

GESTIÓN SOCIAL Y RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN UNA POLÍTICA SOCIAL DEMOCRÁTICA

Emilio Pradilla Cobos

La profunda *crisis social* que vive actualmente la sociedad mexicana, generada por el agotamiento en la década de los '70s del patrón de acumulación capitalista montado sobre el intervencionismo estatal, profundizada estructuralmente por las políticas neoliberales aplicadas desde 1983 y que alcanza hoy niveles insoportables e inaceptables debido a la quiebra estrepitosa de ese proyecto ocurrida en diciembre de 1994, tiene como sus manifestaciones fenomenológicas más crudas: el incesante aumento del *desempleo*; la "informalización" creciente de la estructura laboral; la reducción generalizada de los ingresos reales de los trabajadores y las capas medias, constante y acumulativa desde 1976; el deterioro de la infraestructura y los servicios sociales esenciales; y el crecimiento absoluto y relativo de la *pobreza* y la *pobreza extrema* que afectan en conjunto a la mayoría de los mexicanos.¹ Su explicación nos remite a la crítica de la política económica neoliberal en general,² de la política industrial, comercial y salarial, y de la *privatización* de infraestructuras y servicios públicos.³

A trece años de iniciada la aplicación de las políticas neoliberales en México, su fracaso se hace evidente en su incapacidad para relanzar la acumulación capitalista, mantener las tasas de crecimiento económico y garantizar el mejora-

¹ Boltvinik, Julio, "La satisfacción de las necesidades sociales en México en los setenta y ochenta", en Moncayo, Pablo Pascual y José Woldenberg (Coords.), 1994, *Desarrollo, desigualdad y medio ambiente*, Cal y Arena, México, 1994.

² Albarracín, Jesús, "Las contradicciones del neoliberalismo", *Viento del Sur*, Núm. 1, abril de 1994, México.

³ Pradilla Cobos, Emilio, "Privatización de la infraestructura y los servicios públicos; sus contradicciones", *Argumentos*, Núm. 21, diciembre de 1994, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México.

miento de las condiciones de vida de la población. Hasta ahora no ha logrado siquiera igualar los resultados obtenidos por la política intervencionista en el período anterior. En cambio, tiene en su haber la destrucción de la base productiva industrial y agraria, una mayor inequidad distributiva y los insostenibles costos sociales del *ajuste estructural*, que todos los sectores sociales padecen y empiezan a reconocer.⁴

Las insuficiencias, ineficiencias, contradicciones y corrupciones de los programas asistencialistas y de contención social como Pronasol,⁵ puestos en marcha para mediatizar la crisis social y mantener bajo control a los sectores sociales más golpeados, nos conducen al análisis de la *política social*; sin embargo, no lo agotan. Entre la política económica y la social existe una conexión indisoluble. Las políticas neoliberales, aplicadas en forma salvaje por los tres últimos gobiernos del Partido Revolucionario Institucional, y en particular la política salarial, la de contracción del gasto público social⁶ y la de privatización de infraestructuras y servicios públicos, su mercantilización elitista y el deterioro de aquellos destinados a los sectores populares, entre otros aspectos,⁷ colocan la cuestión de *lo público* y su gestión en el primer plano del debate nacional, donde se enfrentan proyectos de nación muy diferentes.

Un punto nodal del debate se ubica en la naturaleza de lo público, la responsabilidad del Estado sobre ello, su apropiación y gestión por la sociedad y, en ese ámbito, su inserción en los derechos democráticos de las y los ciudadanos. La cuestión problemática se localiza en la naturaleza de los derechos humanos, sociales y civiles y, en este marco, la relación entre Estado, mercado y sociedad en términos de la atención de las necesidades de los sectores mayoritarios de la sociedad.

⁴ Valenzuela Feijóo José Carlos, "Despilfarro y estancamiento. El fracaso neoliberal", *Viento del Sur*, Núm. 2, junio de 1994, México. Valenzuela F., J. C., y Julio Goicochea, 1995, "Dos crisis", *Viento del Sur*, Núm. 5, verano 1995, México.

⁵ Pradilla Cobos, Emilio, *Territorios en crisis. México 1970-1992*, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco y Red Nacional de Investigación Urbana, México. Ver también Laurell, Asa Cristina, "La cuestión social mexicana y el viraje en la política social", *Coyuntura*, Núm. 44/45, enero-febrero 1994, México.

⁶ Calva, José Luis, "El manejo neoliberal de las finanzas públicas", *El Financiero*, 20-V-1994, México.

⁷ Pradilla Cobos, E., "Privatización de la infraestructura y los servicios públicos; sus contradicciones", *op. cit.*

La naturaleza de *lo público* y *lo privado*

Lo público, en sentido amplio, es el ámbito de las relaciones sociales en el que se articulan o enfrentan los intereses y/o prácticas de las expresiones colectivas de la sociedad: clases, estratos o grupos sociales, etnias y culturas, organizaciones políticas, organizaciones sociales en lo económico, político e ideológico de base sectorial o territorial, ciudadanos formalmente aislados, etc. Combina y articula, pero supera y desborda la esfera privada o individual. Este campo diferencia *lo colectivo* y *público* de *lo individual* y *privado*; los primeros no se constituyen como sumatoria de los segundos y tienen una naturaleza específica; por el contrario, se relacionan contradictoriamente. La constitución de lo público y lo colectivo es social, como resultante de prácticas diversas de múltiples agentes y, sobre todo, instituciones sociales; su inscripción en lo jurídico, político, económico, físico y cultural es un producto histórico y colectivo, que constituye *derechos sociales*.

Lo público incluye al Estado en su conjunto, que después de constituirse como institución e institucionalidad, lo institucionaliza y regula autoritaria o democráticamente; pero no se limita ni subordina a él. Las organizaciones, fuerzas y movimientos sociales crean autónomamente instituciones, relaciones y espacios sociales y físicos de lo público, mediante sus luchas y sus prácticas concretas. Por el doble papel del Estado como constituido y constituyente, *lo público* lo enfrenta continuamente a la sociedad (en sus dos dimensiones, pública y privada), en un juego muchas veces conflictivo, de prácticas autónomas o heterónomas; los ámbitos de esta confrontación son las competencias en la constitución, el control, la direccionalidad, el financiamiento, la distribución social, la apropiación y la gestión de lo público.

Como resultado de los procesos históricos, algunos de los componentes de lo público más valorizados socialmente por su significación en la acumulación de capital y la reproducción de la fuerza de trabajo han sido la infraestructura y los servicios sociales; su naturaleza técnico-social los convirtió en *monopolios naturales* donde la "libre" competencia y la regulación por el "libre" mercado es un simple mito (vías de comunicación y transporte, energía, drenaje y recolección de desechos, agua potable, etc.) o su papel estratégico en la reproducción del régimen y de los agentes sociales los llenó de importancia política y cuyas contradicciones estructurales presionaron su creciente control por el Estado (seguridad social, educación, cultura y recreación, etc.).⁸

⁸ Pradilla Cobos, Emilio, 1984, *Contribución a la crítica de la "teoría urbana". Del "espacio" a*

Lo público y los derechos humanos, sociales y ciudadanos

Los bienes y servicios consagrados como satisfactores esenciales y por tanto *derechos humanos*, incluidos en la *Carta Universal de los Derechos Humanos* firmada por México, forman parte de lo público en la medida que constituyen lo mínimo que una sociedad debe otorgar a *todos* sus miembros, independientemente de su ubicación en la estructura de clases e ingresos; algunos también forman parte de los *derechos sociales* conquistados y adquiridos por la población a lo largo de la historia y mediante su lucha reivindicativa, pues el Estado los ha reconocido como tales en sus políticas y/o sus discursos; algunos son también *derechos ciudadanos*, al haber sido integrados en las constituciones políticas de los estados. Su no otorgamiento constituye una violación del derecho humano, social y constitucional nacional e internacional. Muchos de estos derechos son o deberían ser garantizados mediante las infraestructuras y servicios sociales. Es obvio que la sociedad mexicana no garantiza a todos los mexicanos el acceso a estos bienes, servicios y garantías civiles; es decir, viola cotidianamente los derechos humanos, sociales y constitucionales.

Los *derechos sociales* incluyen los derechos humanos, pero añaden aquellas conquistas históricas derivadas del avance económico y de la movilización y lucha sociales. Son por necesidad acumulativos y constituyen la afirmación o negación, la medida y la condición del desarrollo social o, por el contrario, de su estancamiento o retroceso. Al igual que los humanos, son derechos porque han sido incluidos en la ley (la Constitución o sus leyes reglamentarias) o en las políticas estatales, aunque no se cumplan. Pueden ser conquistados por toda la sociedad o por una parte de ella, y tienen un claro carácter histórico y moral. Su negación por un régimen político cualquiera, aunque aparezca como “legal” (modificación de la Constitución o las leyes), es asocial y constituye también una violación de derechos. Durante los últimos trece años, la aplicación de la política neoliberal en México ha implicado múltiples violaciones a los derechos sociales, humanos y ciudadanos como resultado de su eliminación “legal” o del cambio de las condiciones reales en las que se otorgaban, imposibilitando a la mayor parte de los ciudadanos empobrecidos, para acceder a ellos.

la “*crisis urbana*”, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México, 1984. Ver también Pradilla Cobos, Emilio, “Privatización de la infraestructura y los servicios públicos; sus contradicciones”, *Argumentos*, Núm. 21, diciembre de 1994, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México.

Una parte sustantiva de estos derechos, materializados en bienes y servicios, forma parte de las *condiciones generales o particulares de reproducción de la fuerza de trabajo*⁹ y deben ser cubiertos por el *salario directo* (entregado por los patronos o empleadores) o el *salario indirecto y/o diferido* (a través de la mediación del Estado y sus instituciones públicas). En México, el masivo y creciente desempleo (violación del derecho humano al trabajo), la caída histórica brutal del salario real directo (que impide el acceso a bienes y servicios constituidos como derechos humanos, como la alimentación y la vivienda), la reducción del gasto social que merma lo invertido por la sociedad a través del Estado para satisfacer los derechos sociales, y la *privatización* de servicios públicos e infraestructura, que reduce el acceso de las mayorías a ellos y excluye a capas crecientes de población de sus servicios, significan a la vez una sobre-explotación de los trabajadores y una violación de sus derechos humanos.

Lo público en el Estado intervencionista

En el México posrevolucionario, el *Estado interventor* y su materialización en el *régimen político de partido de Estado* se apropió jurídica, política, ideológica y materialmente de *lo público*, identificándolo con su propia acción política y económica, y excluyó de él las prácticas colectivas y autogestionarias de la sociedad. Como parte de esta apropiación, lo convirtió en su patrimonio exclusivo, en su propiedad. A pesar de su constitución real por toda la sociedad y de su financiamiento con la contribución fiscal de todos los ciudadanos o de parte sustantiva de ella (los trabajadores asalariados), lo excluyó del juego democrático, aun de la sanción de un Poder Legislativo carente de autonomía real, sometándolo casi exclusivamente a sus decisiones ejecutivas. Limitó severamente la posibilidad y capacidad de *auto-organización* de la sociedad para producir y gestionar lo público; cuando los grupos excluidos y explotados lo produjeron a su cuenta y riesgo para cubrir las incapacidades del Estado, éste los reprimió y expropió; y cuando fue incapaz de crearlo o gestionarlo directamente, prefirió abrir el campo al manejo privado nacional y extranjero, en lugar de promover la acción democrática, colectiva y ciudadana. No permitió tampoco la participación de los ciudadanos usuafios en su gestión.

⁹ Pradilla Cobos, E., *Contribución a la crítica de la “teoría urbana”*. Del “*espacio*” a la “*crisis urbana*”, *op. cit.*, Caps. I y II.

El Estado interventor usó lo público como un soporte y herramienta del pacto social posrevolucionario. Convirtió muchas de estas actividades y sus infraestructuras materiales en *monopolios naturales estatales*, esferas excluyentes de acción de las empresas estatales. Lo usó como herramienta de legitimación política y para el control corporativo y patrimonialista de los sectores sociales fundamentales; en factor de su hegemonía excluyente. Fue también uno de los ámbitos privilegiados de la corrupción y el enriquecimiento de la tecnoburocracia estatal y partidaria; algunas razones objetivas y muchas subjetivas, de las que fue responsable el partido gobernante, llevaron a su injustificada ineficiencia y alto costo de producción, a pesar de lo cual soportaron durante varias décadas la acumulación capitalista y la reproducción de una parte de la fuerza de trabajo necesaria.¹⁰ El resultado evidente fue la incapacidad del Estado para satisfacer las crecientes necesidades sociales en el campo de los servicios públicos y el carácter excluyente y elitista de los que asumió el sector privado, abiertamente mercantilizado.

El Estado neoliberal y la privatización monopólica de lo público

El *Estado neoliberal*, cuya construcción se inició en México en 1982, como parte de su política de “adelgazamiento del Estado” empezó su ajuste estructural con una drástica reducción del gasto social, en parte identificable con el financiamiento y operación de lo público; con ello abrió las puertas al crecimiento de las formas privadas de su atención para sustituir lo que el Estado no garantizaba.¹¹ Simultáneamente, inició la privatización y desnacionalización de *lo público*, convirtiéndolo en campo de acción preferencial de la empresa privada nacional y extranjera, casi siempre monopólica. Justificó su acción con un análisis farisaico y malthusiano de la situación de las empresas e instituciones públicas, que evadía y ocultaba tanto la naturaleza objetiva de las contradicciones de lo público, como su propio papel y el de su partido y sus tecnoburócratas en la crisis. Buscó someter a las leyes ciegas del mercado la satisfacción de las necesidades colectivas, sociales, de la mayoría de la sociedad cuya satisfacción caía (aunque no fuera asegurada) en el ámbito de *lo público* y de la acción del Estado como institución dimanada de la sociedad y parte constitutiva de lo público. Trató de profundizar su mercantili-

¹⁰ Pradilla Cobos, Emilio, “Políticas territoriales: un balance inconcluso hasta 1994”, *Coyuntura*, Núm. 32/33, enero-febrero 1993, México.

¹¹ Laurell, Asa C., “La cuestión social mexicana y el viraje en la política social”, *op. cit.*

ción, fragmentando lo colectivo y social, reduciendo drásticamente su intervención jurídica y material en ese ámbito.

Pero dada la naturaleza autoritaria y burocrática del proyecto modernizador, mantuvo de una forma distinta el control y la exclusión de las prácticas colectivas, de las organizaciones sociales y de las representaciones políticas en la producción y gestión de lo público. La privatización reforzó estructuralmente esta exclusión, pues la empresa, como ente privado, excluye a través de la relación de mercado a la mayoría de la sociedad de lo público que gestiona privadamente.

Al privatizar lo producido socialmente, transfirió al capital privado, nacional o extranjero, particularmente a grandes monopolios, el fruto del trabajo social directo o mediado por la tributación (suelo, inmuebles, redes y sistemas); le entregó al mismo tiempo el usufructo de la situación de monopolio natural de la satisfacción de necesidades esenciales, también resultante de un proceso histórico de naturaleza colectiva. Simultáneamente impuso a la sociedad un doble pago de la infraestructura y los servicios: a través de los impuestos que toda la sociedad paga para financiar lo público, cuya retribución de equidad son los servicios que éste les brinda, y del pago forzado de las tarifas privadas.

En la fase actual de la crisis de larga duración, la eliminación de los subsidios estatales al consumo social de lo público, o el endeudamiento externo masivo y su transferencia a los productores privados de la infraestructura y servicios (por ejemplo, a las autopistas privadas de peaje), para sustentar su ineficiencia y carencia estructural de rentabilidad, agrava la sobreexplotación de los trabajadores y la pobreza extrema porque desvía los fondos sociales aportados por la tributación de toda la sociedad hacia las grandes empresas monopólicas de infraestructura y servicios, acentuando la exclusión de las mayorías. Además se transfiere a todos los mexicanos, durante una generación al menos, el pago del capital y el servicio de una deuda cuyos únicos beneficiarios son los receptores del apoyo de salvamento.

Los resultados han sido: mayor grado de monopolización autoritaria —ahora en manos de la empresa privada— de lo público;¹² penetración creciente de los capitales transnacionales en las empresas controladoras; elevación de los costos pagados por la sociedad; modernización elitizante de sus satisfactores; diferenciación cualitativa de los servicios según los estratos económicos; mayor grado de

¹² Valenzuela Feijóo, José Carlos, *Crítica del modelo neoliberal*, Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991. Ver también Pradilla Cobos, E., “Privatización de la infraestructura y los servicios; sus contradicciones”, *op. cit.*

desigualdad de niveles de desarrollo entre regiones, ciudades y partes de unas y otras; en nuestras condiciones concretas, *exclusión* creciente de sus beneficios a los sectores mayoritarios empobrecidos; y pérdida de las posibilidades de control social, ciudadano, directo o mediado por la representación política o el mismo Estado; es decir, pérdida de la soberanía, particularmente en ámbitos de lo público que son estratégicos para la independencia nacional.

En una u otra alternativa, la del Estado interventor o la del neoliberal, el control de lo público ha sido excluyente, segregativo y antidemocrático. Sin embargo, en el primer caso existía la posibilidad de un control social restringido y una sanción de su gestión a través de los procesos políticos; en el segundo, queda excluida estructuralmente toda acción colectiva, pública, al pasar contradictoriamente a la esfera de acción privada su derecho regulatorio y su lógica mercantil. Ni una ni otra forma de control son socialmente válidas para el futuro, vistas desde el interés de la sociedad en su conjunto y, sobre todo, de las clases subordinadas, explotadas, oprimidas y excluidas.

En la actualidad, el agotamiento del patrón intervencionista y la evidente descomposición y crisis del neoliberal, así como la necesidad inaplazable de resarcir los costos sociales causados a las mayorías por el ajuste estructural —para poder sustentar una nueva fase de crecimiento económico, pero con equidad distributiva, justicia social y preservación de los recursos naturales—, exigen construir una nueva alternativa de producción, distribución, consumo y gestión de lo público, que se sustente en la participación democrática de toda la sociedad.

Negación de derechos sociales y asistencialismo

Los dos últimos gobiernos mexicanos han combinado la privatización de lo público, particularmente de infraestructuras y servicios esenciales, con la negación, el desconocimiento de los derechos sociales adquiridos y su sustitución por el asistencialismo compensatorio. La atención del Estado se ha orientado esencialmente a la atención discrecional, patrimonialista, no planeada, ocasional de las llamadas “necesidades básicas”; es decir, a la atención de las manifestaciones externas de la sobre-explotación y la miseria, mediante programas asistencialistas como el Pronasol de Salinas y las actuales políticas de *bienestar familiar* de Zedillo. Más allá de las apariencias ocultadoras y los discursos, este doble movimiento constituye una negación de los derechos humanos, sociales y ciudadanos históricamente adquiridos, y su sustitución por la *beneficencia pública estatal*, que no

acepta ni crea derechos, dirigida a los más pauperizados para evitar los estallidos sociales en el momento en que todas las variables indican no sólo el empeoramiento de la situación objetiva, sino el crecimiento de la protesta social y la pérdida de legitimidad y control político del partido de Estado.

Los programas aplicados han sido por completo insuficientes e ineficientes para atender el creciente empobrecimiento; se han orientado más a apoyar al capital mediante obras difícilmente atribuibles al bienestar de los pobres, que a paliar la pobreza extrema; han sido territorialmente desiguales y concentrados y han estado atravesados por la corrupción burocrática, el desvío de fondos hacia fines distintos a los incluidos en los programas, y su uso electorero en beneficio del PRI-gobierno.¹³ Así, la política social neoliberal se ha convertido en un factor esencial de la *pauperización* de la sociedad.

Esto ocurre al mismo tiempo que la política económica del neoliberalismo genera masivamente nuevos pobres mediante procesos fundamentales y estructurales, como el efecto desindustrializador y generador de desempleo masivo de la política económica en su conjunto, los “topes salariales” que degradan sin cesar desde hace veinte años el poder adquisitivo del salario y la contracción histórica del gasto público social. Podríamos caricaturizar la antipolítica social del neoliberalismo mexicano como la combinación de un proceso constante de generación de nuevos pobres y empobrecimiento mayor de los existentes, de la negación estructural de derechos humanos, sociales y constitucionales, y de la caridad supletoria y desmovilizante para los damnificados sobrevivientes de la catástrofe. Todo ello se justifica, sin explicaciones, a nombre del libre mercado, la libre iniciativa, la eficiencia económica (no constatada) y el “redimensionamiento” del Estado.

Una nueva política social para superar la crisis

Obviamente no es viable superar la crisis de larga duración del capitalismo mexicano y garantizar a largo plazo la acumulación de capital, mucho menos aún lograr un desarrollo social sostenido, manteniendo el actual esquema de política social. El continuo crecimiento del desempleo y el “empleo informal” inestable

¹³ Pradilla Cobos, E., “Políticas territoriales: un balance inconcluso hasta 1994”. Ver también Laurel, Asa C., “La política neoliberal del Estado mexicano”, *Ciudades*, Núm. 26, abril-junio 1995. Red Nacional de Investigación Urbana, México. Ochoa, Jorge Octavio, “Brutal el desvío de recursos para combatir la pobreza extrema”, *Uno más Uno*, 29-IV-1996, México.

como dilapidación de la capacidad productiva social y la desvalorización de la fuerza de trabajo significadas por la brutal caída del salario real conducen, entre otros procesos, a la paradoja irracional de “una economía de mercado sin mercado”, es decir sin demanda interna por ausencia de compradores. De la misma manera, la privatización de lo público realizada mediante la acumulativa entrega de infraestructuras y servicios públicos a grandes empresas nacionales y transnacionales, cuyas contradicciones saltan ya a la vista (algunas de ellas llevaron a su estatización en el siglo pasado, en los países capitalistas avanzados), conduce a la imposibilidad de una reposición adecuada de la capacidad productiva de los trabajadores y a frenos estructurales a la elevación de la productividad y competitividad sociales, que no pueden superarse mediante la introducción de máquinas, por tecnológicamente complejas que sean.

Así, aun la superación de la crisis económica y un crecimiento sostenido de la acumulación de capital, objetivos que a nuestro juicio no pueden ser los de un proyecto de nación para el siglo próximo, requieren de una política social y una postura frente a lo público diametralmente opuestas a las aplicadas hasta ahora por los gobiernos neoliberales mexicanos. Es evidente que una nueva política social democrática debe partir de y sustentarse en la reducción constante del desempleo y la recuperación rápida del salario real, directo, indirecto y diferido. Si no es así, será imposible la recuperación del mercado interno perdido y, por tanto, de la industria así como el mejoramiento de la productividad de los trabajadores y de la competitividad en el mercado mundial. Ésta no es la política real aplicada actualmente.

Rechazamos, por carente de sustento teórico y empírico, y por asocial e inhumano, el calificativo de “populistas” o “pasatistas” con que los teóricos o prácticos neoliberales pretenden descalificar toda política que se oponga a la suya o tenga como objetivos los anteriormente señalados.

Estado, mercado y sociedad en lo público

El *mercado monopolístico* hoy vigente, que carece de libertad para los pequeños productores y los usuarios, en las condiciones de atraso económico y crisis actuales y de desigualdad social y territorial de la distribución de los recursos e ingresos, no puede garantizar una apropiación equitativa de lo público y, sobre todo, de la infraestructura y los servicios sociales para todos los ciudadanos. La eficacia, eficiencia y racionalidad medidas en términos de ganancia empresarial individual

no permiten la construcción de ámbitos de actividad accesibles a todos los ciudadanos. El carácter de monopolio natural de muchos de los procesos de producción y distribución de estos bienes y servicios permiten la fijación de precios en condiciones monopólicas, donde aparecen rentas y sobreganancias que significan, a la vez, *explotación* de los trabajadores de las empresas y *explotación* de los usuarios de los bienes y servicios producidos. Estos precios de monopolio excluyen a los sectores mayoritarios.

Sujetos de la regulación privada, los monopolios en el campo de la producción y gestión de infraestructura y servicios sociales no pueden hacer compatible su funcionamiento con las necesidades colectivas y sociales. Por esta misma razón, la sociedad no puede someter a su evaluación y juicio a las empresas privadas en este campo. Pero tampoco puede entregar las infraestructuras y servicios sociales esenciales al crecimiento y desarrollo globales y a la reproducción de la población en su conjunto a empresas privadas que funcionan bajo esta lógica individual y privada.

Por ello, porque todos los ciudadanos participan en la sustentación política y económica del Estado, tienen derecho a recibir una contraprestación bajo la forma de servicios en cantidad y calidad suficientes, accesibles para todos, y porque lo público es el campo de responsabilidad del Estado, ya que es él quien debe garantizar en la ley y la práctica los derechos humanos, sociales y constitucionales de todos los ciudadanos que son satisfechos por lo público. Esto no excluye la participación de los agentes privados, a condición de que se sometan a la regulación y el control social democráticos, a lo cual debe sujetarse también la acción del Estado, pues es la forma de la medida social de su eficiencia y eficacia. La infraestructura y los servicios públicos no tienen que ser rentables en términos capitalistas porque son financiados a fondo perdido por la sociedad, lo que justifica el subsidio. No hay razones objetivas para la ineficiencia de lo público manejado por el Estado; la corrupción y la ineficiencia burocráticas o el uso discrecional y patrimonial de sus recursos no son justificables ni inevitables en un Estado democrático; son sólo delitos sociales.

Las organizaciones sociales pueden jugar un papel mucho mayor en la producción y gestión de lo público, la infraestructura y los servicios sociales; y deben actuar activamente en la regulación y control de lo público gestionado por el Estado o la empresa privada. La participación social puede garantizar una mejor respuesta a las necesidades colectivas locales, una mayor participación ciudadana en su gestión y control, y sumar y potenciar fuerzas y recursos que en otras condiciones

no serían invertidos en ello. Pero para que esto ocurra se requiere liberar su fuerza, impulsarlas y promoverlas en lugar de reprimirlas y controlarlas, y establecer reglas claras del juego para su acción.

En síntesis, proponemos: *un Estado democrático y socialmente responsable de los derechos humanos, sociales y constitucionales de los ciudadanos*; una empresa privada sometida a la regulación social y obligada a garantizar el acceso de todos a lo público que se le concesione, dentro de lo cual no pueden haber aquellos ámbitos de actividad que son monopolios naturales estratégicos y prioritarios; y una acción social organizada autogestionariamente, capaz de asumir el control de segmentos importantes de lo público, y controlar lo público en manos del Estado y la empresa privada.

Ejes de la recuperación social y democrática de lo público

En un *programa alternativo de desarrollo*, lo público debe retornar a la sociedad mediante la *regulación y acción social democrática*.¹⁴ Los ejes de una transformación de esta naturaleza son complejos y deben combinarse en un proyecto socialmente reconocido y democráticamente formulado y aceptado.

A. Convertir lo público en campo de discusión, acción y control societario mediante procesos democráticos y de participación ciudadana directa y cotidiana, usando formas como el *referendum* y el plebiscito, consejos de participación ciudadana y contralorías ciudadanas; y vías indirectas a través de la representación política en los órganos legislativos autonomizados del Poder Ejecutivo.

B. Liberar la potencialidad de la *acción autogestionaria colectiva* y de las organizaciones sociales, en la creación y gestión colectiva y cotidiana de espacios sociales y físicos públicos de libre apropiación por todos los ciudadanos.

C. Establecer la corresponsabilidad efectiva entre Estado y sociedad civil en la regulación, creación, financiamiento, operación y gestión de lo público en sus diferentes y complejos componentes.

D. Regular compartidamente los campos de acción del Estado, el sector social autogestivo y el privado empresarial, estableciendo condiciones de operación y límites definidos por el interés colectivo, reglas claras y compromisos de cada una de estas formas y prácticas de manifestación y acción pública.

¹⁴ Cárdenas, Cuauhtémoc, "Discurso del 17 de octubre de 1993", *Perfil de La Jornada*, 18-X-1993, México.

E. Definir lo público como ámbito privilegiado de la garantía y satisfacción de los derechos humanos, sociales y ciudadanos esenciales, necesidades y aspiraciones materiales, sociales y culturales de la mayoría excluida de la sociedad.

F. Fijar los parámetros de la *equidad distributiva* en lo social y territorial, cuya construcción exige una desigualdad de magnitud, sentido y alcance de las acciones contraria a la actual, para superar los atrasos ya existentes que colocan a los sectores mayoritarios y a los territorios excluidos en precaria situación de accesibilidad a la infraestructura y servicios sociales.

G. Someter la acción estatal a las decisiones, evaluación y control democrático de la sociedad y sus organizaciones, a través de órganos legislativos autónomos y contralorías sociales donde intervengan directamente los ciudadanos.

H. Proteger el derecho humano y social de los ciudadanos a acceder a infraestructuras, servicios sociales y espacios públicos adecuados en calidad y cantidad a la satisfacción de las necesidades históricamente cambiantes.

El *retorno de lo público a la sociedad* supone también el retorno del Estado a la sociedad; es decir, su sometimiento a la expresión democrática de los intereses societarios, su *democratización*. Una condición de este cambio es la eliminación del patrimonialismo estatal, del manejo y control corporativo y del uso de la infraestructura y los servicios públicos como fuente de legitimación política de los gobiernos y medio para el control de los ciudadanos; una de las funciones y responsabilidades del Estado democrático es atender las necesidades sociales y garantizar los derechos humanos. El principio del control estatal autoritario de lo público no puede ser sustituido por el del control monopólico privado; uno u otro no garantizan la satisfacción de las necesidades colectivas de la sociedad. Ambos deben ceder su lugar al dominio de la *regulación social*, compartida entre Estado y sociedad civil, de todos aquellos ámbitos que lo constituyen y de todos los agentes sociales, incluido el Estado, que los gestionan. Un instrumento de este cambio puede ser la *planeación democrática*.¹⁵

Ni estatización ni privatización pueden ser fórmulas unívocas y hegemónicas. Cada actividad puede ser gestionada mediante distintas alternativas (estatal, asociativa autogestionaria o privada), o una combinación de ellas, a condición de enmarcarse en la regulación social y responder a ella. El desarrollo de la

¹⁵ Pradilla Cobos, E., "Políticas territoriales: un balance inconcluso hasta 1994". Ver también Grupo Democracia y Territorio, "La recuperación democrática del territorio y el medio ambiente de México", *Coyuntura*, Núm. 46, marzo 1994, México.

asociación, autogestión y auto-organización social en la producción y gestión de lo público, a través de las agrupaciones ciudadanas, puede jugar en el futuro un papel más importante que en el pasado. En este marco de regulación social, el Estado como institución debe garantizar la satisfacción de las necesidades colectivas de todos los agentes sociales, en condiciones de igualdad cuantitativa y cualitativa; por ello su acción debe orientarse fundamentalmente a los sectores mayoritarios más desprotegidos y a los ámbitos territoriales más rezagados.

Los procesos democráticos de regulación social deben establecer, en cada caso particular, a quién corresponde la gestión de una determinada infraestructura o servicio, o cuál debe ser la combinación y lugar de cada sector en ella, de acuerdo a los intereses colectivos y las prioridades distributivas. La eficiencia técnica o la rentabilidad económica no son necesariamente las razones fundamentales en estas decisiones; lo fundamental es su *eficiencia social: su capacidad de satisfacer los derechos y necesidades de todos los ciudadanos en las condiciones medias de desarrollo del país*. Si la privatización o descentralización no responden al interés público, democráticamente expresado, deberán ser suspendidas o revertidas. Esta regulación debe también fijar los objetivos, normas y medios para lograr la sustentabilidad ambiental de la infraestructura y los servicios y las formas de aplicarlas al Estado, las empresas o las organizaciones sociales prestatarias de los servicios.

El ámbito de *lo público* es multifacético, amplio y cambiante. Sin embargo, en el estadio actual de desarrollo de la sociedad mexicana, ni los patrones sucesivos de acumulación de capital, ni las diferentes políticas y prácticas estatales han garantizado la satisfacción de las necesidades colectivas y sociales esenciales de la población, lo que las convierte en puntos focales estratégicos de lo público. Lo público y colectivo adquiere una clara prioridad social sobre lo privado e individual. En este contexto, la acción pública sobre la *infraestructura y los servicios sociales* ocupa un lugar fundamental y prioritario. Varios de ellos son *monopolios naturales* y condiciones esenciales de reproducción social de la producción y del crecimiento económico del país.

Elementos para una política democrática alternativa para lo público

Sugerimos al debate algunos lineamientos de política para los tres sectores fundamentales que actúan sobre lo público, en su componente de infraestructura y servicios sociales.¹⁶

El sector estatal:

A. Garantizar el cumplimiento de los derechos humanos, sociales y constitucionales a los satisfactores esenciales (vivienda, agua potable, drenaje, energía eléctrica, educación y salud) para todos los ciudadanos; dar prioridad, para ello, en el acceso cuantitativo y cualitativo a los sectores populares mayoritarios.

B. Privilegiar lo público sobre lo privado y lo colectivo sobre lo individual en la *infraestructura y los servicios esenciales*; subordinar, para hacerla complementaria, la acción privada a la estatal o social; garantizar la equidad territorial y social en su distribución y el acceso a ellos para toda la población de acuerdo a su situación económica real; mantener como social, público y colectivo, el patrimonio producto de la inversión realizada por el Estado y/o la comunidad, el cual no puede transferirse al sector privado para su beneficio; establecer el principio y el método de *diferenciación y progresividad* en el pago de impuestos prediales, cuotas de conexión, tarifas de uso de infraestructura y servicios: *deben pagar más los que más poseen y/o consumen, y los usos lucrativos que los reproductivos; las tarifas crecerán geométricamente según el ingreso y/o la ganancia obtenida por el poseedor o usuario, y se establecerán diferencias según las situaciones regionales y locales*.

C. Fijar el criterio de que los servicios gratuitos, las transferencias de recursos públicos y los subsidios son un deber del Estado y un derecho ciudadano como retribución a su tributación fiscal, y dirigirlos hacia los sectores populares excluidos hasta ahora; establecer que el sector empresarial financiará sus propias actividades, y que toda actividad lucrativa y rentable, nacional y extranjera, deberá pagar los costos reales de inversión y operación de la infraestructura y servicios públicos que utilice.

D. Exigir la garantía de una adecuada atención, en lo cuantitativo y cualitativo, a todas las áreas territoriales y todos los sectores sociales, al dar cualquier concesión de infraestructura y servicios sociales al sector privado o social, o al descentralizar su gestión a los estados y municipios.

E. Fijar, mediante procesos de planeación democrática y participación ciudadana directa y a través de las representaciones políticas de elección popular, los ámbitos estratégicos donde la acción estatal será privilegiada y la social y privada sometida a regulación específica y donde tendrá un papel complementario, sobre todo en la atención abierta a la mayoría de la población: medios de comunicación

¹⁶ Grupo Democracia y Territorio, *op. cit.*

carretera, ferrocarriles, aeropuertos y puertos, puentes, transporte urbano de pasajeros, energía eléctrica, agua potable y drenaje, salud y seguridad social, educación, seguridad pública.

F. Reestructurar globalmente la política social, cancelando los programas asistencialistas como tales y reasignando responsabilidades a las instituciones estatales que corresponda, aumentando sustancialmente la participación social en el gasto público, dando prioridad a la atención a las necesidades básicas de los sectores y regiones más atrasados.¹⁷

G. Revisar las privatizaciones de infraestructura y servicios públicos donde haya existido corrupción; recuperar para el Estado, en sus diferentes niveles, aquellos que se consideren estratégicos y prioritarios para el desarrollo económico y social, previa una amplia consulta pública democrática nacional; establecer, con intervención del Congreso, participación ciudadana y apoyo de los interesados, el marco regulatorio que norme las actividades de las nuevas empresas o infraestructuras, estatales o privadas, en particular de aquellas que gocen de situación de monopolio o casi-monopolio, dejando en manos de instituciones públicas, autónomas del Ejecutivo y provistas de facultades reales de gestión, la responsabilidad de regular y vigilar su funcionamiento, proteger a consumidores y usuarios y remover trabas para invertir y competir en estos campos específicos.¹⁸

H. Evaluar, con participación directa de los Ejecutivos y Legislativos y las representaciones ciudadanas regionales y locales, los procesos de descentralización de infraestructura y servicios sociales, y proceder a su realización en los casos considerados convenientes, garantizando las transferencias de recursos adecuados a su operación y desarrollo cuantitativo y cualitativo.

I. Priorizar, en un Plan de Desarrollo y las acciones inmediatas del gobierno, a la educación, la salud, el agua potable y el drenaje en las áreas rurales y urbanas, sobre todo de las *regiones excluidas*, y con ello sustentar la recuperación económica territorialmente distribuida.

Sector asociativo y autogestionario:

A. Regular e impulsar las formas comunitarias, cooperativas, asociativas y autogestionarias para la dotación y gestión de infraestructuras y servicios sociales

¹⁷ Cárdenas, Cuauhtémoc, *op. cit.*

¹⁸ Cárdenas, Cuauhtémoc, "Discurso del 15 de marzo de 1994", fotocopia, México.

a nivel local o municipal en el campo y la ciudad; para lograrlo, el Estado aportaría suelo y recursos financieros.

B. Dar prioridad a las formas asociativas de atención, cuando cumplan con las regulaciones generales y específicas y garanticen técnicamente el servicio, en la concesión o transferencia de infraestructura y servicios sociales incorporados a la descentralización.

C. Crear mecanismos técnicos y financieros específicos de apoyo a las formas sociales autogestionarias de atención a las necesidades sociales básicas, establecidos a mediano y largo plazos, para hacerlas competitivas y de calidad comparable.

Sector empresarial privado:

A. Establecer que las empresas lucrativas nacionales y extranjeras deberán cubrir los costos reales de instalación y operación de la infraestructura y los servicios que utilicen, de acuerdo a su rentabilidad y a la cantidad y calidad usada.

B. Regular democráticamente las ramas y sectores de infraestructura y servicios públicos y las condiciones legales y económicas en las que pueden otorgarse concesiones a empresas privadas nacionales y extranjeras, de acuerdo a la naturaleza específica, el impacto social, la seguridad y protección civil y la soberanía nacional; someter estas concesiones a licitación pública abierta, vigilada socialmente por instancias ciudadanas autónomas. Prohibir las transferencias en propiedad privada de los soportes materiales (suelo, redes, inmuebles, etc.) creados con aporte estatal o social; su usufructo estará sometido a límites temporales y rentas de alquiler claramente establecidas y, a su término, las nuevas inversiones pasarán al dominio público. En cualquier caso, existirá la obligación para la empresa de garantizar, en igualdad de condiciones, el acceso a todos los sectores territoriales y sociales y de aplicar el sistema de tarifas diferenciales y progresivas vigente para los sistemas estatales correspondientes.

C. Regular socialmente la participación del capital extranjero en este ámbito, penalizando la ganancia especulativa, excluyendo toda práctica de exclusión social, estableciendo normas de desempeño, sometiéndolas a licitación pública, y preservando las actividades donde se vulnere la soberanía nacional y la seguridad social, o se dé una situación de *monopolio natural*. Renegociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en este aspecto.

D. Establecer normas claras y estrictas para las empresas concesionarias, en relación con el usufructo de recursos naturales, para exigir el uso de técnicas

adecuadas a la realidad mexicana y ambientalmente sustentables y la reparación justa de todo daño ambiental o social que causen en la construcción u operación de las actividades.

Transición a la democracia, transformación del Estado y recuperación de lo público

Es evidente que la nueva política que proponemos es incompatible con el desgastado *régimen político de partido de Estado* hoy todavía vigente y con su naturaleza autoritaria. Tampoco lo es con la política económica y social neoliberal salvaje aplicada por sus últimos tres gobiernos. Construirlo sólo es posible como parte de la transición a la democracia y a una nueva política económica y territorial democrática. Estas nuevas perspectivas no surgen de cambios en leyes electorales, sino de una profunda transformación del Estado y el régimen político mexicano, que incluye una nueva regulación social de lo público, esencia de uno y otro. Transformar el Estado y el régimen político requiere de una nueva constitucionalidad, integrada en una nueva Constitución Política, ya que la de 1917 ha sido desnaturalizada y convertida en sumatoria de parches y está, por ello, plagada de contradicciones, por las múltiples reformas fragmentarias que los diferentes gobiernos le han hecho para adecuarla a sus fines, intereses y políticas particulares, sobre todo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El nuevo Estatuto Social de lo público debe ser parte sustantiva de esta nueva constitucionalidad, pues lo público y los derechos sociales a su producción, gestión, apropiación y disfrute forman parte sustantiva de la *ciudadanía*.

DE LA CRÍTICA PÚBLICA A LA ALTERNATIVA SOCIAL

Raquel Sosa

Siempre resulta muy interesante y enriquecedor confrontar visiones desde campos de análisis distintos; en lo particular me dedico más bien al análisis político, pero creo que una visión como la que plantea no sólo el autor de este trabajo, sino la organización del Coloquio en su conjunto, resulta indispensable para no perder la pista básica en la que se mueve o puede moverse la solución de los conflictos sociales. En este sentido, también quisiera expresar que tengo una gran coincidencia, un gran acuerdo fundamental con las propuestas que hace Emilio Pradilla y desde luego con los fundamentos de su análisis, así como con otros trabajos que han publicado sobre este tema los autores aquí presentes. Considero que se trata de propuestas muy maduras, serias, importantes, y que ello se muestra en estas exposiciones.

Sin embargo, lamento que la mayor parte de las propuestas presentadas no haya sido todavía socializada ni suficientemente asimilada para que pudiera ser aplicada, con lo que podría intentarse una salida real a la crisis social que vivimos actualmente.

Quisiera, en tanto, hacer algunos comentarios en relación a temas que me parecen interesantes y todavía susceptibles de mayor discusión a propósito del trabajo de Emilio Pradilla. En primer lugar, manifestar mis dudas en relación a un tema del que nos hemos acostumbrado a hablar, pero sobre el cual creo que debiéramos ser un poco más cautelosos: el presunto fracaso del neoliberalismo. Creo que cuando nos referimos al alto costo social que ha implicado el neoliberalismo, y pensamos en la interrupción de los procesos de desarrollo, etc., no estamos considerando lo que este esquema implica. Lo juzgamos, pues, independientemente de lo que se propone como modelo económico, político, social, a partir de nuestras propias expectativas y, en ese sentido, de lo que nosotros propondríamos como un modelo alternativo.