normalidad de lo desigual.

Reconocer nuestros problemas es una tarea necesaria pero insuficiente cuando se habla de políticas públicas: Las herramientas elegidas para solucionarlo fracasan, para ello proponemos repensar esas herramientas para abordar los problemas. En el caso mexicano hemos recurrido principalmente a dos: gobernar por leyes y gobernar por Planes. La primera implica que ante la detección de un problema y

sus consecuencias, éstas pueden revertirse si se aplica un marco jurídico que lo regule. No obstante, generar leyes no es generar políticas, ello se complica cuando la repartición de justicia es cuestionable. La segunda, gobernar por Planes, presupone que el diseño de un proyecto por si mismo soluciona el problema, pero también es un camisa de fuerza que obliga a los políticos a ser indiferentes a los cambios propios de la dinámica social.

Nuestra propuesta está apegada a quienes defienden que se gobierne por políticas, por cursos de acción que pretendan solucionar un problema específico en vez de solucionar un todo que de por si es inadministrable.

Es común asociar el concepto de políticas públicas a las meras acciones de gobierno, de tal modo que cualquier acción de los actores gubernamentales es considerada erróneamente como políticas públicas. Los gobiernos no son ya los únicos actores en las fases del ciclo de las políticas, si bien toda política pública es una acción de gobierno, no se reduce a este.

Las políticas públicas, se basan en una premisa fundamental: nadie tiene el monopolio de la verdad. Este axioma inevitablemente conduce a aceptar y fomentar la pluralidad de opiniones, mismas que deben ser contrastadas en la arena pública mediante un ejercicio discursivo basado en argumentos y evidencias.

Un replanteamiento del papel del Estado en la sociedad, tanto en su dimensión económica como política, a su vez derivó respectivamente en el redimensionamiento y la democratización del mismo como pautas generales de la acción pública. Dicha apertura tuvo, entre otras repercusiones, la reconsideración de los ámbitos público y privado en el marco de una noción de interés público mucho más amplia, que intentó equilibrar las aspiraciones públicas y privadas.

La diferencia se encuentra, en la manera en que se dan tanto la decisión como la acción gubernamental, esto es lo que se le puede llamar acción gubernamental, lo que también se le puede llamar estilo de gobierno. De esta distinción inicial se desprenden las políticas públicas como forma de gobierno ligada a la democracia.

Importancia de las Políticas Públicas.

Gobernar por políticas públicas es sólo una forma de buscar resolver los problemas sociales. Es el estilo de gobierno propio de las sociedades democráticas participativas. Las razones son diversas, pero quizás la principal es que entre políticas públicas y democracia existe un vínculo de mutuo reforzamiento, pues no sólo las políticas públicas requieren de entornos democráticos que funcionen, sino que estos últimos se ven potenciados por el ejercicio gubernamental basado en políticas públicas, con lo que podemos decir que se establece un círculo virtuoso entre éstas y la democracia.

“Las políticas públicas, se basan en una premisa fundamental: nadie tiene el monopolio de la verdad. Este axioma inevitablemente conduce a aceptar y fomentar la pluralidad de opiniones, mismas que deben ser contrastadas en la arena pública mediante un ejercicio discursivo basado en argumentos y evidencias” (Arellano, 2013; 30).

La apertura democrática y el nuevo papel del Estado en la economía sentaron las bases para un gobierno por políticas públicas, en cuando menos dos sentidos fundamentales: posibilitaron la participación de distintos actores sociales en las decisiones y acciones del gobierno, a la par que redujeron el ámbito de acción del Estado a problemas mucho más concretos. Sin embargo, la democracia representativa no basta para que los gobiernos obtengan mejores resultados en términos de la resolución de problemas públicos.

Cuando los problemas, sus posibles soluciones y consecuencias se determinan de manera conjunta entre sociedad y gobierno, mediante un diálogo en el que muchas y muy diversas opiniones e ideas se plantean abiertamente, se beneficia el interés público, se minimizan los riesgos de tomar grandes decisiones incorrectas y se incrementan las posibilidades de lograr un ejercicio más eficiente del gasto público.

El gobierno por políticas públicas, gira en torno de aquellos asuntos de interés público, entendido como el equilibrio de intereses en función última del bien

común. Se trata de gobiernos que se ocupan de los problemas realmente públicos y no de atender las necesidades de ciertos grupos dentro del gobierno. El gobernar por políticas públicas disminuye ampliamente el riesgo de tomar grandes decisiones equivocadas con altos costos para la sociedad.

La democracia es la condición necesaria para el gobierno por políticas públicas. Un gobierno que atiende problemas efectivamente públicos mediante instrumentos específicos, al mismo tiempo que disminuye el riesgo de cometer grandes y costosos errores para la sociedad en su conjunto de ninguna manera es garantía de eficiencia gubernamental.

El equilibrio de poderes y el control del poder ejecutivo por vía legal e institucional son aspectos muy importantes para el tránsito a un nuevo y mejor gobierno, así como un verdadero sistema democrático ya que la democracia refuerza la confianza de los ciudadanos en el sistema legal y político.

A medida que crece la sociedad, que crece la oposición, que crece el sector privado y la opinión pública, el modo de gobernar pierde presencia y eficacia. La demanda social de democratización exige un cambio en la lógica política.

Las políticas públicas apuestan por un proceso inclusivo, deliberativo, que implica que el debate sobre las evidencias y las técnicas forma parte sustantiva del proceso: no hay monopolio de la verdad, así como tampoco técnicas neutrales. Los costos y los beneficios, las cargas y las responsabilidades requieren ser distribuidas y acordadas. Las soluciones pueden tomar tiempo, pueden requerir incluso ser realizadas como experimentos, en los que el fracaso es ya una lección positiva para el futuro.

La función más importante de la deliberación pública y la elaboración de políticas es la definición de las normas que determinan cuando deberán considerarse ciertas condiciones como problemas de políticas. La solución de los problemas puede tener diversas caras, diversas formas de solución y no solo una, por lo tanto se debe considerar la mayor parte de las opciones y al analizarlas objetivamente se deben descartar e ir seleccionando las más viables.

El uso de las técnicas de las políticas públicas favorece a la gestión pública debido a que plantea una visión sintética de los procesos en los asuntos gubernamentales para convertirse en un análisis que permita una mejor orientación para la toma de decisiones ya que anteriormente no se asumía esa pluralidad y complejidad que representaba la sociedad, solo se gobernaba a partir de un sistema de políticas generadas, los procesos sociales demandan un nuevo enfoque en la producción de políticas públicas de mayor calidad, eficiencia y productividad dentro de las instituciones de la administración pública en donde la fijación estética de la sociedad debe romperse y agregarse como parte integral de la gestión pública de una sociedad en acción.

La gestión pública podrá medirse por resultados, teniendo un accionar transparente la cual rendirá cuentas a la sociedad civil. El mejoramiento continuo de la Administración Pública se basará en fortalecimiento de herramientas de gestión consolidadas en un sistema integrado que permita el buen uso de los recursos y la capacidad del Estado para producir resultados en pro de los intereses ciudadanos. Estas deberán desarrollarse bajo un marco de modernización, reforma y coordinación interinstitucional.

El mejoramiento logrará un Estado que haga el mejor uso de sus recursos, con resultados sobresalientes. Un Estado eficiente y eficaz requiere de servidores comprometidos con este principio de buen gobierno e instituciones fortalecidas, llevando a cambios estructurales en la organización y en la gestión de las entidades, involucrando, claridad en las responsabilidades de los servidores públicos y mecanismos adecuados de seguimiento, que permitan analizar progresivamente su gestión y tomar correctivos a tiempo.

El gobierno asume las responsabilidades de evitar la destrucción del Estado, y en caso de que haya protestas y se ponga en riesgo la gobernabilidad, su postura será negociar para que estas terminen. El gobierno, a nombre del Estado, concreta las tareas a alcanzar, señala las metas y si se hace necesaria la represión, para que no peligren sus fines, se ponen en juego los mecanismos e instituciones con las que cuenta para llevarla a cabo.

La clave de la modernización política consiste en la habilidad del Estado para absorber tipos cambiantes de exigencias y organizaciones políticas, no en suprimirlas. La habilidad del Estado, sin embargo, tiene un límite, pues no suprimiría a aquellas organizaciones políticas que están de acuerdo con la negociación de sus exigencias y las aceptan, aun cuando no alcancen todas sus peticiones, solo las que el poder pueda concederles; en cambio aquellas que se visualizan como un foco que debilite al Estado y puedan potencialmente generar inestabilidad, esas dentro de la óptica estatal serian suprimidas.

Capítulo III.

***Sexenio de Carlos
Salinas de Gortari.***

Gobierno Salinista.

Para el desarrollo de cualquier Estado es indispensable contar con Instituciones realmente eficaces que sepan captar los problemas de los ciudadanos, a través de sus diferentes organizaciones, pero lo realmente eficaz y preponderante es resolver los problemas presentados con reformas que den solución y con Políticas Públicas muy bien implementadas.

Para México este gobierno representó un parte aguas debido a que en las anteriores gestiones o más bien en los anteriores gobiernos, realmente el país no contaba con políticas públicas, existían las llamadas políticas económicas debido al sistema económico que manejaba México, pero al inicio de un sexenio antes, es decir 1982-1988 con Miguel de la Madrid se pone en marcha la nueva corriente económica que ya no corresponde al modelo de Industrialización por sustitución de importaciones, estamos hablando de un Neoliberalismo, una nueva corriente la cual se reafirma como una clara oposición a los excesos, abusos y corrupciones del intervencionismo estatal, que por otro lado no tiene limitaciones o controles por parte de la sociedad.

México tiene una larga historia de políticas y programas de atención a zonas atrasadas o pobres, la cual comienza a finales de la década de los sesenta y llega hasta nuestros días. De manera frecuente, estudios sobre política social o combate a la pobreza hacen referencia a la importancia de estos antecedentes o mencionan la existencia de líneas de continuidad y ruptura entre ellos, pero, hasta hoy, prácticamente no existen trabajos sistemáticos que sustenten tales afirmaciones.

El fenómeno administrativo en México no sólo es complejo, sino que se observa una diversidad de comportamientos a lo largo de su evolución, por ello, difícilmente podemos considerarlo como un simple brazo del poder político o bien como inmerso en un proceso ascendente hacia una mayor autonomía. Por ejemplo, en nuestro país, hasta antes de la década de los ochenta, el aparato administrativo público no sólo fue un instrumento del poder político, sino que se

convirtió en uno de los principales escenarios de la política diluyéndose la diferencia entre tareas políticas y técnicas.

“La ausencia de un servicio civil de carrera, y el hecho de que el titular del Poder Ejecutivo designara o removiera a los funcionarios de sus puestos con toda libertad, influyó en la orientación profesional de los mismos. Durante décadas la lealtad incondicional a la dirección política fue evidente; sin embargo, el monopolio que los funcionarios de gobierno tenían sobre el cumplimiento de las tareas ordenadoras y la prestación de servicios públicos, el manejo de conocimiento especializado, y un mayor desarrollo en las actividades de planeación gubernamental, entre otros factores, permitieron romper con fuertes inercias e impulsar a la administración pública mexicana a moverse bajo ciertos márgenes de autonomía del poder político” (Santillán, 1980).

Desde los inicios de la década de los ochenta, México ha tenido un intenso proceso de ajuste y reforma a fin de alcanzar la estabilidad económica y a la vez, elevar la eficiencia del aparato productivo.

En un proceso de transición, la consistencia de las políticas es tan importante como la solidez conceptual del programa económico que se propone seguir.

El gobierno de Miguel de la Madrid, dejó una economía inestable, con tasas inflacionarias de dos dígitos, situación que limita los planes de crecimiento, por la volatilidad existente tanto en los niveles inflacionarios como en las tasas de interés, afectándose con ello la planeación en el largo plazo, y frustrando las expectativas de crecimiento en el ingreso de la sociedad. El año de 1988 se cierra con una tasa de crecimiento del 1.2 por ciento en el PIB, insuficiente para incrementar la riqueza de la sociedad. En este mismo año se tienen elecciones en las que resulta presidente Carlos Salinas (1 de diciembre de 1988, al 1 de diciembre de 1994), los problemas económicos continúan con su llegada al poder, ya que el país seguía teniendo deficientes comportamientos del PIB y una elevada tasa inflacionaria, así como una creciente deuda pública externa e interna, que implicaron a partir de 1988, la realización de profundos ajustes en las finanzas públicas, en la apertura financiera y comercial, así como en la privatización de las

empresas paraestatales, intentándose con ello de sentar las bases del crecimiento económico, sin inflación y reducir la deuda pública.

La recuperación se veía obstruida por la gran transferencia negativa de recursos al exterior que México había debido hacer, año tras año, desde que estalló la crisis a mediados de 1982. Entre 1983 y 1988 el monto de los recursos netos transferidos al exterior equivalió al 5.9% del PIB anual.

Para el gobierno la prioridad fue eliminar la tendencia observada en las transferencias de recursos para que México no tuviera que producir los grandes superávits de la balanza comercial destinados a financiar el servicio de la deuda y la fuga de capitales. Mantener elevada la tasa de interés real interna podía ser sólo una solución temporal para frenar la fuga de capitales en vista de su efecto negativo sobre la situación fiscal y el crecimiento económico. La solución a la fuga de capitales tenía que provenir de otras medidas que fuesen sostenibles en el tiempo.

Para reducir las transferencias de recursos al exterior era esencial concentrar los esfuerzos en tres objetivos:

1. Disminuir la carga del servicio de la deuda.
2. Alentar la repatriación de capitales.
3. Atraer la inversión extranjera.

El reto consistía en convencer al sector privado nacional y extranjero de que la economía mexicana era viable y digna de confianza. En el proceso, también había necesidad de convencer al gobierno de los Estados Unidos de América, porque sin el apoyo norteamericano no podría obtenerse financiamiento oficial ni reducirse la deuda. De esta manera, se consideró necesario llegar a un acuerdo de 263 de la deuda con los bancos comerciales para disminuir el monto de las transferencias netas de recursos y fortalecer la confianza del sector empresarial. El gobierno mexicano, con el apoyo del estadounidense se convirtió en el primer país en firmar un acuerdo con los bancos comerciales conforme al Plan Brady, cuyo objetivo era reducir el monto y servicio de la deuda externa de algunos países seleccionados.

Además de esta medida, a principios de 1990 se aplicaron con rapidez más reformas al régimen de comercio exterior y a la participación del sector público en la economía.

Sin embargo, todas estas medidas no produjeron un cambio significativo en las entradas de capital que se necesitaban con urgencia. La recuperación de México dependía del ahorro externo para financiar el exceso de importaciones sobre exportaciones asociado a los mayores niveles de la actividad económica. Por decirlo de alguna manera, se necesitaban medidas de espectacularidad suficiente como para dar un giro rotundo a las expectativas, y que recobraran el entusiasmo del sector privado.

El proceso de apertura de México con el exterior, se inicia con la incorporación al *GATT* (Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles) en 1986, dicho proceso se intensifica en 1987, en este año el número de tasas arancelarias se redujo de 16 a 5 niveles, que iban desde la exención hasta la de 20 por ciento como tasa máxima. La disminución de las restricciones cuantitativas al comercio exterior representó la desaparición de los permisos previos de importación con menos de 2 por ciento de fracciones arancelarias sujetas a control de un total aproximado de 8 mil, presentándose con ello una intensiva apertura en las importaciones después de 1990. Para cubrir el crecimiento de las importaciones se haría por medio de una expansión en el sector exportador manufacturero, el cual también contribuiría a la expansión de la economía doméstica, creando empleos y mejorando los salarios, además permitiría crear y desarrollar tecnología de vanguardia, para mejorar los términos de intercambio, y con ello la balanza comercial. En este sentido, la política económica buscaba darle un mayor impulso al sector externo, fomentando las exportaciones no petroleras, y eliminando las restricciones no arancelarias, así como atraer inversión extranjera que transfiriera tecnología al país, según el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994. En este contexto, la apertura comercial tiene que ver con la necesidad de México de atraer flujos de Inversión Extranjera Directa (IED), que estimularán la producción de la industria doméstica haciéndola más competitiva y de igual manera disponer de reservas internacionales que ayuden a cubrir los déficits en la balanza comercial. La IED se

convirtió en área prioritaria y se simplificaron trámites, asimismo se modificaron artículos de la Constitución Mexicana, entre ellos el Artículo 27, y se establecieron incentivos para estimular su llegada al territorio mexicano. Así también, se impulsaron negociaciones comerciales y se logró la firma de un ambicioso Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN, México, Estados Unidos de América y Canadá), formando parte México de uno de los mercados más grandes del mundo, pero sin tener las condiciones organizativas y tecnológicas para competir con las empresas de estos países. Carlos Salinas consideraba que por medio de los altos flujos de IED se reforzaría las reservas internacionales, así como la capacidad de exportación y se generaría un boom exportador; además con el TLCAN se estaría enviando una señal positiva a los mercados internacionales, dando certidumbre a los inversionistas para invertir y ubicarse en México teniendo acceso con mayor facilidad al mercado estadounidense y canadiense.

A la política de liberalización de las importaciones se suma la política de un peso fuerte que evitará las macro devaluaciones suscitadas en los sexenios pasados, frenando con ello el alza de los precios y la tasa de interés en favor de crear nuevos negocios. La política económica de dar un mayor impulso al sector externo estabiliza la economía en el corto y mediano plazo. El país avanza en la estabilidad de precios, la inflación durante el sexenio de Salinas en de un dígito (7.1 por ciento anual), y se logra un superávit en las finanzas públicas de 0.98 por ciento del PIB, asimismo se reduce la deuda pública de 63.5 por ciento del PIB en 1988 a 22.5 por ciento en 1994, la IED se incrementa en 8,092.5 millones de dólares, pasando de 2,880 millones de dólares en 1988 a 10,972.5 millones de dólares en 1994. Sin embargo, el ficticio mejoramiento de la economía no estuvo sustentado en una estructura productiva competitiva, sino más bien en un desequilibrio en la cuenta corriente, que tuvo como consecuencia un déficit comercial acumulado de 68, 561.8 millones de dólares (INEGI, 2010), además de una disminución en las reservas internacionales que provocan la devaluación del peso frente al dólar en el mes de diciembre de 1994. La combinación de la política

de liberalización de las importaciones y de un peso fuerte frente al dólar, generó una dinámica positiva en el comportamiento del PIB.

Durante los años de 1988 a 1994, se logra un crecimiento promedio de 3.5 por ciento., con lo cual se mejoran relativamente los niveles de ingreso comparados con los del sexenio de Miguel de la Madrid. En 1994 se alcanzan los 7,332 dólares, mientras en sus principales socios comerciales en este mismo año fueron de 26,636 dólares en Estados Unidos, Canadá 21,098, Japón 21,675 dólares y, en Corea del Sur de 11,623 dólares (OECD, 2010). Las cifras en el ingreso per cápita, muestran que a pesar de haber logrado estabilidad en los precios y en los tipos de cambio, la política económica emprendida durante el gobierno de Salinas de Gortari mejoró en una proporción pequeña los niveles de ingreso, mientras sus principales socios comerciales se mantienen con ingresos muy por encima de lo alcanzado por México, mostrando con ello que la sociedad mexicana requiere de mayores tasas de crecimiento económico para poder incrementar sus niveles de vida.

Salinas llamó esto “liberalismo social”; una estrategia de desarrollo que se apega a los principios de libre mercado, pero que incluye el gasto gubernamental para proveer un nivel mínimo de servicios de salud y educación, así como programas compensatorios para los más marginados, con mecanismos para fomentar la creación de “capital social”. Esta estrategia refleja lo que era en ese entonces un paradigma emergente en la política social en toda América Latina, una que concuerda con el *Post- Consenso de Washington*, y cuyos preceptos principales incluían programas focalizados para combatir la pobreza, disciplina fiscal; en donde el gasto social está subordinado a políticas económicas, descentralización; es decir, la transferencia de responsabilidades administrativas hacia niveles más bajos de gobierno, privatización y participación de beneficiarios, ONG y el sector privado. En la esfera económica, el liberalismo social de Salinas se tradujo en una profundización unilateral de la liberalización del comercio (culminando en el TLCAN), la extensión de reformas neoliberales al sector rural, la privatización de empresas estatales rentables (por ejemplo, Telmex, que se vendió a Carlos Slim de manera poco transparente, y propiciando acusaciones de fraude), la

(re)privatización de bancos y la liberalización de cuentas de capital. Para poder facilitar las dos últimas iniciativas, el gobierno creó el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) en 1990, diseñado para proteger los intereses del capital financiero en caso de una crisis económica.

El principio del sexenio de Carlos Salinas de Gortari aun no estaban instauradas las políticas públicas como tal, sino que Salinas comenzó con instaurar su política económica tratando de limpiar su imagen a través del establecimiento de una serie de políticas sociales y económicas basadas en el liberalismo social, esta política de liberalismo social propuesta por Salinas pretendía reformar al Estado Mexicano a través de varios acuerdos que va desde la aplicación de la vida democrática, la recuperación económica y el mejoramiento del nivel en la calidad de vida del pueblo mexicano, estos acuerdos llevaron al desarrollo de algunas políticas de estabilización orientadas al control del gasto por parte del gobierno, la revisión de precios públicos, la desincorporación de empresas no estratégicas del Estado y la recanalización de los recortes hacia las necesidades sociales con mayor demanda a la vez que pudo ampliar la base de las contribuciones y la disminución de impuestos de las personas físicas, el incremento de los ingresos en un 29.5 % que representó el 1.5 % del PIB y el empleo de 1.3 % en 1988 a 4.4 % para 1990.

En el rubro de inversión extranjera Salinas pudo desregularizar los requisitos para invertir en México, lo que le permitió analizar el acuerdo que Estados Unidos de América había realizado con Canadá para eliminar los aranceles aduaneros y sentarse en la mesas de negociaciones para que México ingresará al mismo acuerdo, estableciendo así el Tratado de Libre Comercio (NAFTA) como la zona más grande de comercio a nivel mundial.

Esa apertura comercial se le permitió a la empresas hacer a un lado los contratos colectivos de trabajo, se pudo de esta manera hacer contrataciones de personas profesionistas y permitir así modernizar la planta industrial que permitiría la eficiencia y la competitividad de las empresas nacionales en el exterior, lo cual no se habría podido realizar sin el consentimiento de las grandes colusiones sindicales, la racionalidad funcional, y el modo regulador es economizar.

Economizar significa eficiencia, menos costos, mayores beneficios, maximización, optimización y otros patrones de juicio similares sobre el ejemplo y la mezcla de recursos.

Con el NAFTA México alcanzó una estructura sectorial del producto interno bruto similar a la de otros países industrializados, al incrementarse la participación del sector servicios dentro del producto interno de 60.0 % en 1989 a 65.6 % para 1994.

Las empresas del Estado operaban con un déficit y sobrevivían del erario público o de los recursos petroleros cuando éstas debían de subsistir por sí mismas y apoyar en los programas de desarrollo social, dada la situación de dichas empresas estatales, Salinas emprende la desincorporación de las empresas públicas para lograr un impacto que beneficio en la reducción de la deuda interna heredada por varios sexenios en un monto de 14, 500 millones de dólares y reduciendo también las transferencias del PIB de un 6 % en 1987 a un 2 % en 1991, así como evitar la inyección de recursos a empresas que ya no eran viables para el Estado.

Como parte de la corrección global de la economía mexicana se puso en marcha una estrategia para lograr ciudades más competitivas, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, además de permitir finanzas públicas sanas, que no dependieran solo de un subsidio federal sino que posibilitaran la ampliación de la costosa e indispensable estructura. Se pensó promover inversiones para modernizar la industria existente, con miras a volverla competitiva y asegurar el cumplimiento de sus responsabilidades ambientales.

Además de las nuevas inversiones en industrias no contaminantes ni consumidoras de agua, se decidió también fomentar inversiones en el sector de servicios con el propósito de generar empleos y aumentar la base fiscal, y aprovechar las ventajas del país en cuanto a sus recursos humanos y a su infraestructura.

La reducción a la pobreza es un problema muy complejo que depende de la distribución de la riqueza, de los ingresos, de la educación y de la productividad

general de la economía, influyen también los modelos geográficos de ubicación de la población en zonas o regiones con mejor o peor infraestructura y calidad de servicios.

Es función básica de cualquier gobierno reducir las desigualdades, sin embargo, en México se requería un impulso mayor que fuera persistente y deliberado. Este propósito se orientó a acelerar la atención a los lugares con menores ingresos y se complementó con un tenaz empeño en la generación de nuevos empleos, aunado al programa de Solidaridad que regulariza la tendencia de la tierra, eleva rápidamente los niveles de atención a necesidades primarias como lo son el agua potable y drenaje, aumenta los servicios sociales y mejora el transporte público.

Para disminuir los impactos sociales desfavorables de los ajustes de la economía, se mantuvieron los subsidios a la alimentación, a la educación, la salud, el transporte para los sectores de menores ingresos.

Implementación de las Políticas Públicas en el periodo de 1988-1994.

Desde el inicio de su administración Carlos Salinas de Gortari puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Se presentó como un programa especial para combatir las necesidades más apremiantes en alimentación, vivienda, educación y salud de la población con menos recursos; los grupos urbanos populares, los campesinos de escasos recursos y los grupos indígenas. El programa se exhibió como “el rostro humano” de la política económica neoliberal.

El programa estaba dirigido a pueblos indígenas, campesinos, habitantes de áreas rurales semidesérticas, serranas y zonas marginales de las grandes ciudades.

Se caracterizó por tener como base la participación social comunitaria, que años más tarde sería la principal crítica de los partidos de oposición, que acusaron que Solidaridad era clientelar y usado con fines electorales.

Solidaridad funcionaba a través de los llamados Comités Solidaridad que repartían los recursos del gobierno federal tras recibirlos de delegados estatales que eran nombrados por el secretario de Desarrollo Urbano y desde 1992, por el titular de la recién creada Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Luis Donaldo Colosio.

A nivel nacional, la administración del presupuesto de Solidaridad recaía en una Comisión encabezada por el presidente Salinas, coordinada por SEDESOL e integrada por diferentes secretarios de Estado como el de Hacienda, de Presupuesto y el de Educación Pública.

En su último informe de gobierno, Salinas dijo que Solidaridad funcionó con 250,000 comités en todo el país que repartieron y ejercieron por seis años 52,000 millones de pesos. Según cifras de Hacienda, el gasto en desarrollo social a través del programa pasó de 6.3% del PIB en 1988 a 10.2% en 1994.

Según el CONEVAL, el sexenio de Salinas concluyó con 47 millones de pobres, es decir, el 52% de la población de 1994. Al iniciar su gobierno, en el país había 46.1 millones en pobreza alimentaria.

Como esta perspectiva, se esperaba que los ajustes económicos de fondo permitieran la incorporación productiva de estos sectores a la vida económica del país y, consecuentemente, la superación definitiva de sus condiciones de carencia. Esto es, si la política económica neoliberal resultaba exitosa, por su mismo éxito iría incorporado a los sectores de manos recursos a actividades económicas más redituables, que a su vez los ayudarían a superar su condición de pobreza.

El esquema básico del PRONASOL fue el de realizar proyectos de colaboración con los beneficiarios del programa estableciendo mecanismos de obligación y responsabilidad compartida, a través de los cuales el gobierno aportaba recursos técnicos y financieros, y los participantes básicamente su trabajo. Por ejemplo, el gobierno federal daba un pequeño monto de dinero para apoyar el cultivo de maíz, los campesinos en cuestión tomaban los recursos y en vez de devolverlos, tenían la opción de aportar su trabajo en las obras públicas de la comunidad (reparar calles, pintar edificios públicos, etc.). De esta manera, se apoyaba directamente a los productores, se abatía en parte la demanda de servicios públicos en la localidad y se prescindía de una banca oficial de fomento que era costosa.

También se intentaba lograr que los apoyos económicos fueran recibidos de forma directa por la población, a través de las instancias del propio programa, básicamente los presidentes municipales y los beneficiarios. La intención explícita era la de evitar intermediaciones y malos manejos de los recursos porque el gobierno había cerrado algunas instituciones de la banca oficial de fomento pues las consideraba burocracia costosa e ineficiente.

El mensaje a la población era que no había nuevas instituciones similares. Por ello, se manejaba la “entrega directa de recursos” para que las comunidades no sintiesen que los recursos se quedarían en manos de la burocracia gubernamental, como era antes.

Otra expresión empleada respecto a los apoyos fue “crédito a la palabra”. Con esta el gobierno manifestaba su confianza en los productores directos, de modo tal que les hacía ver que les entregaba dinero sin pedir ningún tipo de aval. Este tipo

de manejo, en realidad tenía otra intención: la de reforzar las relaciones clientelares entre las autoridades vigentes en ese entonces abrumadoramente priistas y las poblaciones de menos recursos que eran su cantera de votos en los procesos electorales.

Durante los primeros años de la administración salinista, los programas de asistencia social como el PRONASOL parecieron funcionar adecuadamente. Por ejemplo, los campesinos pobres que recibieron recursos para la producción sentían este apoyo como algo positivo; pero, a la larga, los recursos recibidos no permitían superar definitivamente las deficiencias productivas (falta de capital, tecnología atrasada, dependencia de las lluvias, etc.). De este modo, los recursos del PRONASOL resultaron insuficientes para revertir la situación negativa, misma que se iba agravando conforme la economía de mercado se desarrollaba más plenamente y los subsidios a los productos populares (maíz, leche, tortillas) fueron desapareciendo.

Si económicamente el PRONASOL solo significó un remedio temporal para el malestar social, en política resultó más eficiente ya que los cuantiosos apoyos vertidos a la población se utilizaron con fines políticos y permitieron fortalecer las viejas relaciones clientelares del PRI. Es decir, en cierta forma, se condicionó la recepción de los recursos a cambio del voto y esto, en general, dio nuevo poder a los presidentes municipales para manejarlos de manera conveniente. Para tener una idea más precisa sobre lo que ocurría, baste recordar que en las elecciones federales de 1991, a mediados del sexenio salinista, el PRI recuperó una enorme cantidad de votos que tres años atrás había perdido.

Para 1992 el presidente Salinas envió una iniciativa de ley a las Cámaras, a través de la cual se convertiría el PRONASOL en una nueva secretaría de Estado, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). La SEDESOL funcionó con buenos recursos a lo largo de todo el sexenio, ampliando la cobertura de pequeños créditos y apoyos a varios millones de mexicanos. La dirigió principalmente Luis Donaldo Colosio Murrieta, quien a fines de 1993 se convirtió en el candidato a la Presidencia de la república para el sexenio siguiente (1994-2000) por el PRI.

Pese a los diferentes programas sociales que los gobiernos de México han implementado para erradicar la pobreza, no han logrado disminuirla de manera significativa desde hace casi treinta años.

Desde 1988, Solidaridad, Progresas, Oportunidades y este año PROSPERA han sido la base de los gobiernos para intentar sacar a los mexicanos de la pobreza.

Durante el mensaje con motivo de su Segundo Informe de Gobierno, Peña Nieto anunció que dejaría atrás el programa Oportunidades programa insignia de las administración del Partido Acción Nacional (PAN) creado durante la gestión de Vicente Fox y ampliado durante la de Felipe Calderón para dar paso a PROSPERA.

Según el mandatario, el objetivo es hacer frente a las limitaciones de Oportunidades, encontrar “nuevas alternativas, más eficaces contra la pobreza” y disminuir la proporción de mexicanos pobres que “es prácticamente la misma desde hace tres décadas”.

La base de PROSPERA puede remontarse dos décadas atrás cuando surgió el programa Solidaridad del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) que fue totalmente renovado por Ernesto Zedillo (1994-2000) para crear Progresas y sentar las bases de lo que, tras algunas modificaciones, Vicente Fox y Felipe Calderón llamaron Oportunidades.

El primer objetivo de Solidaridad fue ubicar a todos los pobres del país y después apoyarlos a través de la “participación social comunitaria”, es decir, con Comités que repartían los recursos del gobierno federal para el combate a la pobreza.

Esta práctica, además, fue señalada como una herramienta del partido en el poder el Revolucionario Institucional (PRI) para tener control electoral.

Ernesto Zedillo decidió conservar el mapa de pobres que el gobierno federal obtuvo gracias a Solidaridad pero para su programa eliminó la intermediación de comités, la entrega en especie e implementó el modelo que rige hasta la fecha la política social del país: dar dinero en efectivo.

Recibió el nombre de Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresá, que además puso de condición que el dinero en efectivo sólo se entregaría a madres de familia que cumplieran con enviar a sus hijos a la escuela y a asistir a consultas médicas.

Progresá se enfocó únicamente en habitantes de comunidades rurales y en luchar contra la desigualdad de género entregando a las madres de familia el apoyo federal.

Con Vicente Fox en el 2002 se anunció que Progresá cambiaría al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Modificó el nombre pero conservó la base de Progresá: la entrega de efectivo si se cumplía con las condiciones de educación y salud. Fox amplió el programa a mexicanos pobres que habitaban en zonas urbanas y vivían con menos de cuatro salarios mínimos. También incluyó la entrega de becas para estudios de educación media superior y el apoyo a adultos mayores.

Este programa se convirtió en la insignia de los gobiernos panistas. Felipe Calderón lo conservó y además de aumentar el monto mensual entregado a las jefas de familia de 529 a 830 pesos incluyó otros apoyos como el Alimentario que daba ayuda a los mexicanos que vivían en comunidades sin infraestructura escolar y médica y el de Pisos Firmes para sustituir pisos de tierra por pisos de concreto.

En campaña, Peña Nieto insistió en que conservaría Oportunidades. En el mensaje de su Segundo Informe de Gobierno dijo que durante los casi dos primeros años de su gestión éste beneficia a 6.1 millones de familias, 255 mil que en 2012, pero que no es suficiente.

No obstante este año se invierten más de 73 mil millones de pesos, la proporción de mexicanos en pobreza es prácticamente la misma desde hace tres décadas. Ante esta condición es necesario encontrar nuevas alternativas, más eficaces contra la pobreza. Por ello anuncio la transformación del programa Oportunidades en el Programa Prospera.

Ni Presidencia ni la Secretaría de Desarrollo Social encargada de la política social del país han dado más información sobre la renovación del programa.

Pero según lo que Peña Nieto destacó de éste, además de los beneficios de Oportunidades, los mexicanos adscritos podrán recibir becas para estudios universitarios o técnicos superiores, acceso a programas de educación financiera, ahorro, créditos y seguros.

Quienes buscan un trabajo tendrán prioridad en el Sistema Nacional de Empleo. Prospera también permitirá que sus familias fortalezcan sus propios ingresos al tener acceso prioritario a 15 programas productivos incluyendo el Fondo Nacional del Emprendedor, el Programa Bécate, el PROAGRO Productivo, y el Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena.

La escasez de recursos públicos, en particular durante los periodos de crisis y ajustes, la focalización se ha ido adoptando como una forma eficaz de asegurar que los servicios sociales lleguen a la población que menos tiene y se logre mayor equidad y eficacia en el uso de los recursos. Esto, en principio, no se opone al carácter universal que se considera indispensable para un desarrollo con cohesión.

Ante el carácter multidimensional de la pobreza, en un contexto donde las discontinuidades espaciales y productivas son tan marcadas como en México, las políticas focalizadas y diferenciadas deben entenderse como un instrumento que permite orientar la acción, y particularmente la asignación de subsidios para que la población con mayores carencias pueda acceder a los servicios y garantías sociales. La focalización, entonces, no debería concebirse como una política social alternativa, sino como una vertiente instrumental que bien aplicada, hace más eficaz la universalidad de la política social.

Los programas focalizados y diferenciados son útiles y necesarios cuando la pobreza está concentrada en ciertos grupos de la población o en ciertos espacios geográficos, y cuando las personas o familias no son cubiertas por los esquemas de protección y seguridad social, entonces estos se convierten en mecanismos proveedores de bienestar.

No es posible en estas condiciones proclamar la garantía de los derechos económicos y sociales sin atender a la situación y las tendencias económicas. El desarrollo social no puede descansar exclusivamente en la política social, entre otras cosas porque no hay presupuesto que resista esta hipótesis, pero por otro lado el crecimiento y la política económica no pueden, por sí mismas, ofrecer panoramas realistas de equidad y de mejoramiento social.

El ritmo y la calidad del desarrollo económico condicionan las posibilidades e impacto de la política social, mientras la inversión en capital humano e infraestructura social, así como un ambiente de equidad, crean las condiciones favorables para el desarrollo económico y la estabilidad política y social. En el mismo sentido, el crecimiento económico y la política macroeconómica de control de la coyuntura, son determinantes en la generación de empleo y de la estructura de oportunidades laborales y, por ende, de los niveles de ingreso y de superación de la pobreza.

Estas situaciones de marcado desequilibrio entre países y regiones del mundo, que se hicieron más evidentes en la última década del siglo, condujeron a los organismos internacionales y a los gobiernos de los países pobres a replantear el desarrollo y las estrategias para alcanzarlo. En el nuevo discurso, los términos de equidad, democracia y justicia social cobran relevancia y se convierten en los ejes rectores de la política social de los últimos años. Por supuesto, América Latina quedó inserta en estas transformaciones, por ser la región que más ha sufrido los estragos sociales del neoliberalismo; pero también por ser una de las zonas que ha tenido mayor intervención de los organismos internacionales en lo referente a las "recomendaciones" de política que deben seguir y su financiamiento.

El contexto de la nueva relación Estado-sociedad que se da en el marco del neoliberalismo, aunado al creciente reclamo de la sociedad para participar en las decisiones públicas, hace imprescindible la necesidad de fortalecer los procesos de democracia, ampliando los espacios para la acción popular, la libertad de asociación, la libertad de prensa y las oportunidades para la acción público-privada. Por ello, el debate de los años noventa sobre el desarrollo social centró

su atención en esos procesos y tuvo como premisa fundamental que para lograr la democracia, así como el desarrollo, era necesario promover la equidad, la sustentabilidad y la seguridad humana.

El Estado puede y debe desempeñar un papel importante en el futuro desarrollo económico de México. La pobreza y el número de necesidades básicas insatisfechas, exigen una participación estatal activa en una "campaña" contra la miseria y a favor de la justicia social. Resulta esencial el aumento del gasto en educación, salud e infraestructura social. El mejoramiento de los niveles de vida en última instancia dependerá de la evolución de la productividad. La inversión en educación e infraestructura, así como el desarrollo de una estructura de incentivos apropiada para la atracción de industrias de alta tecnología y métodos de producción y administración modernos son algunas de las áreas en las que un Estado activo, pero eficiente, encuentra un amplio campo de acción.

Para fortalecer la soberanía, entre 1988 y 1994 se desarrolló una etapa de profundos cambios, que implicaron una intensa lucha frente a los intereses afectados. La política fue el medio para la construcción de consensos y el recurso para enfrentar lo inesperado.

Los cambios y la modernización entrañaban riesgos. Al promover los cambios se abrían oportunidades y también se corrían riesgos. Sin duda se cometieron errores.

Es un error pensar que lo sucedido en 1994 fue ajeno e independiente de los cambios introducidos durante los cinco años anteriores. Los terribles acontecimientos de 1994 no pueden entenderse sin vincularlos con las profundas reformas realizadas anteriormente y frente a los intereses afectados por ellas.

El fortalecimiento de la soberanía exigía un mayor sustento popular del Estado. Para ello se estableció una estrategia social diferente, renovada. Su esencia estuvo en que los que menos tenían, organizaran sus propias fuerzas, por ellos mismos y para su propio beneficio.

En ese contexto se inscribió el Programa Nacional de Solidaridad. Este contribuyó a edificar una base social con empuje político frente a la lucha por el poder. Los programas que abría esta participación popular de nuevo tipo, tenían que ser financiados con recursos sanos, no inflacionarios. El Estado tuvo que disponer de los bienes que había acumulado a lo largo de años para venderlos, reducir la deuda y con esos ahorros financiar el gasto social. La privatización de empresas públicas no fue una decisión ideológica para más libre mercado, sino un instrumento esencial para las reformas políticas y sociales. Con esos fondos se redujo la deuda y se abrió espacio en el presupuesto para apoyar la estrategia social de nuevo tipo.

Solidaridad fue una parte del esfuerzo para fortalecer la legitimidad social del Estado. Mediante la formación de más de medio millón de comités de base, abrió espacios a la participación popular organizada e independiente. Por eso fue objeto de una intensa oposición por parte de la *nomenklatura*. Así lo entendía Luis Donaldo Colosio. Por eso declaró en septiembre de 1993: “Sea quien sea el próximo titular del Ejecutivo, Solidaridad tendría que seguir adelante, porque más que un programa, es una forma de organización social. Por ello precisamente el pueblo ya no permitiría que las decisiones regresen a los escritorios, a las burocracias o a las cúpulas”.

Los cambios fueron realizados abiertamente, no de manera oculta. Además de la negociación y la movilización popular, su realización requirió abrir el gobierno a un grupo de reformadores que trabajaron al interior del Estado; muchos de ellos habían estado vinculados a movimientos populares reales. Participaron en la lucha para enfrentar a los tradicionalistas dentro del aparato, incluso enfrentaron a otros reformadores.

Parte importante de la tarea de gobierno estuvo precisamente en tratar de comunicar adecuadamente la tarea gubernamental. La comunicación y las encuestas venían después de las decisiones de política. Es decir, utilizábamos la comunicación para avanzar en la construcción de consensos y no para definir la política a partir de lo que mostrara algún sondeo de opinión.

El ánimo social que se construyó durante esos años no provino de una construcción artificial, mucho menos de un engaño colectivo. Tuvo como basamento real los resultados alcanzados mediante el notable esfuerzo del pueblo mexicano. Compárese la conducción de la presidencia entonces como realmente se llevó a cabo, no como el inconsciente colectivo la imagina hoy, o como deliberadamente la distorsionan diversos y tenaces comentarios de prensa.

Conclusión

Ninguna política puede ponerse en vigor sin una administración, ya que si bien son los partidos los que se organizan para exigir lo que debe hacerse y son los ejecutivos los que llegan a los cargos para decir cómo deben ejecutarse tales cosas, son los hombres que están en el sitio de los acontecimientos, los administradores, los que deben ejecutarla. La administración puede hacer o destruir una política, ya que los burócratas pueden fingir que ejecutan una política o una ley cuando en realidad la están sabotando.

Para que una política funcione, o un líder, o un partido tengan poder real, deben tener el apoyo de un cuerpo de personal administrativo que sea suficientemente leal y competente para dar cumplimiento a sus órdenes.

La actividad del Estado ha formado un conjunto de prácticas administrativas que han dado paso a la administración interna. Esta significa la formación y el desarrollo de las modernas sociedades del mundo occidental capitalista. En México estas prácticas han formado un ámbito de intervención del Estado de proporciones colosales que abarca a la salud, la educación, los asentamientos humanos, la cultura y la economía. Desde el México antiguo, el Estado ha formado instituciones administrativas dedicadas a la salubridad, la instrucción pública, el fomento industrial, la colonización, la beneficencia, el monopolio de ciertos productos o servicios y una y mil fórmulas organizativas que la inventiva mexicana ha ideado. Este ámbito forma aquello que hemos denominado espacio público o campo de acción del Estado, como diverso al espacio privado o campo de acción de los particulares.

El espacio total del México moderno se llena acaso con estos dos ámbitos, a pesar de otros propios de formas mexicanas de organización social: las cooperativas, los ejidos y las comunidades, que el desarrollo del capitalismo tiende a marginar y suprimir. Este espacio menor es fomentado por el Estado, se basa también en él y de él procede asimismo parte de sus fuerzas. Sin embargo, en la frontera de los espacios público y privado es donde se está dando el proceso de

definición del México del mañana y es en ella donde se está estableciendo el perfil de la reforma del Estado.

Si bien las diferencias entre público y privado han dependido del momento histórico, resulta curioso y hasta paradójico que lo público es asociado con lo gubernamental, como si los gobiernos tuvieran el monopolio de lo público.

Una de las principales aportaciones de las políticas públicas es precisamente rescatar el carácter público de las políticas, es decir, la intervención de actores diferentes al gubernamental en las políticas; sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, empresas, iglesias, asambleas vecinales, etc., este ámbito público es el campo en el que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por los voceros de sus organizaciones, hacen política y hacen las políticas.

La actividad del Estado o administración pública, varía la esfera de su movimiento de conformidad a la situación y las transformaciones de los elementos colectivos e individuales de la sociedad: densidad demográfica, movimiento económico de la riqueza y diferencias de clase. Se debe recordar que las diversas funciones del Estado, articuladas en su organismo, toman cuerpo en la unidad que significa el Estado con personalidad, voluntad y acción. Así, el Estado actúa en unidad, pero al incidir en la sociedad civil, sobre la cual la actividad del Estado se aplica, presenta tal grado de variedad de fenómenos y relaciones que sus funciones tienden a especializarse más y más. Sin embargo, predomina e impera la idea unitaria del Estado actuante.

A mayor democracia, habrá mayor participación. El nivel de participación actual en México puede considerarse como un indicador de nuestra democracia.

La participación ciudadana recupera la parte pública de la política, y permite que nuestra democracia no sea solo una democracia electoral, sino una democracia participativa. No obstante, las políticas son escenarios donde el conflicto, la incertidumbre e intereses particulares, en todo momento. Tampoco todos los niveles de participación pueden estar en todas las fases de la política. El principio de la democracia representativa, es que el número creciente de pobladores, no permiten la democracia directa, sin embargo, la democracia representativa

mexicana no arroja los mejores resultados. Vincular participación ciudadana en las fases de las políticas mejoraría el desempeño de los representantes políticos y daría mejores soluciones a los problemas públicos.

El enfoque tradicional de la empresa pública, basado en la maximización del beneficio, contrasta con el nuevo enfoque comunitario que no la considera un ente abstracto, sino una institución social con personalidad jurídica independiente de la de sus participantes y con derechos y obligaciones en este sentido.

La significación actual de la responsabilidad social proviene de un cambio en el modo de ver la empresa pública y de una ampliación de las expectativas ciudadanas respecto a esta. La nueva realidad que representa este fenómeno obliga a los poderes públicos a participar en todo este proceso, no solamente estimulando o verificando las buenas prácticas y las estrategias de las empresas en este sentido, sino también promoviendo la creación de un entorno propicio a su desarrollo o influyendo claramente en la mejora de prácticas responsables en el mercado por la vía de la contratación pública. Sin contar con que, además, las administraciones públicas pueden contribuir decididamente integrando las demandas de la responsabilidad social en su ámbito de gestión.

Toda sociedad humana, en cuanto adquiere cierta importancia y complejidad, se organiza para responder a exigencias internas de la vida colectiva y a exigencias que pudiéramos llamar externas frente a otros grupos sociales. El Estado, por primitivo que sea, se estructura administrativamente de acuerdo con un plan que se deriva de la sociedad misma; o en otras palabras, que le imponen los hechos sociales.

Los actores gubernamentales no son los únicos en las fases de las políticas públicas, la construcción de la política no es una decisión aislada, es más bien una decisión no comparable que busca reducir el número de perdedores y ampliar ganadores, dicho en otras palabras, una política pública por sí misma, trata de dar una solución a un problema acotado. Un Estado o gobierno por más democrático que sea, no pueden solucionar todos los problemas, por eso la parte política de las relaciones de poder de las políticas, reflejadas en acciones de gobierno se vuelven

un asunto que no a todos gusta. Implica dejar asuntos de lado y elegir los que tengan una razonada participación de gobierno y sociedad, es decir, abordar mediante la política pública lo sensatamente tratable. Sin embargo la discusión de lo público permitirá gradualmente abordar temas más complejos.

No hay nada más erróneo que considerar lo público como exclusivo de lo gubernamental o a lo privado como privativo de algunas empresas, en un proceso federalista tan joven como el del caso mexicano, hace necesario acotarlo. Nos enfrentamos a procesos políticos complejos con estrategias centralistas. México es como una máquina destartada que no por apretar un tornillo va a mejorar. Por lo que la política pública se posiciona como una herramienta que no es omnipotente, sino que busca gradualmente arreglar esa máquina de manera conjunta abordando asuntos específicos, no de manera general.

Mucho se ha dicho que la política pública es una ambulancia que va recogiendo heridos de una guerra. Esto es parte del excesivo abuso del término, y la falta de su estudio teórico. Lo que hace la política pública es dar un marco de análisis y acción para revertir lo indeseable, de manera organizada, donde los actores no se reducen al gobierno, y sobre todo donde se rescata la parte pública de la política, incorporando diferentes conocimientos científicos. Hay en todo momento relaciones de poder implícitas en el proceso, que obliga a los tomadores de decisiones, a tratar la pluralidad política que hoy nos ha rebasado.

A lo largo de su historia enormes transformaciones le han sucedido a ésta nuestra gran nación mexicana, pero ninguna con un enfoque tan global como la sugerida por Carlos Salinas de Gortari quien durante su sexenio propuso monumentales conversiones dentro de la vida nacional que iban desde las orbes de la administración hasta los enfoques de justicia social, pasando por el ámbito democrático hasta las evoluciones económicas

Las crisis económicas en México han tenido lugar en un contexto de rápida modernización de estructuras e instituciones, que han acentuado aquellas inclinaciones a la dislocación económica y social. Los costos humanos de estas crisis, el cambio en la estructura de la población heredada de la explosión

demográfica de los años setenta, los rezagos sociales acumulados, y las zonas centrífugas asociadas a la globalización, han convertido a la sociedad mexicana, en una sociedad tan plural, tan desigual, tan heterogénea y sumamente compleja que ha experimentado un proceso creciente de segmentación social en donde sus componentes no se comunican, no comparten proyectos y varios se sienten excluidos.

Sin embargo, estos factores que llevan a la pérdida de la cohesión social han impulsado también una conciencia colectiva sobre la necesidad de revertirla. Tanto el Estado, como diversos estadios de la sociedad civil, la academia y hasta organismos financieros internacionales, advierten sobre el peligro de esas tendencias, mientras que los grupos más vulnerables por el cambio y las crisis buscan refugios y formas de existencia que les permitan no solo sobrevivir, sino crear las condiciones para aprovechar productivamente el cambio. Estos grupos demandan no solo el cumplimiento de los derechos sociales del pueblo mexicano, entre los que resalta el de satisfacer sus necesidades esenciales, como lo consigna la Constitución Política mexicana de 1917, sino nuevos y diversos bienes y servicios sociales vinculados a valores universales como son la equidad, la igualdad de oportunidades, la tolerancia y el reconocimiento. Por su parte, el Estado tiene obligaciones conducentes a que dichos derechos se cumplan.

Los programas de privatización aplicados bajo la ideología neoliberal han dejado saldos socialmente lamentables, como el incremento de la pobreza, inestabilidad social y desestabilización de la frágil democracia de nuestro país.

La concepción y los objetivos de la protección social no permanecen constantes en el tiempo, varían en términos de los requerimientos de la población, los cuales difieren en función de contextos históricos y espaciales.

La política social oficial en México se ha desarrollado con múltiples matices a lo largo de la historia, donde ha utilizado mecanismos para impulsar la inserción social como son: la universalidad, la focalización y la integralidad de la política social.

Con el Programa Nacional de Solidaridad el gobierno salinista desarrolló un ambicioso e innovador proyecto de política social de emergencia que, más allá de estridencias retóricas, merece estudiarse, en sus aciertos y en sus errores, como una importante aportación con vistas a la necesaria construcción de un Estado social capaz de asegurar no sólo el combate permanente contra la pobreza y la pobreza extrema, sino también condiciones mínimas de bienestar para todos los habitantes del país.

El salinismo difirió la reforma política en beneficio de su reforma económica. Pero, independientemente de sus intenciones, es evidente que mientras esta última avanzó considerablemente y fue conducida sin vacilaciones, la transformación del sistema político fue más bien titubeante y resultado de las reacciones oficiales frente a las presiones de la opinión pública, de acontecimientos imprevistos y de los partidos opositores, más que de un proyecto consistente de parte del gobierno.

El papel del Estado, así como el del mercado en la economía y en la vida social; el equilibrio real entre los poderes públicos; el redimensionamiento del gobierno; la descentralización política y administrativa a favor de los estados y los municipios; la desconcentración administrativa y la autonomía de gestión de las instituciones públicas; la defensa de los particulares frente a los actos de la autoridad; y la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, son algunos de los puntos que incluye la agenda contemporánea de la reforma del Estado.

Al interior del propio Estado se presenta una demanda cada vez más difundida entre la sociedad civil para que, en cierto tipo de funciones relacionadas con la promoción del desarrollo económico y social, como la explotación de los recursos naturales y la prestación de servicios como los educativos, los de salud y los de energía, participen también de manera importante, los propios particulares y aún los extranjeros.

Si las reformas administrativas que se realizaron de 1988 a 1994, tuvieron como propósito fundamental adecuar la estructura y funciones administrativas del gobierno para el mejor cumplimiento de los objetivos del Estado de Servicio, vigente hasta entonces, el nuevo concepto de Estado que empezó a surgir en las

postrimerías del siglo pasado, demanda la realización de una nueva reforma administrativa que permita adecuar los medios instrumentales que existen actualmente a la consecución de los nuevos objetivos que habrán de caracterizarlo.

La privatización de las empresas públicas, la liberación del mercado, la autonomía del Banco de México, la reforma del viejo agrarismo, la nueva política social de Solidaridad, el reconocimiento de las iglesias, las modificaciones al sistema educativo y la defensa de los derechos humanos, en efecto, implican mucho más que una reforma de la Revolución. Es posible por ello sostener que la prisa, la urgencia extrema, con que fueron elaboradas y aplicadas las nuevas políticas tuviera que ver no con el miedo a las oposiciones partidarias legales sino con el temor de que la vieja burocracia política, sindical y agraria pudiera resistir, obstaculizar e incluso revertir estas medidas.

La privatización en México forma parte del rediseño del gobierno iniciado en los primeros años de la década de los ochenta y tuvo como contexto una severa crisis económica cuyo detonante fue el peso de la deuda externa, lo que implicó la reestructuración funcional del gobierno: pasó de productor y distribuidor a regulador.

La separación del gobierno y el partido oficial por ello y mucho más un reclamo moral y ciudadano: es la condición para una recomposición legal y democrática del Estado mexicano. De una recomposición que pasa necesariamente por el fortalecimiento y diferenciación funcional de las instituciones públicas, y por ende por la superación del patrimonialismo clientelar y de la sumisión de las mismas a la sola voluntad del Ejecutivo. Seguramente todo ello requerirá de la participación activa del nuevo titular del Ejecutivo, pero sobre todo exigirá el más cabal y hasta puntilloso apego a la legalidad.

La gloria y la tragedia del sexenio de Salinas fue haber expresado las posibilidades pero también las graves limitaciones de un sistema a todas luces insuficiente para una sociedad tan compleja y heterogénea como la mexicana. Mucho habrá que discutir y rectificar de sus iniciativas mayores, pero en todo caso

asumiendo la existencia de los problemas que con ellas se quisieron enfrentar. Y mucho tendrá que hacerse para construir un nuevo pacto nacional que posibilite la superación del presidencialismo prácticamente ilimitado y con él de una atmósfera pública viciada por la inexistencia de reglas y normas claras y eficaces. Dejar atrás el caudillismo institucional generado por nuestro pasado “revolucionario” parece ser la única forma de evitar la polarización asfixiante de nuestra vida pública, así como los caudillismos irresponsables que ella promueve; parece ser también la condición esencial de nuestro tránsito a un estado de derecho y, por consiguiente, verdaderamente democrático.

Es conocido que México se encuentra en un proceso de reforma del Estado. En realidad esta reforma viene dándose desde años atrás. Carlos Salinas, realizó varios cambios institucionales y buscó presentarlos como un proyecto global de reforma. El diseño de este proyecto tuvo aspectos novedosos y hasta prometedores. Sin embargo, una vez que se asienta el polvo que suele levantar el paso de los gobernantes, se comienza a fraguar el juicio de la historia usualmente duradero, aunque no siempre definitivo.

Los gobiernos de los países han implementado y puesto en marcha algunos programas tratando de amortiguar y solucionar la problemática de la pobreza que aqueja tanto a zonas urbanas como rurales. Por ejemplo:

- Transferencia de dinero. No muy comunes en América Latina, pero en los países Europa del Este lo aplican, normalmente asociados al número de hijos, aunque con límites.
- Subsidios alimenticios. Donde se pueden incluir el vaso de leche, los comedores populares, y en ocasiones la entrega de alimentos no procesados.
- Programas de empleo temporal. Supone la inversión del sector público en zonas pobres, en los que se utiliza la mano de obra local a la que se le remunera por su trabajo.
- Programas de inversión en infraestructura pública. Similar al anterior, se basa en la programación de inversiones del sector público en infraestructura

económica y social que mejoren las condiciones de vida de la población, o aumenten la capacidad de generación de ingresos de grupos pobres, programas de auto-empleo basados en el otorgamiento de crédito y asistencia técnica. Se basan normalmente en la identificación de oportunidades de inversión que pueden ser manejadas por grupos poblacionales pobres y que el sector público decide apoyar a través del otorgamiento de crédito, transferencia de tecnología y búsqueda de mercados.

Los objetivos centrales de estos programas sociales, son orientados al alivio inmediato de algunas de las consecuencias de la pobreza; otros, apuntan a mejorar de manera permanente la capacidad de generación de ingresos de los pobres.

Para el caso mexicano, el gobierno oficial ha implementado y ejecutado políticas de desarrollo social, las cuales giran en torno a programas de alimentación, educación, salud y vivienda, entre los que se encuentra:

Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), establecido durante el mandato de Carlos Salinas de Gortari en el período 1988-1994, con el propósito de combatir la pobreza extrema bajo convenio entre gobierno federal, vía Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y los diversos sectores sociales del país para mejorar la infraestructura de instituciones de salud y educación; así como para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en materia de agua potable, alcantarillado, electrificación, pavimentación, vivienda y urbanización en general.

El objetivo planteado en este tipo de programas, radica principalmente en cubrir las necesidades básicas de las familias así como facilitar la captación de ingresos bajos temporales, lo que si bien permite eventualmente mejorar la calidad de vida de la población en situación de pobreza, no facilitan ni garantizan la generación de ingresos para futuros próximos.

Para el caso de México los programas sociales únicamente han servido como aplacadores de la pobreza pues no han podido resolver el problema de fondo,

situación que deriva en muchos de los casos en que grandes contingentes de la población se vea obligada a buscar en otros lugares, incluso en el ámbito internacional, alternativas que permitan solucionar o disminuir las carencia padecidas.

Durante el sexenio de Carlos Salinas, las Políticas en torno a la Asistencia Social tuvieron base del Plan de Nacional de Desarrollo 1989 -1994 como el eje de la planeación, elaboración de los Programas y Proyectos gubernamentales, así como de la Modernización del País. Bajo la concepción de que el mundo se encontraba en la ONU; proceso de Innovación Tecnológica, Desarrollo industrial e Integración Económica retrasó una visión técnico-estratégica en la toma de decisiones, la racionalidad de la gestión gubernamental y en una dinámica caracterizada por el pragmatismo y la eficacia. El PND fijo como Líneas Estratégicas de Acción el mejorar la calidad del servicio, atenuar las desigualdades sociales, modernizar el Sistema de Salud y descentralizar y consolidar los Servicios de Salud. Para ello se diseñaron Acuerdos bases sobre los cuales giraría la Modernización.

En materia de Desarrollo Social y Políticas asistenciales dentro del PND, estas se enmarcaron dentro del Acuerdo para elevar productivamente el Nivel de Vida de la Población, donde se definieron Líneas Estratégicas orientadas a la Recuperación y Estabilidad Económica, a la creación de empleos y al mejoramiento de los salarios de los trabajadores. El objetivo del Acuerdo era otorgar e Impulsar la Protección a las personas, mejorando los Servicios de Salud y ofreciendo la infraestructura necesaria para que, en las Zonas Urbanas y Rurales, se dispongan de instalaciones que brinden Servicios Permanentes con el Nivel que exigen las Normas y Los Acuerdos internacionales en Materia de Salud.

Al iniciar el sexenio de las autoridades buscaron crear de estrategias para concretar las políticas y los programas de atención a la población socialmente vulnerables en congruencia con los acuerdos del PND.

Se emprendió una reestructuración por la cual se redujeron los programas que operaba el sistema, quedando de la siguiente forma:

1. Programa de atención y mejoramiento nutricional: tuvo como finalidad brindar apoyo a los sectores de la población marginada, proporcionando apoyos directos como desayunos y despensas familiares con la base en el censo nacional de talla.
2. Programa de promoción del desarrollo familiar y comunitario: su objetivo era el elevar la calidad de vida de las familias mexicanas y de sus comunidades fomentando la participación en programas de asistencia social.
3. Programa de protección y asistencia un población en desamparo: tuvo como finalidad brindar servicios asistenciales un través de la atención de menores en estado de abandono, desamparo, incapacitados, marginados, indigentes y las personas que por su extrema ignorancia, requerían de este tipo de servicios para propiciar su integración a la sociedad, así como prestar permanentemente servicios de asistencia jurídica y normar su aplicación en instituciones de asistencia social.
4. Programa asistencia minusválidos: tuvo como objetivo proporcionar servicios de rehabilitación hospitalaria hay una cola personas minusválidas, por circunstancias económicas o de marginación, hijo sujetos de los servicios de asistencia social, con el propósito de facilitar la integración de una familia ya su la sociedad.
5. Programa de apoyo administrativo: consistió en desarrollar acciones, planear, gestionar y conducir las actividades administrativas de la institución. Distintas herramientas se desprendieron del PND y destacaron en apoyo a las tareas como eran: el programa nacional de salud, el programa nacional de solidaridad, el programa nacional de alimentación y el programa nacional de modernización de la empresa pública.

Durante la administración de Salinas de Gortari se considero necesario esclarecer el origen del liberalismo social, en la historia de México y su lugar en el debate internacional. En 1993 Luis Donaldo Colosio organizo un seminario sobre el tema libertad y justicia en las sociedades modernas, donde especialistas vincularon ese liberalismo social, a la historia del país, encontrándole sus raíces en el liberalismo mexicano del siglo XIX y XX; inmediatos como una manifestación de problemas

con; estafa revolucionaria visión una; como una convicción; como una doctrina; finalmente y en nuestro tiempo de cómo un ideario y programa.

A través de la historia de México puede decirse que buena parte de las ideas liberales circularon de durante el periodo anterior a la independencia en lo que Rafael Moreno llamo la Ilustración Mexicana y se esparcieron como aroma ideológico, las cuales ayudaron en el vínculo colonial. El liberalismo nace con la nación mexicana y esta aumento con la evolución histórica, el liberalismo mexicano se transformo una diferencia del liberalismo europeo separando los principios espirituales y políticos de los principios económicos y sociales, debido a bases que siempre tuvieron luchas populares, agrarias; la demanda de igual consideración de todos sus habitantes; el rechazo de los monopolios, la secularización de la sociedad y la supremacía del poder civil; la propuesta federales detrás de las regiones y sobre todo la convicción nacional frente a la amenaza de las pretensiones extranjeras.

Así en el horizonte político de la historia de México habían evolucionado tres personajes que tenían acomodo en las instituciones: primero, la personalidad, luego el individuo y, por último, el ciudadano. Con la irrupción de este último comienza un surgimiento de un liberalismo avanzado que el gobierno ha dado en llamar "liberalismo para la democracia", porque no se cifra en las prerrogativas del individuo, si no en las potestades del conjunto.

Con el objetivo de alcanzar estas reformas el gobierno insistió en precisar la diferencia entre estado y sociedad y establecer con claridad cómo fortalecer los principios de soberanía, justicia, libertad y democracia del liberalismo mexicano sociales y diferenciarlo de las propuestas ideológicas del estatismo absorbente que no terminaba de declinar sobre el neoliberalismo posesivo que poca vigencia tendría al nacer.

De acuerdo con Salinas de Gortari el nuevo liberalismo social, avanza hacia una meta esencial: liberalizar las fuerzas sociales del control de del estado. Fue un ideario partir de dicho gobierno procedió a la reforma del estado, la negociación de

acuerdos comerciales, la reforma del campo y la educativa, la defensa de los derechos humanos y de las libertades religiosas, la privatización y la desregulación. Asimismo, como parte del proyecto esencial contenido en ese ideario, el gobierno promovió iniciativas sociales independientes, sobre todo a través del programa de solidaridad.

Fuentes de Consulta.

Bibliografía.

Aguilar Villanueva Luis Felipe. *El estudio de las políticas públicas*. Porrúa. México. 1992.

Aguilar Villanueva Luis Felipe. *La hechura de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa. México. 1992.

AnderEgg Ezequiel. *La problemática del desarrollo de la comunidad*. Lumen Humanitas. Argentina 2006.

Bardach Eugene. *Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa Editores. México. 2008.

Canto Chac Manuel. *Participación ciudadana en las políticas públicas*. Biblioteca Básica de Administración Pública. México. 2010.

Fernández Santillán, José. *Política y administración pública en México*. México. INAP. 1980.

Franco Corzo Julio. *Diseño de Políticas Públicas*. Editorial IEXE. México. 2010.

Guerrero Olvera Miguel. García Garnica Alejandro. *Políticas Públicas: entre la teoría y la práctica*. Fontamara. México. 2013.

Harold Lasswell. *El Futuro de la Ciencia Política*. Editorial Tecnus S.A. Madrid. 1971.

Lara Peinado José Antonio. *Psicoanálisis del poder en México*. Acento Editores. México. 2010.

Ochman Marta. Rodríguez Oreggia Eduardo. *Análisis e incidencia de las políticas públicas en México: en busca de un gobierno eficiente*. Porrúa. México. 2013.

Valdez Zepeda Andrés. *Comunicación de políticas públicas y mercadotecnia gubernamental*. Plaza y Valdez Editores. México.

Zarate Alfonso. *Los usos del poder. Mecanismos de la sucesión presidencial*. Raya Enel Agua. México, D.F. 1995

Recursos Electrónicos.

Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo. España. 1992. Análisis de Políticas Públicas. Recuperado el 18 de diciembre de 2016. www.bivica.org/upload/analisis-politicas-publicas.pdf

David Arellano Gault, Felipe Blanco. 2013. Políticas Públicas y Democracia. México D.F. Instituto Federal Electoral. Pp. 64. Recuperado el 14 de mayo de 2017. http://biblio.ine.mx/janium/Documentos/cuaderno_30.pdf

León Juan Carlos. Mora Velázquez Salvador. 2006. Ciudadanía, democracia y políticas públicas. Universidad Autónoma del Estado de México. Recuperado el 15 de agosto de 2016. <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/1276>

Rodríguez Gómez Roberto. 2000. Políticas públicas y tendencias de cambio en México, durante la época de los noventa. México. Universal Autónoma Metropolitana. Recuperado el 20 de marzo de 2017. <http://www.redalyc.org/pdf/325/32510310.pdf>