



Entre el Estado de bienestar y el Estado neoliberal.

(Aproximación al Estado mexicano en cuanto a sus funciones, 1917-2022)

T E S I N A

QUE PRESENTA

JUAN CARLOS DOMÍNGUEZ ORTEGA

Para acreditar el requisito del trabajo terminal

y optar al título de

LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA

Dr. Víctor Manuel Alarcón Olguín

Asesor

Dra. Antonella Attili Cardamone

Lectora

Iztapalapa, Ciudad de México, enero de 2023.



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad *Iztapalapa*

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por el alumno **Juan Carlos Domínguez Ortega**, matrícula **2163016020**, con el título de “**Entre el Estado de bienestar y el Estado neoliberal. (Aproximación al Estado mexicano en cuanto a sus funciones, 1917-2022)**”, se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

A s e s o r

Dr. Víctor Manuel Alarcón Olguín

L e c t o r a

Dra. Antonella Attili Cardamone

Fecha: 25 enero 2023 Trim: 22-Otoño No. Registro de Tesina: DOJC/2022-P

UNIDAD *Iztapalapa*

Av. Ferrocarril San Rafael Atlixco 186, Col. Leyes de Reforma, 09340, México, D. F., Tels.: 5804-4600 y 5804-4898, Tel. y Fax:
[01- 55] **5804-4793**

AGRADECIMIENTOS

Este proyecto de titulación no se habría logrado de no haber contado con el apoyo de varias personas. En primer lugar le agradezco a mis padres y hermano: Ana Lilia, Carlos Gerardo y Diego por haberme brindado el apoyo incondicional desde que inicié los estudios de licenciatura en esta honorable universidad. También a mi querido amigo Ricardo Adán Cortés por haberme apoyado en momentos difíciles para que no truncara mis estudios de licenciatura y mostrarme lo capaz que soy por haber llegado hasta el final del camino.

A la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Iztapalapa por haberme otorgado la oportunidad de estudiar en sus aulas junto a compañeros y profesores que hicieron más interesantes mis estudios de la licenciatura en Ciencia Política.

Asimismo quiero agradecerles a mis grandes amigos que conocí durante los estudios de licenciatura: Aurora Dávalos, Rodrigo Aviña, Óscar Cruz, Lilibeth Loyola, Diana Laura Castro; ¡muchas gracias por los ánimos aun en los tiempos difíciles que hemos pasado! Estoy seguro de que siempre los tendré como mis mejores recuerdos y de haber tenido grandes experiencias con ustedes. De paso agradecerle al profesor Dr. José Antonio Carrera Barroso por los consejos y aquellas palabras que me aminoraron en momentos difíciles de la licenciatura y seguir adelante, de aprender a verme con criterios más justos.

Muchas gracias a mi pareja Noemí Cisneros por haberme brindado el apoyo necesario para poder concluir mi carrera, por las muestras de afecto y cariño en los momentos buenos y malos; por hacerme ver y creer lo importante de la confianza que tenemos en nosotros para lograr nuestros objetivos. Pero también muchas gracias a la familia Cisneros Canales por haberme brindado todo tipo de condiciones, apoyos y espacios para que yo pudiera dedicarle el tiempo necesario a esta tesina. ¡Gracias Sra. Carolina, Sr. Alfredo, Noemí y Sofía!

Por último y no menos importante, quiero agradecerle a la Dra. Érika Granados Aguilar por haberme recomendado con el Dr. Víctor Alarcón Olgúin para la conclusión de este proyecto. Tenía una idea enorme y compleja de cómo hacer esta tesina, pero fue gracias al Dr. Alarcón Olgúin que pude hacerlo de una manera más fácil y entendible; gracias por sus comentarios, propuestas de trabajo y por su paciencia y dedicación en este proyecto.

Muchas gracias a la Dra. Antonella Attili Cardamone por haber fungido como lectora de esta tesina, por su tiempo, dedicación y confianza, también por sus atinados comentarios en la misma. Estoy seguro de que cada una de sus recomendaciones servirá muchísimo para otros posibles proyectos acerca de este tema.

¡Muchas gracias a todo ustedes!

Índice

Introducción general.....	5
Capítulo I. El Estado. Orígenes, desarrollo, funciones y estructura	
Introducción.....	8
1. Nota preliminar.....	9
2. ¿Qué explica la teoría de la discontinuidad del Estado?	9
3. Origen del Estado.....	11
4. El Estado y los elementos actuales que lo constituyen.....	15
5. Fines y funciones del Estado.....	19
6. Los órganos del Estado.....	25
7. Conclusiones.....	29
Capítulo II	
Entre el Estado social, de bienestar y neoliberal. Una discusión en torno a sus orígenes y funciones	
Introducción	31
1. Las transformaciones del Estado.....	32
1.2 Entre el Estado liberal burgués y el Estado social: albores de un Estado interventor....	34
1.3 Estado social y Estado de bienestar no son sinónimos. Definición de los conceptos y su diferenciación.....	37
1.4 Comienzos del Estado social y de bienestar. Tip de forma política con una dinámica de intervención en los casos alemán y británico.....	39
1.5 Características generales del Estado social y de bienestar.....	42
1.6 ¿Hasta dónde se puede llegar? Crisis del Estado.....	46
2. Neoliberalismo y el Estado.....	49
2.1 Características del neoliberalismo.....	53
2.2 De lo público a lo privado. La importancia de la privatización en el neoliberalismo....	55
2.3 Así comenzó todo. De 1938 a nuestros días.....	57
2.4 ¿Qué tipo de Estado es el ideal para la teoría político-económico neoliberal?.....	60
3. Conclusiones	63

Capítulo III

El Estado mexicano en disputa entre dos modelos diferentes: Estado de bienestar y Estado neoliberal. De 1917 a nuestros días

Introducción.....	65
1. Entre el <i>pacto de dominación</i> y la Constitución de 1917. Antecedentes para una mejor comprensión de la evolución del Estado de bienestar mexicano.....	66
2. 1940-1972: entre la alianza y el conflicto del <i>pacto de dominación</i> y la aplicación de una política social en el periodo de la industrialización.....	79
3. De la apertura comer a la consolidación del neoliberalismo y el funcionamiento de la política neoliberal hasta nuestros días. Una nueva forma de pensar al Estado mexicano en su modelo neoliberal.....	89
4. Conclusiones.....	100
Conclusión General	103
Referencias	106

INTRODUCCIÓN GENERAL

Se puede decir y creer que hoy en día los estudios en torno al Estado son bastante interesantes y que de estos se aprenden aspectos muy valiosos de nuestra realidad. Las investigaciones del Estado actualmente abarcan desde las ciencias sociales hasta las humanidades, lo que permite verlo como un actor discutido desde diversos enfoques, los cuales tienen criterios de estudio, interpretación y conclusión particulares; por ende, este mecanismo permite a cada campo del saber obtener sus propias conclusiones y contrastarlas.

En ese sentido y para los objetivos de esta tesina, se tomó como objetivo estudiar al Estado, organización política con bastante historia, pues ésta data de los tiempos de la modernidad. De hecho, es su propia historia, sus experiencias y la manera en la que se ha ejercido lo que llama la atención para estudiar y contrastar con los Estados contemporáneos, lo cual ayuda a no pensar al Estado como un actor inamovible con las mismas funciones y que no siempre se va a vincular desde la misma forma con la sociedad.

Entender los criterios y las experiencias por las cuales se ha dado el desarrollo y transición del Estado de bienestar y Estado neoliberal en México hace necesario responder a la cuestión de qué es el Estado, cómo funciona, qué lo ayuda a cumplir sus fines y qué integra a esta nueva forma organizativa. Para ello, está el primer capítulo de la presente tesina. Aquí el lector podrá encontrar un panorama breve -pero preciso- en cuanto a la discusión histórica que se tiene de esta forma organizativa. El Estado cuenta con capacidades, tácticas de mantenimiento, elementos propios que le ayudan a mantener el *statu quo* y con fines comunes para con la sociedad.

En el segundo capítulo se pretende entender cómo nace una tipología estatal y cuáles son los Estados que sirven para comprender el funcionamiento del Estado contemporáneo mexicano. Para ello, el lector tendrá la oportunidad de conocer los criterios por los cuales, en primer lugar, se dio el Estado de bienestar en Europa entre los siglos XVIII, XIX y XX; y cómo esta forma política se extendió por el resto del continente, así como su aplicación extracontinental.

Dicho lo anterior, podrá saber cuál es el criterio opuesto por el que se ha dado la instauración de un Estado neoliberal con la particularidad de contar con un Estado mínimo,

pues lo que éste necesita es que el Estado se encargue de los aspectos muy precisos de impartición de justicia, así como los mecanismos que posibiliten al desarrollo estructural que necesite el neoliberalismo para su puesta en marcha. Esto es como resultado de varias y largas charlas de una pequeña élite académica, cultural y empresarial, que tiene interés en discutir y restaurar al liberalismo clásico moderno.

Sin embargo, debido a las condiciones de la Primera y Segunda Guerra Mundial, se tomaron más experiencias políticas, económicas, sociales y culturales con la finalidad de volver más preciso el proyecto político por el cual se opta por un neoliberalismo. Además, el lector también podrá saber a qué tipo neoliberal hacer referencia, pues hasta el día de hoy este concepto ha continuado con la característica de ser polisémico, lo cual lo vuelve más difícil de expresar debido a la influencia y poca precisión que hay en nuestro entorno político, cultural e incluso ideológico.

Ya una vez que el lector tuvo la oportunidad de asimilar los conceptos principales de los capítulos I y II, podrá darle continuidad a una situación empírica con el caso mexicano. Para ello y en el último capítulo, podrá desarrollar una revisión sobre la formación del Estado de bienestar mexicano a partir de la Carta Magna de 1917, y cómo se dio importancia a la política social en los gobiernos revolucionarios y posrevolucionarios. Conviene señalar desde ahora que la mayor parte de la historia de este tipo de Estado se dio en un proceso de fuerte industrialización y modernización que fueron los mismos mecanismos que pusieron en jaque a esta forma política.

Con ello, el lector verá cómo las condiciones internas posibilitaron la puesta en marcha de otra experiencia estatal, es decir, el Estado neoliberal mexicano. Esta transición es dada por la crisis que la misma forma política mexicana desarrolló y puso en duda su credibilidad de confianza ante los pagos internacionales de la deuda externa. Desde aquí podrá conocer cuáles fueron las urgencias externas por las cuales las élites tuvieron que encargarse de idear un proyecto político y económico bastante opuesto al nacionalista dado desde el cardenismo. Una vez logrado esto podrá observar bajo qué criterios se ha realizado la política social entre un tipo de Estado y otro, y cómo se ha dado hasta la administración más reciente, la de Andrés Manuel López Obrador. Con este criterio tendrá un panorama en cuanto a lo estatal, no sólo en términos de una simple cronología ni mucho menos un registro de las

políticas sociales, ya que lo esencial aquí es saber cómo se ha estructurado y actuado cada una de estas formas estatales a lo largo del México contemporáneo.

Asimismo, comprenderá que el desarrollo de una forma de Estado implicó la necesaria crisis del otro para que pudiera instaurarse. Esto también le permitirá forjarse una idea en general, pero bastante atinada de cómo se fue haciendo la política social desde un marco de interpretación conceptual denominado *pacto de dominación*. Por último, encontrará un apartado que hace referencias a las conclusiones generales que se dieron en la presente investigación.

¡Buen viaje!

CAPÍTULO I.

EL ESTADO. ORÍGENES, DESARROLLO, FUNCIONES Y ESTRUCTURA

Introducción

El presente capítulo se refiere al Estado, y tiene como finalidad explicar sus elementos teóricos fundamentales para poder comprender su propio actuar.

Para entender este concepto es necesario mencionar que se optó por seguir los argumentos de Norberto Bobbio, los cuales tienen que ver con la discontinuidad del Estado, misma que está relacionada con la manera que se explican sus fundamentos, pues se considera una existencia desde siempre del Estado. Al contrario, existen características que ayudan a diferenciar a una organización de otra. De ahí se entiende que el Estado en sus inicios contó con una serie de elementos que lo hicieron posible.

Para analizar la estructura de los tipos históricos del Estado es necesario, antes que nada, comprender cuáles son sus elementos más generales, esto sin importar si se refiere a un régimen democrático o un régimen no democrático. Como bien se ha investigado en la literatura especializada en el tema, se pueden mencionar características particulares de cada tipo, tal como se realiza en el presente capítulo.

Además, el interés por trabajar al Estado desde sus orígenes permite comprender cuáles han sido sus características, cómo las ha obtenido y si éstas han sido modificadas con el paso del tiempo. Esto ayuda a contrastar, por ejemplo, al Estado social y el Estado neoliberal en muchísimos sentidos. Dicho interés puede prestarse para que desde la academia se ayude a resolver algunas interrogantes en cuanto al funcionamiento del Estado hoy en día.

Para llevar a cabo este capítulo se optó por revisar textos clásicos en el mundo del derecho y la ciencia política, partiendo desde la referencia clásica de Max Weber. Por ello, se realiza una breve explicación en torno al origen del Estado, los elementos que lo estructuran, sus funciones y fines, así como analizar a los órganos del Estado.

1. Nota preliminar

Ilustrar la importancia de los elementos más básicos y generales del Estado permitirá conocer las diferencias y semejanzas que pueden existir entre las organizaciones políticas ya señaladas.

Es por esto necesario desempolvar algunos textos clásicos para ponerlos sobre la mesa y discutir las características del Estado, y cómo éstas se han modificado dentro de la tipología estatal y así poder contrastarlas con el caso mexicano, como se hará en los siguientes capítulos.

2. ¿Qué explica la teoría de la discontinuidad del Estado?

Para saber en qué situación se encuentra el Estado contemporáneo es necesario echar un vistazo a su propia historia, pues conocerla permitirá una mejor comprensión de su naturaleza y cómo se ha adecuado a los tiempos en los que se encuentra. Bajo este tenor, saber los comienzos del Estado genera una primera pregunta: ¿cuándo y dónde surgen los orígenes de dicha agrupación política?

El Estado puede pensarse como una agrupación política que tiene en la historia bastante tiempo. Por otro lado, puede verse al Estado como “resultado de un producto histórico” (O’Donnell, 2010: 75) que nació en un tiempo específico. Argumentar algún postulado de los anteriores depende desde dónde se quieran aceptar los orígenes del Estado, y para esto se pueden utilizar los enunciados de la continuidad o discontinuidad de Norberto Bobbio. La continuidad y discontinuidad de esta agrupación política le permite al interesado conocer y adoptar los elementos teóricos que más les parezcan convenientes para pensarse cómo ha surgido el Estado.

Entrando en materia, la argumentación de la continuidad y discontinuidad aparece en el trabajo de Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad*, donde se exponen las razones existentes de ambas teorías. Sin embargo, en el presente trabajo se mencionarán los criterios necesarios de la teoría de la discontinuidad, que es la que explica los principios del Estado en la época moderna.

Siguiendo a Bobbio, puede decirse que la discontinuidad muestra una serie de elementos teóricos para señalar al Estado como un hecho que registra sus orígenes y no pensar a la misma organización como algo presente desde los tiempos más lejanos. Ello ayuda a saber cómo diferenciar al Estado del resto de las organizaciones políticas preestatales, pues dichos argumentos suponen esto por aspectos metodológicos. Así, el autor indica que la nueva expresión, el Estado, se introdujo en los tiempos de la época moderna y se relaciona en una claridad terminológica, además de que también se presta para entender una nueva realidad (Bobbio, 2018: 87-88).

La cuestión terminológica a la que se refiere el autor está vinculada en el sentido de no pensarse al resto de las organizaciones políticas como un Estado, pues él indica que los tiempos ya no son los mismos. Esto es un hecho nuevo en donde “la realidad del Estado precisamente moderno debe considerarse una forma de ordenamiento tan diferente de los ordenamientos anteriores que éste ya no puede ser llamado con los nombres antiguos” (Bobbio, 2018: 88). Y es que no sólo los tiempos juegan un papel fundamental en la concepción del Estado, sino que también se debe a su estructura interna poder existir, pues son sus características las que le han permitido perdurar hasta los tiempos más actuales.

De hecho, Bobbio indica que está presente un argumento fuerte que ayuda a separar las organizaciones políticas unas de otras. El autor indica que esta nueva agrupación política tiene entre sus características la reunión de la capacidad de mando en un territorio determinado, y sin importar la extensión, también cuenta con una capacidad de volverse único en la administración de algunos servicios para mantener el orden externo e interno, además de que es capaz de producir la ley y hacer uso de la coacción para que se le obedezca, entre otros (Bobbio, 2018: 89).

Bajo este tenor, Jaime Cárdenas realiza una comparación entre las organizaciones políticas anteriores al Estado moderno. Comenta que en las primeras estuvo presente la unidad territorial, la presencia de un ejército permanente, y de ser posible una hacienda pública. En contraste con el Estado, se señalan los mismos elementos de las organizaciones preestatales, pero con la diferencia de agregar las siguientes condiciones: un sistema de justicia único que aplica a todo un territorio, la soberanía y la existencia del monopolio de la violencia

física legítima (Cárdenas, 2017: 15). De esta última característica propia de la teoría weberiana se hablará más adelante.

Como se puede observar, las organizaciones cuentan con estructuras completamente distintas, y el Estado aún cuenta con condiciones y funciones que las agrupaciones políticas anteriores no pudieron tener. Esto establece el criterio de utilizar la expresión Estado con la precaución de pensarse a dicha organización con un origen en la modernidad. Es más, Bobbio (2018: 88) lo manifiesta de la siguiente manera: “[...] sería oportuno hablar de “Estado” únicamente para las formaciones políticas que nacen de la crisis de la sociedad medieval, y no para los ordenamientos anteriores”.

En conclusión, lo que se espera a partir de los argumentos a favor de la discontinuidad es ver al Estado como una agrupación política con funciones y estructuras distintas; como una organización con características únicas que ayudan a diferenciarle del resto de agrupaciones. La discontinuidad es ver al Estado desde su nacimiento en la modernidad como una organización que ha hecho suyo el monopolio de la coerción legítima.

3. Origen del Estado

Antes de dar pie a esta parte de la investigación resulta pertinente afinar algunos detalles. Cuando se tiene como finalidad investigar al Estado, y más a sus orígenes, se tiende a mostrar una serie de metodologías y varias teorías que explican de formas muy particulares los principios de la organización política ya aludida. Se pueden poner por casos los siguientes.

En uno de los capítulos del trabajo de Cárdenas (2017: 10), *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*, menciona que: “diversas ciencias sociales lo estudian bajo perspectivas propias: el derecho, la economía, la sociología, la ciencia política, la historia, la antropología y las relaciones internacionales”. Como se puede notar, las ciencias sociales han realizado una considerable producción de trabajos de este tipo, aunque no han sido las únicas, pues por ejemplo, del lado de las humanidades el Estado también ha sido estudiado por la filosofía. Por este motivo también deben valorarse los trabajos y las metodologías que han tenido las humanidades y sus disciplinas, como por ejemplo la filosofía política, que tiene una larga historia en los análisis de esta organización política.

Por otro lado, en su capítulo “Estado” María Eugenia Valdés destaca que en el transcurso del siglo XX se discutieron más las propuestas de tres teorías diferentes: la teoría liberal, la teoría marxista y la teoría del realismo (Valdés, 2007: 33). Está claro que muchos de estos análisis llegaron a obtener conclusiones descriptivas, analíticas, normativas, aplicativas y críticas (Cárdenas, 2017: 10).

Después de todo, en esta parte de la investigación no es necesario mencionar los postulados de cada teoría, ni mucho menos dialogar con cada metodología existente que han investigado al Estado. Es por esto por lo que solamente se tomarán los argumentos necesarios de cada investigador para que ayude a ver de una manera fácil y precisa las raíces del Estado.

Ahora bien, por lo que se refiere a los inicios del Estado una gran ventaja que presentan los argumentos de la discontinuidad de Bobbio es que se puede decir cuándo y dónde surge el Estado. Los autores al indicar que los albores del Estado se dieron en la modernidad es una indicación de su momento temporal originario. En síntesis, Valdés (2007: 33) indica que: “durante el periodo que va de la Reforma a la Revolución Francesa, Europa fue el escenario donde emergió el Estado moderno”.

Entre algunos de los autores que han estudiado en cierto sentido a esta organización política existe de común acuerdo sobre reconocer la importancia de Nicolás Maquiavelo y su gran obra *El Príncipe* (Bobbio, 2018; Vallès, 2007; Valdés, 2007). De hecho, es importante aclarar algunos datos sobre este autor.

En efecto, fue Maquiavelo quien en sus tiempos presentó esta palabra para referirse a las organizaciones políticas de su presente. La expresión difundida por el autor fue para dejar de usar la antigua voz *status rei publicae*, en tanto obligado a seguir con la lógica de aquella palabra que manifestaba características de posición estable y duradera de la organización política (Vallès, 2007: 88). Bajo esta lógica, la expresión de Maquiavelo hacia la organización la piensa como una agrupación en un territorio delimitado y capaz de mandar a sus habitantes (Bobbio, 2018: 87).

Sin embargo, es importante aclarar que no fue él quien inventó la palabra Estado, ni mucho menos teorizarla para llegar a ella. Bobbio (2018: 85) señala que: “es indiscutible que la palabra “Estado” se impuso por la difusión y el prestigio de *El Príncipe* de Maquiavelo”.

Lo que comenta el autor citado permite entender que una parte de la obra mencionada sirvió para poner en circulación dentro de un vocabulario cotidiano cómo referirse a la organización política. De hecho, Valdés (2007: 30) discute que: “fue Maquiavelo quien incorporó la expresión «Estado» al uso corriente”.

Después de haber mencionado no el origen, pero sí la difusión del vocablo Estado se pueden conocer los elementos que le dieron vida a dicha agrupación. La puesta en marcha del Estado pudo darse con éxito a partir de las condiciones existentes durante los siglos XV y XVI (Vallès, 2007: 87). Por otra parte, la participación de los gobernantes de algunos territorios que tuvieron que resistir despiadadas luchas también ocupan un papel importante en los inicios del Estado (O’Donnell, 2010: 90-91).

Las condiciones presentes en los siglos XV y XVI fueron: la primera tiene que ver en el sentido económico, donde poco a poco se fue dando la necesidad de establecer una institución que se encargara de proteger y regular la expansión del comercio internacional, así como el establecimiento de expediciones marítimas con fines económicos. La segunda, indica Vallès, está vinculada con el orden cultural e ideológico, donde comenta que en el Renacimiento se muestra una visión, la de la unidad política, a partir de un poder exclusivo y reunido en el Estado. Por otra parte, argumenta que la administración de la capacidad de coacción ya es actividad sólo del Estado, ya que de éste depende también la creación de leyes así como su aplicación con o sin violencia física legítima. Y en última instancia se refiere a que ya no se habla de -ni se aplica- la existencia de una fuerza armada temporal. Por el contrario, ya con la nueva organización política se piensa en una fuerza armada que sea eterna (Vallès, 2007: 87-88).

Las condiciones que anteriormente se señalaron jugaron un papel importante para dar paso a la construcción del Estado. Las deficiencias ya mostradas exigían pensarse en una nueva organización, más fuerte y comprometida al orden y control en más de un sentido. Pero, en su historia también hay que ver que la etapa de las guerras violentas entre algunos grupos, una vez resultando victoriosos algunos gobernantes, pusieron manos a la obra a la acción de expropiar las actividades que realizaban varios grupos (O’Donnell, 2010: 91-94).

Entiéndase expropiar como la acción de: “quitar legalmente la propiedad de algo a alguna persona o empresa, por lo general mediante una indemnización, por motivos de interés

público” (Diccionario del Español de México, 2022). En este trabajo se considera que dicha actividad puede facilitar la comprensión de los comienzos del Estado, pues algunas de las operaciones que cumple vienen de la expropiación.

La expropiación se da hacia aquellos grupos que mostraron resistencia ante la estructuración del Estado. Dichos grupos fueron: señores feudales, ciudades autónomas, algunas diócesis y órdenes religiosas, así como la Iglesia Católica (O’Donnell, 2010: 91-92). Por ende, una parte de la historia sobre el arranque de esta enorme organización política contempló los violentos ataques entre grupos que querían mantener el orden establecido, mientras que por otra parte estaban los partidarios del Estado. Estos últimos eran triunfantes de los diversos conflictos que con ayuda del gobernante dieron inicio con la expropiación de algunas actividades.

El siguiente cuadro ilustra en aspectos generales las actividades que se expropiaron:

Actividades que expropiaron los partidarios de la agrupación Estado
1) la mayor parte de los recursos de coerción
2) de los medios de administración
3) de los recursos de legalidad y de jurisdicción judicial
4) la ley mercantil

Fuente: Cuadro elaborado con base en la información de O’Donnell (2010).

Con esto queda claro que una vez ya establecido, el Estado se asumió como el único actor capaz de realizar las tareas de administración pública, en el ejercicio de creación de la ley, así como darle seguimiento a la economía nacional, todo esto después de disputarse las actividades con los grupos opositores a la idea de establecer un Estado.

Además, y como punto final de los orígenes estatales, se puede mencionar una característica sustancial que también es de mucho apoyo para distinguir a las organizaciones preestatales. Esta diferencia es señalada por Cárdenas (2017), y tiene que ver principalmente con los modos de producción. Las diferencias que argumenta el autor son las siguientes:

Modos de producción en las organizaciones políticas	
Organizaciones preestatales	Estado moderno
1) Modo de producción de la comunidad primitiva.	Capitalismo
2) Modo de producción asiático.	
3) Modo de producción esclavista.	
4) Modo de producción feudal.	

Fuente: Elaboración propia con base en Cárdenas (2017: 15-16).

Tal como se observa en el cuadro anterior, las diferencias entre un tipo de organización y el Estado están en torno a cómo producir. Mientras que lo largo de la existencia de las antiguas organizaciones políticas contaron con más de un tipo de modo de producción, con el Estado moderno ya se asume que el modo de producción predominante es el capitalista; ello genera otra lógica y sentido entre la economía y el Estado. Esta mancuerna se mantiene en pleno siglo XXI. En ese sentido, Cárdenas (2017: 15) señala que: “[...] su diferencia radica en el modo de producción económica dominante”.

En definitiva, este breve recorrido por la historia del Estado ha ayudado a comprender cómo algunas de sus funciones, a saber, la impartición de la justicia hacia su comunidad en un territorio delimitado deriva de la expropiación que se ejecutó antes de que se estructurara como tal; lo mismo se puede decir de los recursos coercitivos que fueron arrebatados a algunas organizaciones diferentes al Estado y que pasaron a ser mecanismos únicos de éste. Saber esto y comprender su naturaleza desde sus primeros días nos permite pasar ahora a analizar la composición de sus elementos actuales.

4. El Estado y los elementos actuales que lo constituyen

A partir de los elementos comentados en la sección anterior, nos volvemos a preguntar ¿qué es el Estado? Gracias a que se llevó a efecto un breve recorrido sobre las raíces del Estado se puede tratar de pensar en qué es el Estado sin, por ahora, recurrir a definiciones de cualquier tipo u autor.

Hay que recordar que el Estado es una organización política que nace durante la Edad Moderna, en un territorio delimitado, como consecuencia de las diversas expropiaciones realizadas por algunos gobernantes y de ahí surge como único administrador de los medios de coerción, de justicia y los de naturaleza económica; también es una organización política que se involucra con un medio de producción muy diferente, verbigracia, el capitalismo. A todo esto, hay que agregarle que sólo éste es capaz de decidir en su propio territorio. Nadie puede hacerlo por éste y ni éste por nadie más.

Ahora que ya se pudo establecer más o menos una imagen de lo que es el Estado, es necesario establecer que éste “[...] se caracteriza por ser muy abstracto, esto es, que no se trata de un objeto que pueda observarse a simple vista y debe considerarse en su pura esencia o noción” (Valdés, 2007: 29). Es decir, el Estado no es algo que pueda señalarse o verse físicamente, pues este es una organización que para entenderla hay que pensarle en un ejercicio de abstracción para ahora sí poder visualizarlo. Hay que comprender su definición y estructura para verlo en abstracto. No obstante, lo que sí se puede apreciar del Estado son algunos de los elementos que lo constituyen, a saber, un territorio, un gobierno y una población.

Es cierto que en la actualidad puede encontrarse una cantidad de elementos bastante considerable con respecto a la definición del Estado, esto sin importar la ciencia social a la que se haga referencia. Desde el derecho, la sociología o la ciencia política es seguro encontrar una definición que hable lo necesario de esta agrupación política. Pero habrá definiciones que hayan sido mejor construidas, que aún sigan vigentes. En ese sentido, podría mencionarse la definición de Max Weber. Bajo este tenor, Valdés (2007) indica que: “la definición weberiana del concepto Estado ha sido la más aceptable debido a que recoge y reelabora acuciosamente algunos de los planteamientos básicos de teorías anteriores” (p.36). Además, Juan Ignacio Trovero (2021: 90) ilustra cómo Weber a lo largo de varias obras trabajó la misma palabra. Argumenta que fue a partir de *El político y el científico*, *Economía y Sociedad*, y *Ensayos sobre la Sociología de la Religión*, donde Weber estudió, bajo diversas formas, la relación de un concepto con otro. Por otra parte, autores como Guillermo O’Donnell (2010), la toman como referencia o punto de inicio para corregirla, adecuarla, e incluso retomarla para que a través de ella se pueda diseñar una definición propia.

Al respecto, Max Weber (1979: 83) en *El científico y el político* define al Estado como: “[...] aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el «territorio» es el elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la *violencia física legítima*. Más adelante, el mismo Weber indica que en los tiempos modernos [...] “a todas las asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del denominado «derecho a la violencia» (Weber, 1979: 83-84). Es decir, que a pesar de que el Estado es capaz de permitir dentro de su territorio que algunas agrupaciones o individuos sean capaces de aplicar la violencia, pero esto en la medida en el que Estado lo permita y lo tolere, aunque es la organización la que exclusivamente podrá ejercer la violencia física legítima según el derecho que tiene.

Expresiones como violencia física legítima, comunidad humana y el Estado como único actor del monopolio de dicha violencia, están presentes en la primera definición que se mencionó de Weber en torno a esta agrupación política. Lo anterior no quiere decir que ahí se queden estas expresiones, sino que deben ser más explicadas para una mayor comprensión del Estado y su lógica.

Cuando Weber se refiere a una agrupación humana no hace referencia a cualquier agrupación colectiva, sino que su definición va dirigida hacia aquella comunidad que exige para sí misma el uso de la violencia física legítima (Trovero, 2021: 90). Mientras que por último, aquella violencia física es legítima. Y quizá aquí convenga preguntarse por qué la relación entre unos y otros sea legítima. ¿Qué es lo que hace que esto sea permitido?

Hay que retomar la parte en la que se argumenta que el Estado es una agrupación humana que exige para sí el uso de la violencia física legítima en un territorio. Ahora bien, lo legítimo está relacionado con los argumentos que se presentan a continuación: en primer lugar, dentro del Estado existe un grupo de personas que es el encargado de administrar y mantener el ya llamado monopolio de la violencia física legítima; que existan aquellos que estén con el control de aquel monopolio que permite establecer entonces el argumento de la existencia de una relación entre dominador-dominado (Valdés, 2007: 36). Otra forma de apreciar esto último es a través del vínculo entre gobernante-gobernado.

Y el uso de la violencia física es legítima porque aquel monopolio del que se habla permite la posibilidad real de aplicarse dicha violencia legítima hacia todos aquellos que forman parte de dicha comunidad (Trovero, 2021: 90). Para que esto se comprenda mejor: el monopolio que asegura para sí mismo el uso de la violencia física es legítimo, es decir, el monopolio no hace otra cosa que aplicar sus mecanismos de coerción para poder así generar y mantener el *statu quo* de aquella relación entre gobernantes y gobernados. Sólo así se puede asegurar que la coerción es legítima porque viene de un actor que es capaz de procurar dicho orden, y no se olvide que es el único que puede hacer esto. Que existan actores que lo traten de hacer es atentar contra una de las funciones primordiales del Estado.

Conviene recalcar que lo anterior fue una idea para comprender elementos teóricos que han perdurado en la definición weberiana. Sin embargo, para unos autores es necesaria revisarla para adecuarla, corregirla, ampliarla o utilizarla como punto de partida para crear una definición muy personal, tal es el caso de O'Donnell.

A todo esto, O'Donnell (2010: 76) explica al Estado de la siguiente forma:

Es una asociación con base territorial, compuesta de conjuntos de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto delimita. Esas instituciones reclaman el monopolio en la autorización legítima del uso de la coerción física y normalmente tienen, como último recurso para efectivizar las decisiones que toman, supremacía en el control de los medios de esa coerción sobre la población y el territorio que el estado delimita.

¿Qué pasa con esto? ¿O por qué la necesidad de mencionarlo? Pues como se dijo anteriormente, la definición de Weber puede servir para dar continuidad a una definición ya clásica en la discusión del Estado; o puede ser que la misma definición weberiana del Estado sirva para mencionar y corregir elementos teóricos necesarios. Esto da espacio para cuestionarse cuáles son las diferencias entre una definición de otra, entre la de Weber y la de O'Donnell. Y aunque el mismo O'Donnell dice que su definición puede tener un parecido con la de Weber, la suya se diferencia en algunos aspectos teóricos que, según él, fueron ambiguos en Max Weber (O'Donnell, 2010: 76-77).

Para poder comprender la definición que presenta O'Donnell hay que verla desde las dos novedades que él apunta. La primera de ellas está vinculada con el argumento de lo que el Estado monopoliza. Si bien con Weber se lee que “el Estado reclama de manera exitosa el monopolio del uso legítimo de la fuerza física”, O'Donnell (2010: 76) argumenta que:

[...] lo que el estado reclama es el monopolio de la *autorización legítima* [...] del uso (directo o indirecto) de la fuerza física, y sólo como consecuencia de ello también reclama por lo general, pero en realidad no necesaria ni prácticamente, el monopolio del *uso legítimo* de esa fuerza.

Se cree que a partir de lo anterior se pueda indicar lo siguiente. Se entiende que la característica de O'Donnell tiene que ver con una relación acción-consecuencia del Estado. En otra forma de expresarlo, el Estado tiene como finalidad mantener el monopolio de la autorización de la violencia física legítima; no obstante, el mismo Estado no podrá evitar hacer uso de ella. Según el autor, estos son los elementos que considera diferentes en su definición, algo que no presenta Weber.

5. Fines y funciones del Estado

Hoy por hoy se sabe que casi todas las personas y las agrupaciones (culturales, musicales, políticas, económicas, etc.) establecen objetivos para alcanzar determinados fines y que para lograrlos es necesario que desarrollen una serie de funciones o actividades. De igual forma, el Estado para cumplir con sus metas debe hacerlo a través de sus funciones y capacidades.

Antes de ahondar en el tema de cuáles son los fines y las funciones que realiza esta organización política, hay que partir primero en definir al fin como el “objetivo que se da a algo o alguien que trata de llegar” (DEM, 2022). Mientras que la función se define como la “acción, actividad u oficio que cumple, desempeña o es propio de algo o alguien” (DEM, 2022). Ahora bien, revisar parte por parte los significados anteriores permiten entender de una mejor forma cómo se piensan los fines y funciones del Estado, sin por el momento caer en sus especificidades.

La definición que comparte el diccionario de El Colegio de México permite comprender que las funciones son específicas y que también quienes las realizan, ya sea algo o

alguien, son específicos. Por ejemplo, referente a alguien piénsese por un momento en el gerente regional de la General Motors el cual tiene funciones muy particulares y que posiblemente sea el único que pueda realizarlas. De hecho, puede contar con facultades y capacidades que ningún otro empleado posee. Bajo este tenor y sin ver al Estado como algo similar como un gerente de cualquier empresa, sirve para entender que el Estado tiene cometidos que ninguna otra agrupación dentro de su territorio podrá lograrlos e incluso como la organización política que desarrolla actividades muy particulares.

Así pues, debe recordarse que las acciones que tiene el Estado no pueden pelearse ni compartirse con ninguna agrupación diferente a él; que sus actividades están marcadas para ejercerse en un territorio preciso, que no puede traspasar esas fronteras (porque de hacerlo estaría violentando el derecho a la soberanía). Se argumenta que son actividades que dentro de su territorio no realizará ninguna otra agrupación diferente al Estado, ya sea un partido político o una red empresarial (que estos pueden de hecho ser poderes fácticos). Se dice que con sus acciones están dentro de un territorio delimitado, porque no debe afectar la función de otros países.

Con todo lo anterior se entiende que el Estado es una agrupación política que desarrolla actividades únicas, que ninguna otra agrupación puede realizar y que sus acciones deben estar dirigidas hacia la población que está establecida en un territorio marcado.

Y ya que se procedió a señalar algunos puntos generales en cuanto a las expresiones función y Estado, ahora sí se pueden saber cuáles son las funciones que se plantea y ejecuta el Estado, además bajo qué intereses lo hace; por ende, en los siguientes apartados se procede a especificar los fines que tiene esta agrupación política.

Para comenzar, es de suma importancia saber que los fines que tiene un Estado ayudan a conocer cuáles son las funciones que tiene que realizar para poder llegar a ellos. Por ejemplo, si un Estado tiene como fin crear el bien común, pues las funciones que este debe realizar tienen que estar enfocadas a establecer ese bien común. En otras palabras, si el Estado tiene como fin X, Y o Z o varios, éste debe aprovechar todos los recursos que tiene a su alcance, ya sea desde una burocracia, los tres poderes o sus elementos constitutivos, para así hacerlos válidos. ¿Y cómo se logra esto? Jorge Fernández Ruiz (2021: 27) comenta que:

El *telos* o finalidad del Estado, se logra mediante la realización de diversas actividades, las cuales podríamos agrupar básicamente en las relativas al ejercicio de las funciones públicas, a la prestación de los servicios públicos, a la ejecución de las obras públicas y a la ejecución de actividades socioeconómicas residuales, las cuales pueden ser de interés público o simples.

La importancia de la expresión que comparte Fernández (2021) radica en el sentido de que el Estado es capaz de realizar actividades públicas, entiéndase no privadas, para el conjunto de las personas que habitan en el territorio. Otro punto importante que indica el autor es aquel de la participación del Estado en los ámbitos sociales y económicos, lo que hace pensar que el Estado hace algo más que la función de monopolizar la coerción, esto es, involucrarse en los sentidos políticos, sociales y económicos del territorio.

También resulta importante señalar que no todos los Estados logran los mismos fines, o que los Estados piensen bajo las mismas circunstancias. Hay elementos que hacen que los fines específicos puedan variar entre Estados. Bajo esta línea se muestra lo siguiente:

Entre un Estado y otro, e incluso al interior de cada uno de éstos, atendiendo a épocas específicas, los fines son variables y diferentes; en todo caso, también los fines los determina la parte dominante de la población, aun cuando haya alguna influencia de las demás; empero, se puede señalar como finalidades comunes de todo ente estatal, además de procura su propia supervivencia mediante la satisfacción de las necesidades públicas, aquellas destinada a alcanzar el bien común y preservar el orden público, así como garantizar libertades y derechos de sus habitantes. (Fernández, 2021: 27).

Entonces, pueden existir fines estatales que sean generales, con algunas variaciones por las características económicas, sociales, políticas, entre otras que tenga el país en cuestión. Sin importar el grado de control de dichas actividades, los Estados deben procurarse su propia existencia, así que en un primer momento no importa si los Estados están depositados en un régimen democrático o como en un régimen no democrático.

Aunque no se puede decir que todos los Estados cuenten con los mismos fines, no obstante, se puede decir que sí existen fines que podrían ser llamados como fines generales

del Estado, que como ya bien indicó Fernández estos son la supervivencia del Estado; u la capacidad de atender necesidades públicas y establecer un bien común, entre otros. Y en esto conviene preguntar, ¿cómo se logran los fines estatales? La respuesta está en revisar las funciones del Estado.

En uno de los grandes trabajos de Herman Heller, *Teoría del Estado*, se discute justamente esta parte de cuáles son los fines del Estado y la razón de ser necesariamente realizados.

Antes que nada, el autor señala que existen una serie de condiciones que permiten que el Estado ejerza sus funciones. Inicia al expresar lo siguiente: “la función del Estado nos es necesariamente dada por una situación cultural y natural” (Heller, 2017: 259). ¿Y cuáles son esas situaciones? Son todas las involucradas que surgen de la existencia de una agrupación política diferente a las anteriores.

Ya se sabe que las características que ayudan a separar al Estado del resto de agrupaciones políticas es la monopolización de la coerción, es decir, sólo el Estado puede hacerla válida; la existencia de un ejército eterno; así como las funciones administrativas del territorio. No obstante, Heller ilustra otros elementos que cabe valorar para pensar las funciones del Estado de una forma completa.

El autor menciona que las funciones del Estado se dan por una cuestión sedentaria de los pueblos, es decir, que los pueblos para asegurar su existencia en una territorialidad, en un espacio geográfico delimitado por la existencia de otros pueblos, tienen que asegurar su lugar y su espacio a partir de la protección y expansión que pueda brindarles el mismo Estado; además Heller expone el otro punto que está relacionado con la división del trabajo social (Heller, 2017: 259).

Es por esto por lo que el autor concluye que: “la función del Estado determinada por el territorio se hace, pues, necesaria en el momento en que se llega a cierta etapa caracterizada por el sedentarismo y por una división del trabajo muy desarrollada” (Heller, 2017: 260). Es decir, que para que se pueda discutir sobre qué funciones tiene que realizar el Estado, primero tiene que llegar al nivel ya indicado para que desde ahí puedan establecerse los criterios que le permitan asignar su propio actuar. Porque desde lo que dice Heller, si el territorio necesita

una protección tanto de las problemáticas externas e internas, entonces el Estado piensa en de todas sus funciones, así como brindar auxilio a su población.

Tal vez se piense que la existencia de los fines del Estado es tarea sencilla. No obstante, por la discusión realizada desde hace tiempo y a partir de la teoría del Estado y entre otras, no resulta ser un trabajo fácil. Esto debido a la interpretación que se tenga de cuáles son los fines del Estado.

Para empezar este punto ya se había discutido con este trabajo que el Estado -al igual que los humanos se propone funciones para determinados fines. Heller pone sobre la mesa que en torno a los fines del Estado pueden pensarse bajo formas distintas. Una es por parte del mismo Estado, otra lo es por parte de quienes componen a la población. En palabras de Heller (2017: 257):

Pues si bien es cierto que sólo los hombres son capaces de proponer conscientemente, no lo es menos que el Estado, como toda institución humana, tiene una función objetiva llena de sentido que no siempre concuerda con los fines subjetivos de los hombres que lo forman.

Desde lo indicado por Heller se pueden destacar varios puntos: el primero tiene que ver con la existencia de dos tipos de fines: los objetivos y los subjetivos, y que éstos son interpretados según desde el Estado y la población respectivamente; mientras que por otra parte el autor ilustra que dichos fines, aunque estos sean objetivos, no van a coincidir con los fines que se lleguen a plantear quienes son una parte de la población. ¿Entonces se está hablando que entre los ciudadanos y el Estado hay fines diferentes? Es correcto, mientras que el Estado tiene que ejercer una serie de actividades para poder llegar a los fines que se propone, estos siendo objetivos, los ciudadanos pueden pensar en otros fines. De hecho, ninguno de los dos puede estar de acuerdo. Esta afinidad que realiza Heller sigue vigente, pues a veces ciertas personas no logran estar de acuerdo con las actividades del Estado, por ejemplo, con la actividad represiva de dicha organización, aunque esta sea ejecuta con la intención de mantener un orden interno.

Ahora bien, ¿por qué se dice que las funciones del Estado son objetivas? Son objetivas porque “la institución del Estado da lugar en todas partes a actividades semejantes que

tienen una significación objetiva con un sentido comprensible para la vida social en su totalidad, son objetivas porque permiten la existencia del mismo Estado” (Heller, 2017: 258).

Es decir, que el Estado se propone fines que sean viables y aplicables para toda la comunidad, no buscando que sólo un sector de la población sea el beneficiado. Se puede decir que también son objetivos porque en ellos no hay una expresión ideológica, pues en dicho caso, y como diría Hermann Heller, no se habla de objetividad sino de subjetividad, lo cual no puede ser.

Una vez que ya se ha dicho que el Estado tiene fines y funciones y que estos tienen que ser completamente objetivos, se puede definir a la función de la siguiente forma:

La función del Estado consiste, pues, en la organización y activación autónomas de la cooperación social-territorial, fundada en la necesidad histórica de un *status vivendi* común que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica, la cual, en tanto exista un Estado mundial, aparece delimitada por otros grupos territoriales de dominación de naturaleza semejante. (Heller, 2017: 260).

Debido a la complejidad del tema sobre el Estado y sus funciones, resulta imposible comprender lo señalado anteriormente por Heller. Para esto es necesario la utilización de otras herramientas teóricas con la finalidad de entender a cabalidad las funciones estatales. Esto se aprecia de mejor manera cuando se relacionan los conceptos como función pública y órganos a los fines estatales (Fernández, 2021: 28). A continuación se comentarán los siguientes términos:

Podemos explicar al poder estatal o público, como la capacidad del Estado para imponer su voluntad, con, sin y aún contra la de sus destinatarios —toda la población estatal— para lograr sus fines y objetivos, lo que significa que cuando se da la oposición del destinatario del poder, se habrá de vencer, de ser necesario, mediante el empleo de la fuerza [...].

Ya que se sabe la función del Estado se puede pasar ahora a conocer los mecanismos más importantes que logran a realizarla. Las funciones del Estado se pueden apreciar de una mejor manera si se consideran algunos conceptos. El primero de ellos tiene que ver con la

función pública, mientras que el segundo está relacionado con el de órganos (Fernández, 2021: 27).

6. Los órganos del Estado

Como ya se discutió anteriormente, el Estado debe realizar una serie de funciones y que para lograrlas debe auxiliarse de otros mecanismos, pues no es una asociación política que trabaje por sí sola.

Una vez que se ha revisado la literatura pertinente en torno a esta agrupación política, se ha encontrado que aquellos mecanismos de los que puede auxiliarse el Estado cuentan con un nombre en específico. La propia literatura los ha nombrado órganos. Lo anterior y en aspectos generales son denominados órganos de Estado u órganos estatales.

Es en el mundo del derecho y de la ciencia política donde más información se puede encontrar al respecto. Exactamente algunos libros que discuten sobre la teoría del Estado también lo hacen con la teoría del órgano, que es la involucrada para comprender mejor cómo el Estado realiza sus funciones.

Dentro de la narrativa acerca de la teoría del Estado también se puede apreciar la discusión acerca de los órganos estatales. Por ejemplo, un trabajo destacado en el tema puede ser el de Andrés Serra Rojas, *Ciencia Política: la proyección actual de la teoría general del Estado*. En dicho texto se puede apreciar la definición de órgano, cómo ha evolucionado la teoría, la condición jurídica del mismo, y la clasificación de los diversos órganos, entre otros puntos.

Antes de ahondar en la teoría del órgano es fundamental hacer las siguientes aclaraciones:

La primera. Quizá surja la inquietud de cómo un término que suena en la biología o la medicina sea utilizado en las ciencias sociales. Serra (2000) puede ayudar a entender este salto conceptual entre las ciencias. Este préstamo del concepto se comprende desde dos puntos: el primero tiene que ver con el biológico, pues aquí se interpreta al Estado como “una realidad orgánica viva”; mientras que el segundo punto se puede partir desde lo social, “el órgano es una institución que sirve para alumbrar y mantener perenne la voluntad del Estado [...]” (Serra, 2000: 544).

En otra manera de expresar lo anterior, la medicina demuestra que los órganos son fundamentales para que, por ejemplo, en un cuerpo humano se ejecuten las funciones necesarias y pueda mantenerse dicho cuerpo sano. Con el Estado es una situación similar. Si el Estado no tiene los órganos necesarios que le ayuden a mantener su existencia, esta agrupación política dejará de existir, pues no contaría con nada para que le auxilie. Los órganos estatales son necesarios para responder a los estímulos externos como internos.

Lo segundo, resulta que antes de la teoría del órgano existían otros tipos de explicaciones en cuanto a las funciones estatales, a saber: la teoría del mandato y de representación legal. Sin embargo, éstas terminaron siendo sustituidas cuando al Estado se le identifica su personalidad jurídica debido a la existencia de unas cuantas personas que son capaces de manifestar los intereses de esta organización abstracta (Fernández, 2021: 29).

A lo que se refiere Fernández es acerca de cómo la teoría del órgano fue ganando terreno para poder explicar de manera más conveniente la actuación de unas cuantas personas para lograr los fines del Estado. Se debe recordar que ya se había indicado que ningún Estado trabaja solo, pues necesita de auxiliares diversos para lograr lo que le es propio. Pues como muy bien argumenta Gordillo (2017: XX-I):

las entidades estatales manifiestan su actividad y su voluntad a través de sus órganos; el concepto de órgano sirve, pues, para imputar a la entidad de que el órgano forma parte el hecho, la omisión o la manifestación de voluntad de que se trate.

Por ende, un Estado no puede pensarse sin órganos. Y sin órganos es imposible que la organización estatal logre sus fines, ya que como indica Jellinek (2017: 488): “Un Estado sin órganos es una representación que no puede psicológicamente llegar a existir, es decir, equivale a anarquía, por lo cual resulta una *contradictio in adjecto*”. Se insiste en no pensar lo opuesto, es decir, un Estado sin órganos. De hecho, comenta Serra (2000: 544): “el Estado necesita, al igual que todas las asociaciones encaminadas a la consecución de fines comunes, una serie de órganos que obren en su nombre y sustenten y ejecuten la voluntad colectiva [...]”.

A todo esto, ¿cómo se puede definir al órgano? Antes de ilustrar los tecnicismos propios que componen al concepto, es posible definirlo desde un sentido general. Un órgano es “una agrupación que tiene una labor determinada” (DEM, 2022). Entonces un órgano es un conjunto que tiene como trabajo realizar algo en específico.

Ya hablando en términos del Estado, esos órganos pueden tener como trabajo procurar la seguridad pública, materializar la coerción física legítima, aplicar la justicia, cobrar impuestos, etc. La definición que proporciona este diccionario no se encuentra para nada alejada en el sentido de cómo la ciencia política o el derecho definen a dicha voz.

Ahora pasamos a mostrar definiciones de algunos textos especializados en la materia. Se dice que un órgano es como “[...] un complejo de competencias, atribuciones, facultades, prerrogativas, deberes y obligaciones, cuyo desempeño, ejercicio o cumplimiento, debe realizarse por medio de persona física [...]” (Fernández, 2021: 31), y que de sus actividades estas fueron atribuidas para su ejecución (Gordillo, 2017: XII-1). En una definición más trabajada, Fernández (2021: 31) argumenta que: “[...] el órgano es un complejo de competencias, atribuciones, facultades, derechos, prerrogativas, deberes y obligaciones, cuyo desempeño, ejercicio o cumplimiento, debe realizar por medio de persona física [...]”. Y entiéndase persona física como: “individuo que tiene derechos y obligaciones determinados por la ley” (DEM, 2022).

Respecto a lo anterior es menester precisar algunos detalles teóricos. En el trabajo *Teoría general del Estado*, Carré de Malberg ya mostraba interés por saber cómo los órganos operan en la estructura estatal. Bajo esa lógica, Carré de Malberg (1948: 867) argumenta que: “respecto a estos diversos poseedores del poder, puede formularse una doble pregunta: 1° ¿Con qué carácter ejercen la potestad del Estado? 2° ¿De dónde procede esta cualidad? ¿De dónde obtiene el poder que ejerce, así como su vocación para dicho ejercicio?”.

Respecto a la primera pregunta es conveniente subrayar la interacción entre los gobernantes y gobernados. Esta capacidad de poder y autoridad, señalada por algunos autores como la potestad, se acumula en unas cuantas personas de la población que fueron elegidas y autorizadas por la misma para asegurar intereses idénticos y realizar las funciones para las que fueron electos. Las personas físicas que fueron electas para quedar en algunos de los órganos estatales no tienen más que representar los intereses de la población y poder

responder a sus necesidades. Cuando la persona física no puede responder a los términos del colectivo, entonces sería una práctica subjetiva, pues dicha persona sólo estaría buscando sus propios beneficios e intereses (Murillo, 2017). Así, como argumenta Carré de Malberg (1948: 867): “[...] de tal índole que la potestad de querer mandar de la colectividad se concentra en ciertos individuos y cuyas decisiones se consideran como la voluntad y las decisiones de la colectividad misma”. No hay más intereses que los del grupo mismo, en esto no hay espacio para los intereses particulares.

El siguiente punto trata de dónde las personas físicas elegidas obtienen su estatus de órganos y qué derechos lo avalan. Para que no exista problema alguno en la lógica de la potestad es necesario que las funciones de los órganos estén registradas. La respuesta está en entender que las facultades y actividades se encuentran depositadas en el acomodo jurídico del Estado, que ese orden jurídico está previsto en la constitución política que da soporte y apoyo a quienes se encuentran en los órganos (Carré de Malberg, 1948: 868).

Sobre el obrar de aquellas personas físicas depositadas en los órganos, incluso los titulares de dichos auxiliares, hay que mencionar que pueden ejercer funciones en sentidos diferentes. Agustín Gordillo argumenta que el actuar de los funcionarios en los órganos estatales se pueden clasificar en dos criterios: un criterio subjetivo y un criterio objetivo (Gordillo, 2017: XII-3).

De manera sencilla el autor indica que el criterio subjetivo es cuando el funcionario realiza su actuar bajo sus propios intereses; es decir, si sus acciones fueron basadas según los intereses públicos del Estado o se realizaron bajo intereses privados; en cuanto al otro criterio, éste aplica cuando el funcionario hace a un lado los intereses particulares y los suyos, y sus acciones son bajo los términos y las condiciones por las que fue confiado a ejercerlas (Gordillo, 2017: XII-3).

De los criterios que ilustra Gordillo se pueden visibilizar en la política. Cuando un funcionario no realiza las funciones propias del órgano, su actuar puede generarle conclusiones negativas, pues existen códigos, leyes o reglas que castigan (como ya no permitirle ejercer sus funciones) dicha acción. En dicho caso generará descontento por parte de la población y posiblemente de otros funcionarios. Sin embargo, este criterio no es castigado como marca la constitución, ya que en los casos latinoamericanos, por ejemplo México, se

han presenciado fuertes casos de corrupción por usurpar funciones de otros órganos, al ejecutar funciones que poco o nada tienen que ver con el órgano, entre otras actividades que repercuten en la imagen del gobierno, aunque a veces se extiende a la del Estado.

7. Conclusiones

Este capítulo tuvo como objetivo describir de manera general los elementos centrales del Estado. Con base en lo discutido en el capítulo se puede concluir lo siguiente.

En primer lugar, al mencionar que el origen del Estado se puede aceptar desde ciertos postulados se resolvió que la existencia de grupos a favor de esta organización política apoyó a los líderes de algunas agrupaciones para poder generar una condición de control y seguridad ante los diversos escenarios catastróficos de conquista entre pueblos. Debido a lo anterior, se establece el Estado como organización institucional para que pueda mantener el *statu quo* a partir del uso de la coerción física legítima.

Por otra parte, el texto de O'Donnell fue de mucha ayuda para comprender que las actividades y funciones del Estado ya explicadas, mismas que en un principio fueron expropiadas hacia los grupos que no consideraban la idea de establecer una organización política que se integrara a la ya existente. Fue a través de la confrontación que se pudo ganar al debate y así poner en marcha la existencia del Estado, agrupación hoy en día tan vigente.

Otro punto que sirvió para escribir este capítulo es referente a las funciones que puede tener el Estado, que a partir de los diversos argumentos de la teoría del Estado, pueden pensarse de maneras particulares y generales. Y aunque existen formas subjetivas de argumentarse las funciones del Estado, Heller propone sólidamente que es mejor dejarlas a un lado, pues en ellas hay elementos psicológicos e ideológicos. Hecho esto es fácil abordar al Estado desde una consideración mucho más objetiva, ya que esta responde a los intereses de la comunidad.

Por último, se demostró que el Estado no es una agrupación que ponga en marcha sus fines por sí solo. Al contrario, necesita de una serie de auxiliares para ejecutar sus funciones. Dichos auxiliares son conocidos como órganos de gobierno y estos actúan bajo la lógica de lo colectivo, de todos. Si una persona física a cargo de dicho órgano no ejerce sus

labores como marca alguna constitución, código u ley, entonces no hablamos de un criterio objetivo, sino subjetivo.

Una vez descrito lo necesario en este capítulo, podemos abordar cuáles son los elementos que pueden ser contrastados entre diversos tipos de Estados. De esto se tratará el siguiente capítulo.

CAPÍTULO II

ENTRE EL ESTADO SOCIAL, DE BIENESTAR Y NEOLIBERAL.

UNA DISCUSIÓN EN TORNO A SUS ORÍGENES Y FUNCIONES

Introducción

A menudo dentro del debate público se escuchan expresiones como “se necesita un Estado de bienestar que vele por los intereses de los ciudadanos más desfavorecidos. Se necesita un tipo de Estado que cree políticas sociales para enfrentar las problemáticas de la salud, educación y trabajo”. Mientras que, por otra parte, se escuchan argumentos acerca de que “es menester la existencia de una forma política que se encargue de crear mercados”. O de que “se privaticen aquellos bienes o servicios que dicha instancia política no puede ofrecer de manera eficaz”. Se habla entonces de un Estado neoliberal.

Un número considerable de argumentos como los anteriores se escuchan día a día por parte de funcionarios, académicos, estudiantes o la población en general aludiendo al Estado. ¿Exactamente de qué se está hablando? A menudo es criticado el actuar del Estado cuanto tiene que cumplir una función, como la generación de algún servicio y cómo este lo ha ejecutado. De este argumento nace la idea de privatizar ese servicio, pues se cree que es ineficaz y carece de técnica. De aquí se pueden entender lo que postulan los partidarios del neoliberalismo.

Por otra parte, se dice que es el Estado quien debe velar por la seguridad social de los individuos que componen su población, pues muchos no cuentan con los recursos económicos para poder atender su salud en la seguridad privada. Ante esta situación, la política social —o de bienestar— se ha encargado de manifestar su completo apoyo a generar las condiciones mínimas para que las personas realicen sin mayores impedimentos sus actividades. Esta acción con el tiempo ha evolucionado, e incluso brindar protección a la población no estaba contemplado. En la actualidad, vemos que el debate continúa cuando vuelve a darse procesos de reducción o franca eliminación de este tipo de prestaciones o servicios que se suponían inamovibles. La siguiente interrogante es ¿por qué es mejor la seguridad social?

Para darle forma a toda esta disputa teórica se tomó la iniciativa de escribir el presente capítulo, el cual está estructurado en dos grandes partes. El primero tiene que ver con las transformaciones por las cuales atraviesa el Estado y cómo se llega a la tipología del

Estado social y de bienestar. En este mismo apartado, se discutirán algunos puntos destacables en cuanto a su origen, evolución y las funciones y facultades con las que cuenta, ya que entre una forma política y otra presenta cambios sustanciales y no muchos de ellos siguen vigentes.

El segundo apartado es la continuidad del Estado, no obstante, explicada desde otra forma de operar. Esta parte del capítulo tiene como fin discutir los elementos necesarios que ayuden a volver más fácil el ejercicio comparativo entre el Estado social y de bienestar con la forma neoliberal. Se parte del entendimiento de cómo el apartado uno abre el camino para reformular a la forma política en cuestión. En él se encontrarán datos sobre los orígenes, evolución y la puesta en marcha de dicha forma política.

Para lograr todo esto fue necesaria la lectura de varios textos desde diversas ciencias sociales y la propia disciplina politológica, pues los documentos consultados en este ejercicio cumplieron con los requisitos teóricos del presente capítulo, que es esclarece lo necesario en cuanto a las formas políticas sociales de bienestar y neoliberal. Hay muchas realidades que permiten entender qué se necesita del Estado, pero para comprenderlas es necesario conocer al Estado en sí mismo.

1. Las transformaciones del Estado

Inicio el apartado con la siguiente pregunta: ¿qué es lo que ha ocasionado que se permita tener una discusión sobre las transformaciones del Estado? Movimientos sociales, revueltas, conflictos bélicos mundiales, crisis económicas o sociales son factores que pueden incidir en el transcurso de determinado Estado. Los motivos expuestos ayudan a mostrar que han estado presentes para modificar o mantener el *statu quo* según las necesidades entre los gobernantes y gobernados. Una vez que la forma política ha realizado (en este momento sin importar su objetivo) su cambio a otra se alteran ciertos elementos de interacción entre la sociedad y el gobierno.

¿Cuáles son esas modificaciones? En ese sentido, Josep Vallès (2017: 91). da a conocer las siguientes diferencias:

el vínculo entre el poder político y el individuo; el estatuto reconocido a este individuo; la creación del derecho; la organización de las funciones políticas

estatales; la relación con el entorno económico y social, y las bases de su legitimación ideológica.

Expuesto lo anterior, no cabe la menor duda en mencionar que las funciones, facultades y relaciones del Estado con su entorno (interno y externo) evolucionan, en tanto que son diferentes a la organización anterior, y tienen que responder entonces a las necesidades propias de la institución. Muestra también que es necesario se consideren los aspectos políticos, económicos y sociales, los cuales son de suma importancia en todo estudio acerca de esta organización política. El Estado crece o disminuye en sus tareas, se acerca o se aleja de su sociedad civil (Bobbio, 2016: 158).

A partir de lo que se ha mencionado hasta ahora, ¿cuál es la mejor tipología del Estado?, ¿qué autor la expresa de la manera más completa? Desde ahora es prudente aclarar que cada tipología es realizada según los criterios o intereses de cada autor, pues no todos desean desarrollarla de la misma manera. Por mencionar algunos casos: está la tipología del jurista Jaime Cárdenas Gracia, la cual consta de un Estado moderno autoritario, Estado liberal de derecho, Estado social, Estado de bienestar, Estado constitucional y por último el Estado neoliberal (Cárdenas, 2017). En otra parte, se tiene la de Josep Vallès, quien habla de Estados absolutos, Estados liberales, Estados socialistas-soviéticos, Estado Nazi y Estados democráticos-liberales (Vallès, 2007: 91).

Hasta este momento se ha podido demostrar que cuando se quiere discutir sobre el Estado inevitablemente hay elementos teóricos importantes que se deben valorar. En primera instancia son sus transformaciones, es decir, que se puede hablar de un Estado absoluto, de un Estado liberal e incluso de un Estado social. En segundo lugar, al cambiar el Estado se modifican y adecúan sus funciones y facultades, lo que da a entender que cada estructura política ha actuado de manera muy distinta a su antecesora. Por último, cada forma política se ha desarrollado según sus características políticas, económicas y sociales.

Las transiciones que el Estado ha tenido se deben hasta este momento a circunstancias particulares y no todas han manifestado las mismas facultades y objetivos. Por ejemplo, no es lo mismo hablar del Estado absoluto que del Estado liberal; hasta en un sentido económico hay diferencias. Y así como sucede con estos tipos estatales pasa de igual manera con el Estado social. De esto, se puede decir que los diversos Estados a lo largo de la historia han

generado entre sí diferencias políticas, económicas y sociales, aunque es importante identificar cuáles rasgos y elementos coexisten hasta el presente.

1.2 Entre el Estado liberal burgués y el Estado social: albores de un Estado interventor

Un elemento teórico que se ha notado al revisar la enorme lista de referencias acerca de este tema es la postura que cada autor tiene y cómo desde esto explica al Estado. En otro modo de expresarlo, cada autor interpreta al Estado social desde la ideología que ha adoptado, pues no es para nada igual que uno teorice al Estado a partir del marxismo ortodoxo que un socialdemócrata o un demócrata liberal. Lo anterior da a entender que el Estado social puede ser cuestionado desde diversas corrientes del pensamiento hasta por los actores más importantes de la misma estructura política.

Con este se entiende que la organización en cuestión no es para nada sencilla de estudiarla, pues en dicha empresa hay una cantidad considerable de corrientes y teorías diversas entre sí. No es que se deba hablar desde la postura, por ejemplo, de la socialdemocracia, sin ejemplificar los argumentos que sostuvieron por mucho tiempo los marxistas de la segunda mitad del siglo XIX; así como la crítica generada a partir de otros grupos, por ejemplo, los libertarios. Valorar cada una de las expresiones y de sus diversas corrientes permite conocer de una manera más adecuada a este Estado, de cómo se dio, en qué ha cambiado y cómo ha funcionado.

Conocer esto permite entender que el Estado social “es el resultado de una convergencia de doctrinas y movimientos que se enlazan, contrastan y depuran en su interlocución e interacción” (Aguilar, 2014: 8). Además de las expresiones que se han establecido entre los partidarios de las diversas formas del pensamiento, es importante indicar otro argumento interesante acerca del Estado social. Algunos autores, antes de hablar a grandes rasgos de este, muestran puntos de comparación con el Estado liberal clásico burgués, esto con la finalidad de entender las capacidades y funciones económicas y sociales de cada uno.

Ahora bien, la actividad de ilustrar algunas características del Estado liberal clásico burgués es realizada por Enrique de la Garza Toledo (1992), María Teresa Gallego (2008), Jaime Cárdenas Gracia (2017), Carlos de Cabo Martín (1986), Juan Fernando Silva Henao (2012) o Manuel García-Pelayo (1977), entre otros; y esto sirve de mucho para entender en

mayor medida los nexos del Estado con las esferas sociales y económicas que se dan en un Estado social de derecho y democrático.

Para entender esto de un mejor modo, véase que en el Estado liberal se habla de una división entre el Estado y lo económico, además de cómo la misma organización intenta despolitizar lo económico y lo social (de la Garza, 1992: 59). En el mismo sentido se señala que el Estado se abstiene de participar en la economía (Cárdenas, 2017: 68) y que una de sus funciones es garantizar la correcta operatividad del mercado (del Cabo, 1986: 18). Pero en dichas argumentaciones se notan algunas inconsistencias teóricas y de praxis.

¿Qué tan cierto es que el Estado liberal se abstuvo de no involucrarse en la economía? En ese sentido Cárdenas, (2017) no da información adicional para comprender esto, por ende, no se sabe a ciencia exacta si el argumento se puede expresar con toda confianza. Sin embargo, hay información que puede servir para contradecir dicho argumento. Por ejemplo, hay que señalar que el Estado se vinculó con la economía a partir de la creación de leyes arancelarias para proteger a la economía local de la competencia extranjera, así como también se generaron algunos subsidios para desarrollar todas aquellas actividades que fueran de interés nacional (García-Pelayo, 1977: 19). En los mismos términos, Karl Polanyi argumenta que el *laissez faire, laissez passer* no pudo crearse como algo natural, es decir, que se haya dado por sí mismo (Polanyi, 2017: 199).

Para poder establecer el mecanismo tan característico del liberalismo económico era necesaria la participación de un actor más. Aquí el Estado no sólo tenía que generar las condiciones necesarias para el libre mercado, sino que también tuvo cambios en sus funciones y se dotó de una burocracia que cumpliera con los mandamientos liberales (Polanyi, 2017: 199). Para poder entender a grandes rasgos estas modificaciones en sus funciones se tendría que revisar al Estado absoluto, lo cual, no es objetivo de la presente investigación.

Más adelante el mismo autor comenta una *paradoja* entre el Estado y el liberalismo: Así, aun aquellos que deseaban con más ardor exonerar el Estado de todos esos deberes innecesarios, y cuya filosofía entera demandaba la restricción de las actividades del Estado, no podían sino dotar al propio Estado de los nuevos poderes, órganos e instrumentos requeridos para el establecimiento del *laissez-faire*. (Polanyi, 2017: 200).

Líneas después expresa:

Finalmente, la conducta de los liberales demostró que el mantenimiento de la libertad de comercio —según nuestros términos, de un mercado autorregulado—, lejos de excluir la intervención, en realidad la exigía, y que los liberales mismos generalmente reclamaban la acción obligatoria del Estado. (Polanyi, 2017: 210).

Se le ofrece al lector una disculpa por la extensión de los párrafos arriba citados, pero se creyó necesario incluirlos, a manera de ilustrar qué tan endeble puede llegar a ser el argumento entorno a la no participación del Estado en la economía durante su tipo liberal. De hecho, aquí me atrevo a decir que probablemente pone en jaque la supuesta división estatal de la economía, mencionada por autores como Enrique de la Garza (1992) o la supuesta abstención de Cárdenas (2017).

¿Entonces qué pasó aquí? ¿Realmente el Estado no intervino? ¿A qué supuesta separación se habla entre Estado y economía si la forma política burguesa procuró las condiciones necesarias para el libre mercado, elemento esencial del liberalismo económico? ¿No será acaso que los autores debieron precisar su argumento entorno al Estado mínimo? Esta supuesta separación entre la forma política y la economía es de cuestionarse, pues ya se ha mostrado la mancuerna entre ella y la economía en el Estado liberal burgués. Lo mostrado algunos párrafos arriba ayuda a entender lo siguiente: el Estado ha participado en la economía desde hace tiempo, sin embargo, esto se ha adecuado según las circunstancias.

Además, no es de extrañar lo que se indica a continuación entre el Estado social y el Estado liberal. María Teresa Gallego (2018: 107) señala que:

El Estado social se entiende generalmente como transformación de las funciones del Estado liberal en el sentido de introducir y ampliar progresivamente el intervencionismo protector de un modo cada vez más sistemático e integrado, lo que altera en alguna medida también los fines del Estado.

Bajo este tenor se encuentra Kammler (2006: 91):

Este concepto [el Estado social] hace referencia directa a la mediación entre Estado y sociedad, la cual tiene lugar en el sistema de organización y decisión

política, característica que le distingue del Estado liberal burgués, cuyo factor constitutivo era la separación de ambas esferas.

Lo anterior no debe verse como una definición estricta del Estado social. Lo que se realizó fue mostrar los argumentos necesarios para comprender la dinámica comparativa que algunos autores realizan entre estas tipologías. Todavía cabe señalar que todo lo anterior funciona para introducirse a las principales explicaciones del Estado social. Lo citado anteriormente es para comprender más las diferencias entre las tipologías ya indicadas, y que algunas de esas diferencias no son tan ciertas como se pensaba.

1.3 Estado social y Estado de bienestar no son sinónimos. Definición de los conceptos y su diferenciación

A menudo son usadas las expresiones Estado social o de bienestar cuando se habla de esta forma organizativa en su papel de interventor en la sociedad y economía. Sin embargo, es primordial aclarar desde este momento que dichas palabras no son en ninguna circunstancia sinónimos. Cada uno de los conceptos señalados tienen su propia definición, lo que ayuda en mucho a poder diferenciarse entre sí.

El Estado social es un tipo de organización política que nace en el siglo XVIII, y una de sus funciones ha sido darle continuidad a su participación en la esfera económica, lo mismo que hacía el Estado liberal burgués. Pero, lo distintivo aquí es su nueva actividad interventora en la esfera social, dinámica ausente en la estructura política del liberalismo. Y como señala Martínez de Pisón (1998: 27) “el nuevo Estado se incluye en la categoría de Estado de Derecho, es decir, de una estructura política sometida a la ley. Y, por ello mismo, su configuración final sigue girando también en torno a los derechos del hombre”.

Se dice entonces que el Estado social es un tipo de Estado con la capacidad y determinación de inmiscuirse en las esferas sociales y económicas, también que continúa la denominación de ser una forma política de derecho, es decir, que gobierna apegado a leyes y normas, de ahí la expresión anglosajona de *Rule of Law*. Por último, hay que argumentar que este tipo de organización política cuenta con una estructura de poder político con la necesidad de intervenir en las relaciones que se generan entre los

capitalistas y los obreros (Cárdenas, 2017: 67). Esto último, al menos en su interpretación histórica temprana.

Lo que permite argumentar que el Estado social y de bienestar son distintos es por lo que a continuación se enlista. Primero, el Estado de bienestar hay que conocerlo como un producto dado a partir de la evolución más acabada del Estado social. Segundo, dicha organización política tuvo sus comienzos en las zonas centro y norte del continente europeo. Tercero, el hecho de demostrar que esta forma organizativa de bienestar tenga problema que pongan en duda su continuidad no quiere decir que sucederá lo mismo con la otra forma política (Sotelo, 2010: 231). Por último, es el Estado de bienestar quien reconoce en sus documentos constitucionales la existencia y garantía de los derechos económicos, políticos, sociales y hasta culturales (Cárdenas, 2017: 68).

Y aunque entre un tipo de Estado u otro existan entre el origen de su existencia, los lugares donde se dieron las primeras experiencias, y que porque uno tenga problemas en su línea de continuación no posibilita la inexistencia del otro, hay que destacar que los dos operan bajo la misma lógica, pero con criterios distintos. Sea uno o el otro, ambos tienen la intención de intervenir en lo económico, “para corregir las deficiencias inherentes al mercado, y principalmente, paliar o reducir las desigualdades sociales que había resultado de la aplicación del modelo de Estado liberal de derecho” (Cárdenas, 2017: 68).

1.4 Comienzos del Estado social y de bienestar. Tipo de forma política con una dinámica de intervención en los casos alemán y británico

La aplicación y utilidad del Estado social y de bienestar tiene su propia historia en aquellas regiones geográficas donde pudo darse su existencia, sean éstos en algunos países de Europa, América y América Latina. Y como es de pensarse cada uno de ellos contó con experiencias distintas entre sí (Cárdenas, 2017: 67). Lo argumentado anteriormente por el autor se entiende por completo si se valora que las experiencias diferentes de este tipo de Estado se deben a sus semejanzas entre los aspectos económicos, políticos, sociales y jurídicos.

Hay que mencionar además de que es posible contar con un orden cronológico de esta forma organizativa. Esto con la finalidad de conocer sus extensiones a lo largo de su

curso. La primera fase abarca de los últimos veinte años del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial. La que sigue, comprende de la etapa entreguerras a la Segunda Guerra Mundial. Mientras que la última abarca del segundo conflicto bélico internacional hasta la década de los años setenta del siglo XX (Sotelo, 2010: 160). De ésta última se hablará más adelante.

En cuanto a las primeras experiencias se nombra que la iniciadora fue durante una parte del Imperio Alemán bajo el mandato del “Canciller de Hierro”, Otto von Bismarck. Si bien, este caso ayuda a conocer la historia de esta forma política no debe ser señalada como la primera en la lista. Según Cárdenas (2017: 68) el primer caso dado en torno a esta cuestión política se dio en la Revolución de París de 1848. Fue aquí donde Louis Blanc creó el compromiso entre los partidos políticos de su época de atender el derecho del trabajador y de los que obreros fuesen los administradores —y de la mano de los propietarios— de los lugares de trabajo.

Ahora bien, aunque el punto anterior ayuda a comprender una parte de los albores del Estado social, no es hasta el Imperio Alemán bajo los dictados de Bismarck que se puede configurar un caso que permita comprender la praxis de esta forma política. Para que esta práctica tuviese la oportunidad de darse hay que considerar como sus antecedentes variadas críticas realizadas por los marxistas y socialdemócratas al Estado liberal burgués (Gallego, 2008, Cárdenas, 2017). Otra experiencia que se sumó a los motivos de aplicar este tipo de Estado tiene que ver con la depresión económica de la región dada en 1873, la cual tuvo por bien a poner a prueba la retórica libera en cuanto a la función del mercado (Sotelo, 2010: 162).

Por lo tanto, el siguiente punto trata de mostrar los comienzos del Estado social alemán. Hay que recordar que Bismarck fue un personaje demasiado importante en la constitución del imperio, y lo mismo sucederá para la organización política puesto que con él se dieron diversas discusiones en cuanto a ésta. La que más ayuda a entender cómo se dio la configuración de la nueva forma política tiene dos maneras distintas de ver la realidad entre las agrupaciones del movimiento obrero.

Exactamente ello fue con el apoyo que recibieron dos grandes intelectuales de la época: Ferdinand Lasalle y Karl Marx. Como cada uno tuvo su propia concepción de la realidad, principalmente de los puntos económicos y sociales, se quebró el movimiento obrero en dos partes. Aunado a esto, cada bando comprendía al Estado bajo características distintas en

cuando al funcionamiento de la forma política. De un lado, se tiene a los marxistas que argumentaban a esta organización como un instrumento de dominación entre clases. Mientras que, por otra parte, están los seguidores de Lasalle, quien creían que el Estado haría valer los derechos de la clase obrera (Sotelo, 2017: 166-167).

Puede comprender que lo que acaeció una vez que se configuró la instauración del imperio, fueron una serie de críticas en cuanto a la realidad que vivían las clases más oprimidas creadas como una consecuencia del modo de producción. En ese sentido, se afirma que el modo de producción predominante, el cual es el capitalismo, se posiciona como uno de los motivos por los cuales se comenzó a configurar un tipo de Estado distinto al de la forma liberal clásica (Cárdenas, 2017: 69).

Fue en 1875 durante el Congreso de Gotha cuando el Partido Socialdemócrata Alemán propuso las siguientes alternativas: sufragio universal para varones mayores de 20 años, no limitar la libertad de expresión y asociación, implementar una educación obligatoria y gratuita, una jornada digna para atender el resto de las necesidades sociales, terminar con el trabajo infantil, y la aplicación de leyes que protejan la vida y salud de los obreros (Cárdenas, 2017: 69-70).

Aunque se contara con un buen proyecto que ayudase en ese entonces a intentar paliar las consecuencias que generaban las peores condiciones de vida a la clase obrera, no fue del agrado de muchos. Ni por el lado de aquellos que se encontraban en el gobierno, ni mucho menos de algunos intelectuales. Caso de esto último es la crítica que hizo Karl Marx en torno al congreso de 1875. De hecho, está la evidencia de ellos al mostrarse una obra del propio Marx intitulada *Crítica al Programa de Gotha*.

Por parte del gobierno, Bismarck no veía con buenos ojos el crecimiento del movimiento obrero. Por ende, se dio un espacio para la creación y aplicación de las *leyes antisocialistas* las cuales tenían como finalidad reprimir y evitar la propagación de dicho sector esta medida ejecutada por Bismarck y sus políticos arrojó la realidad del momento. La teoría lasalliana estaba lejos de hacer coincidir al Estado como un aliado y adecuar las necesidades de mejora de los obreros. Sin embargo, fue la teoría marxista quien mejor mostró esta realidad, presentando a un Estado de dominación y en favor de una única clase (Sotelo, 2010: 171-172).

Además, no sólo fue eso, ya que Bismarck implementó otro mecanismo para contener al movimiento obrero y evitar su crecimiento, y que de una vez por todas se debía romper con el espíritu de contagio a otros sectores de la población alemana. Dicha medida adoptó el nombre de *Palo y zanahoria*. Que no es más que, por un lado, darle continuación a su actividad represiva a cualquier manifestación de inconformidad y petición de mejoras laborales. Por el otro, se promueve la creación de las primeras medidas sociales en cuanto a lo solicitado desde hace tiempo por los trabajadores (Sotelo, 2010: 172).

Por esta razón se puede sostener que llevó su tiempo para que se aceptasen las políticas de bienestar laboral. Fue hasta 1881 cuando se revela la acción de llevar a cabo el Estado social. Ya en 18773 se crea el seguro de enfermedad para los trabajadores, el cual se especifica debía ser obligatorio y costado por ellos y los patronos. Por consiguiente, en 1884 se estipula la aplicación de un seguro contra accidentes laborales. En 1889 se da el seguro de invalidez. Por último, fue en 1891 cuando se da el seguro de vejez tras cumplir los setenta años de vida (Sotelo, 2010: 173; Cárdenas, 2010: 70).

Con todo esto, existe otro caso de experiencia muy utilizado para conocer más sobre los comienzos del Estado social. Este ejemplo está vinculado con la práctica británica que se desarrolló a comienzos del siglo XX (Sotelo, 2010; Kerstenetzky, 2017; Cárdenas, 2017). Como es de esperarse, la información empírica en cuanto a este modelo hay que considerarlo como distinta a la experiencia alemana gestada durante los últimos años del siglo XX.

Ahora bien, hay que saber que el caso implantación del Estado social en Gran Bretaña tardó más tiempo si se le compara con el ejemplo alemán. La experiencia británica de esta forma política se da hasta 1911 y como una consecuencia de la *Nacional Insurance Act* (Cárdenas, 2017: 70). Es en este tipo de caso donde se puede dar a conocer que la política social creada se comenzó a dar a partir de ciertos estudios académicos. Uno de ellos está relacionado con los hallazgos que se encontraron en el *Informe de la Minoría sobre las Leyes de los Pobres y el Alivio de la Miseria* (Minority Report on the Poors Laws and Relief of Distress) dirigido por Beatrice Webb (Kerstenetzky, 2017: 34).

Por lo tanto, la creación de una política enfocada a cierto sector o sectores ya no se hizo con la mera interpretación del Estado, que según se creía en ese tiempo era lo más idóneo. Ahora con la participación de la academia en torno a la resolución de las problemáticas sociales se daba un gran paso para entender otra forma de comprender la realidad y buscarle

posibles soluciones. Muestra de esto es la discusión entre el informe y lo que se pensaba desde el Estado acerca de la pobreza. Se creía que esta desventaja social no tenía razón alguna para atenderse y que si la situación se daba era por decisión del estilo de vida de cada persona, pero, fue el trabajo coordinado por Webb el que mostró los motivos por los cuales se daban, verbigracia, las problemáticas sociales (Kerstenetzky, 2017: 34).

Otra diferencia marca en la hechura de la política social entre el gobierno alemán y británico es que en el primero las decisiones sociales fueron llevadas a cabo por conservadores. Mientras que para el segundo se dio en gobiernos liberales. Y no sólo es eso, sino también se examinan bajo qué criterios se decidió crear la política social de este tiempo. Prueba de ello es la participación de los obreros, patronos y el propio estado (Sotelo, 2010: 180; Kerstenetzky, 2017: 31). La iniciativa y puesta en práctica de involucrar a más actores habla de lo bien que querían relacionarse para que funcionasen de mejor manera estos nexos.

Y de una misma manera cronológica se da la implantación de las diversas políticas sociales en Gran Bretaña. En 1905 se le dio el visto bueno a la *Unemployed Worker Act*, la cual permitió la creación de políticas sociales con referente al desempleo, en tanto que, en 1908 se generó una política social que asegurase una jornada laboral digna y con un pago mínimo tras día trabajado (Cárdenas, 2017: 70).

1.5 Características generales del Estado social y de bienestar

Ahora que se ya se discutieron algunos elementos teóricos sobresalientes en cuanto a los albores del Estado social, se abre el camino para conocer los aspectos más relevantes en cuanto a las funciones, capacidades y los objetivos que se pueden encontrar en la forma política en cuestión. Esto con la finalidad de comprender las transformaciones entre un tipo de Estado y otro. Saber la razón o las razones de determinadas conductas de esta forma política será de ayuda para comprender los espacios políticos, sociales y de derecho en los que actúa.

Concretamente, se puede conocer al Estado social a partir de lo siguiente. Esta forma política interviene en la esfera social desde la puerta en marcha de políticas sociales para atender diversas problemáticas. En el espacio económico desde un nexo con el mercado. Si bien, estas actuaciones son fundamentales en su día a día no hay que dejar de lado que se aplican bajo fuertes criterios de Estado de derecho, lo que obliga a desarrollarse en un esquema de leyes y normas bien establecidas para no desviarse. Por último, su legitimidad se

puede averiguar a partir de la calidad con la que se desenvuelve (Martínez de Pisón, 1998: 42-48).

De esta manera, las mismas características aplicadas al examen del modelo anterior son las que permitirán conocer aquí los quehaceres del Estado social y de bienestar. A diferencia de lo anterior, a partir de aquí hay que ser más precisos en cuanto a las funciones, objetivos y facultades que se generan con la existencia de esta organización política, pues como ya se expresó, hay diferencias significativas entre las formas políticas. Por lo tanto, se habla de una estructura política que interviene de manera justificada y legitimada en los espacios económicos y sociales. Justo a continuación se hablará exactamente de cómo el Estado lleva a cabo esta actividad de relacionarse con sus entornos.

En lo que toca a la dinámica intervencionista del Estado debe entenderse bajo los siguientes criterios. La acción de participar de esta forma de organización política es para relacionarse en varios aspectos de la sociedad y economía. En ese sentido y en primera instancia, la función de la forma organizativa está encaminada en procurar el bienestar social y económico de algunas personas. ¿Cómo se logra esto? A partir de la puesta en marcha de políticas sociales con la finalidad de atender aquellas clases sociales más desfavorecidas, ya sea por índoles referentes a la vez, por enfermedad, ausencia de capacidad u otros motivos (Martínez de Pisón, 1998: 43).

La función del Estado en crear una política social no siempre se ha hecho de la misma manera en toda su existencia, pues dicha acción se ha aplicado, por los menos, en los siglos XIX y XX en términos distintos. ¿Entonces en qué se ha cambiado? En un primer punto se puede mencionar la cobertura, es decir, a quién va dirigida la política social. Hay que recordar que esta fue implementada en el caso alemán del siglo XIX con la intención de atender las demandas generadas por la clase obrera. Y algo que debe ser señalado es el modo con el que se comenzaron a crear los primeros seguros sociales.

A esto hay que entenderlo como las “olas” de la seguridad social. En la primera ola se dio la protección contra los accidentes laborales. La segunda implicó una ampliación, ya que aquí se tomó en cuenta a las jubilaciones, pensiones y a los seguros de desempleo. Mientras que en la última ola es en torno a los beneficios familiares (Kerstenetzky, 2017: 41). Y así como se habla de cambios en cuanto a cómo proteger, también se puede argumentar acerca de cómo el Estado ha conquistado otros espacios en su acción de intervenir en lo social.

Bajo esa lógica, la política social ha sufrido una actualización que permite aplicarse a otros ramos, a saber, “la promoción del bienestar general, cultura, esparcimiento, educación, defensa del medio ambiente, promoción de regiones atrasada, etc.” (García-Pelayo, 1977: 18). Por lo tanto, no sólo se deja de hablar de una política social particularmente de corte obrero, sino que el sentido con que se ha hecho también ha sido adecuado en el devenir del tiempo. Es decir, en su comienzo las acciones fueron para atender las exigencias en torno a las necesidades de los trabajadores: salario, calidad, insumos económicos y protección contra el patrón. Y aunque hoy en día esto también se discute ya no configura la totalidad de dicha acción.

Entonces, ya no se habla de la protección únicamente hacia los obreros, pues con el avance de las necesidades sociales se amplía la cobertura a otras personas que no fueron prioridad en un principio para el Estado. De hecho, García-Pelayo (1977) argumenta que la política social ahora atiende a los trabajadores, la clase media, así como del resto de la población (p.18). Lo anterior permite comprender cómo ha crecido el interés de esta forma política por atender a la población en general sin importar profesión, grado de estudios, ingresos económicos, edad o género. Una vez que se señaló esto se puede hablar de las funciones del Estado en cuanto a la economía.

Bajo este tenor, el Estado ocupa un fuerte papel interventor en el espacio económico, pues debe recordarse que esto se ha mencionado en varias ocasiones. Por lo consiguiente, la forma organizativa señalada tiene su participación y operación en el sistema económico nacional (García-Pelayo, 1977: 19). Para entender en términos teóricos más claros la actividad interventora del Estado en el mercado y la economía, es menester ligarlo con las aportaciones de dos grandes economistas del siglo XX quienes son John Maynard Keynes y William Beveridge.

No en vano muchos de los trabajos aquí consultados explican en varias formas las contribuciones que lograron estos economistas directa o indirectamente al Estado social o de bienestar (Martínez de Pisón, 1998; Sotelo, 2010; Cárdenas, 2017). Antes de seguir con la explicación hay que decir que esto es en relación con el Estado de bienestar. Por ende, ¿con base en qué se comenzaron a utilizar las recomendaciones teorizadas por Keynes? Existen al menos dos situaciones críticas que hicieron considerar a las tesis keynesianas.

Primero, el problema del desempleo fue un fenómeno que estuvo presente en numerosos países del continente europeo, así como fue algo con lo que tuvo que lidiar los Estados Unidos. Sin embargo, para resolver dicha problemática ya habían caducado y sido rebasadas las propuestas de la teoría clásica liberal (Cárdenas, 2017: 73-74). Esta coyuntura surgió como una causa de la Primera Guerra Mundial, pues está vinculada con la escasa oferta laboral que había para los militares que regresaban de dicho conflicto bélico a sus lugares de origen (Sotelo, 2010: 207).

Y por si fuese poco los Estados únicamente no lidiaron con la escasa oferta laboral, sino que también se presentó una de las crisis económicas más severas del siglo XX, a saber, generada a partir de la caída de la bolsa de valores de la Ciudad de Nueva York en 1929 (Sotelo, 2010; Cárdenas, 2017). Las crisis económicas y laborales tuvieron que ser resueltas ya, pues el número de parados superaba por mucho las expectativas de algunos Estados liberales o sociales. Con todo esto se comienza a abrir el camino para que las diversas organizaciones políticas del mundo empiecen a considerar las tesis económicas de Keynes como una posible salida del problema.

Dicho lo anterior, lo que ayudó a constituir al Estado de bienestar social fueron las respuestas que se daban desde el keynesianismo para atender las distintas disyuntivas. O era continuar con la problemática o era tomar partido por lo que proponía John M. Keynes. Lo primero que tiene que señalarse es hacer a un lado el criterio en torno a la regulación del mercado por sí mismo. El economista expresaba que esto era imposible y por lo tanto el Estado debía estar pendiente del vínculo entre productores y consumidores. En cuanto a la materia laboral, Keynes sostuvo que lo mejor era establecer el pleno empleo y para llegar a él era importante la creación de intereses pequeños a la inversión privada (Cárdena, 2017: 75-76).

Otra idea keynesiana asociada con el Estado de bienestar, y de la cual se puede pensar en su crisis, está vinculada con la capacidad que tiene esta forma política para realizar la ocupación de sus propios recursos. Esto se relaciona con la siguiente actividad. Cuando en el sistema económico es imposible que lleguen los equilibrios entre la oferta, demanda, inversión y empleo, es necesario que el Estado realice la inversión de los recursos con los que cuenta, pues cuando se presentan las recesiones esta forma de organización política debe intervenir e invertir dichos recursos económicos (Sotelo, 2010: 213-214).

Es de esperarse que estas dinámicas de intervención del Estado de bienestar sean complejas, pues muchas de ellas se vinculan con tecnicismos propios de la economía, como el control de intereses, lo cual permitió que esta forma política continúe con la lógica de participar activamente en el mercado. Las tesis que se acaban de mencionar del keynesianismo fueron por mucho tiempo aplicables por funcionarios favorables a las tendencias socialdemócratas o liberales-sociales, pero como se mostrará más adelante estos comenzarán a crear caos e ingobernabilidad en su gestión, lo que ayudará a que este mismo Estado entre una crisis económica.

En cuanto a los aportes de William Beveridge hay que señalar que estos tomaron forma en cuanto al documento que porta su mismo nombre, el *Informe Beveridge* de 1941. En éste, el autor genera una serie de tesis que se involucran con las funciones del Estado de bienestar. En primer lugar, esta forma política debe encargarse de implementar una política social que sea capaz de establecer una cobertura general, es decir, que llegue a todos los ciudadanos. Otra medida tiene que ver con la capacidad de esta organización política en la creación de seguro públicos y que estos sean financiados por el mismo Estado, los obreros y patronos (Sotelo,2010: 222).

Por si fuese poco, el mismo informe se muestra partidario en la construcción de instituciones públicas de seguridad social, pues éstas son necesarias para la misma estructura del Estado de bienestar. Y, por último, es conocida su idea de extender los servicios médicos en cuanto a la rehabilitación y medicina preventiva. De todo esto y del documento se dio la concreción de políticas públicas que permitieron, durante décadas, consolidar este tipo de modelo interventor en Europa (Cárdenas, 2017: 72-73).

1.6 ¿Hasta dónde se puede llegar? Crisis del Estado

La dinámica intervencionista del Estado social y de bienestar tuvo la finalidad de atender diversos escenarios y de varios sectores. La ampliación de la cobertura y la extensión de la política social da cuenta de ello. Con este tipo de forma política se hablaba de distintos tipos de seguros y cómo protegían desde niños hasta personas de la tercera edad. Lo anterior implicaba un fuerte uso y gasto del dinero público, pues además de los seguros también se

brindó apoyo desde los sectores de salud, educación, alimentación, laboral e incluso en materia de infraestructura.

Las funciones y objetivos como el pleno empleo, la cobertura de la política social, así como la expansión hacia los sectores en los que se actuó, y el gasto del dinero público en la generación de infraestructura, operaban conjuntamente para las condiciones mínimas de vida. Pero fueron estas mismas dinámicas las que pusieron en jaque la actividad interventora del Estado. Argumentado lo anterior, se puede comprender cómo se inaugura la crisis que enfrentó el Estado de bienestar. De esto se tiene como registró en la década de los años setenta del siglo XX cuando se da el comienzo de la crisis por la que pasa esta forma política (Sotelo, 2010; Cárdenas, 2017).

Pues de esto hay que imaginar las enormes cantidades de dinero que se usaron para poder atender la dinámica tan intervencionista y generalizada del Estado. De hecho, se ha hablado de cómo la misma forma política definió con el avanzar del tiempo el tipo de cobertura brindada, así como de los sectores participantes. Expresado lo anterior, se puede iniciar la explicación de la crisis del Estado desde el sentido económico, pues es la primera expresión de peligro en cuanto a esta situación iniciada.

El pleno empleo, la cobertura de la política social, así como la expansión de garantía hacia varios sectores y el uso del gasto público, operaban conjuntamente para la generación de las condiciones mínimas de vida. Pero fueron estas mismas las que pusieron en jaque a la forma política en cuestión. Por esto y más en la década de los años setenta del siglo pasada se dio el inicio de la crisis del Estado de bienestar. Fueron las mismas funciones de este Estado las que crearon las dudas sobre seguir o no con este tipo de modelo interventor.

De hecho, es en la obra de James O'Connor, *La crisis fiscal del Estado*, donde mejor se pueden encontrar los motivos por los cuales el Estado de bienestar configuró su propia crisis. Se debe unir este periodo de la forma política con el aumento del uso del gasto público. En ese sentido, O'Connor argumenta que este se compuso de tres grandes sectores, a saber, gasto de inversión, inversión social y de consumo social. Por lo tanto, fue con este tipo de forma política cuando el uso de los recursos públicos para la política social no fue mayor a los ingresos económicos que reportaba el Estado, por lo tanto, así se comenzó a definir su propio déficit (Cárdenas, 2017: 82).

Ante esto, se dio la urgencia de pensar en algunas salidas ante el dilema ya discutido. Una de las propuestas para enfrentar a la crisis tiene que ver con el incremento de los impuestos de algunos productos y servicios. Y aunque esto hubiese podido paliar algunas de las consecuencias de este modelo de intervención, no tuvo un campo fértil ni apoyo mucho menos, puesta esta medida pudo haberse mal interpretado, repudiado e incluso manifestar resistencia por parte de los contribuyentes (Sotelo, 2010: 82).

Hay que dejar en claro que esta fue una forma de interpretar el fenómeno de la crisis del Estado de bienestar. No debe considerarse como la única, aunque sí la que mejor expresó dicha situación. Es menester indicar otras maneras de ver y pensar esta situación caótica por la que tuvo que atravesar la forma política ya mencionada. Si bien es cierto que estos desequilibrios del Estado fueron por situaciones económicas internas, no hay que dejar de lado las que vienen del exterior. Bajo esa lógica Cárdenas (2017: 86) expresa que “lo que vino a alterar y poner en crisis el Estado de bienestar de manera claramente manifiesta es el fenómeno conocido como globalización”.

Otra alternativa para superar al Estado de bienestar que se discutió y pudo aplicarse en la realidad de aquel entonces fue la de privatizar algunos servicios proporcionados por esta forma política. Concretamente, la seguridad social que brindaba dicha organización a partir del uso del gasto público ahora tendría que ser contratada por quien éste preocupado por su condición y seguridad, puese tipo de mecanismo desde estas fechas se han otorgado desde los entes privados.

Y muy claramente cabe preguntarse por la seguridad social que actualmente se brinda desde el Estado. Hay que dejar muy en claro que lo que se expresó en el párrafo anterior es sobre la historia del Estado de bienestar y sobre cómo salir de las crisis económicas que surgieron a partir de él. Hasta este momento no se ha hecho ningún tipo de referencia a un contexto actual o en específico. Es decir, por ahora no hay ninguna necesidad de relacionar la existencia de los servicios de seguridad privados con los públicos, puesta hasta ahora no se ha configurado como un objetivo de la presente investigación.

Lo argumentado anteriormente es la puerta de inicio para comprender cómo muchos de los elementos señalados en cuanto a estas formas políticas tuvieron cambios drásticos en el siguiente tipo de Estado en estudio, como lo es el Estado neoliberal. Como era de esperarse, hay reformas entre una forma política y otra. No obstante, para conocerlas sí se hace

necesario dar una explicación más amplia para comprender algunas dinámicas como la privatización en cuanto a los servicios que ha proporcionado el Estado, por ejemplo. Sin más se procede a darle continuidad a este punto en el siguiente apartado.

2. Neoliberalismo y el Estado

Esta palabra tan conocida hoy en día ha sido definida de innumerables maneras. Sin embargo, hay ocasiones en las que esta expresión es usada de manera exagerada, lo que genera que a veces se entienda nada o poco de ella. Para evitar caer en errores metodológicos y teóricos se definirá al neoliberalismo a través de diversos autores especializados en el tema. Expresado lo anterior, la definición de este concepto puede ser construida a partir de entenderlo como una teoría política-económica, ideológica e incluso como una forma de gobierno (Escalante, 2017; Cárdenas, 2016; Harvey, 2015).

Como un primer acercamiento, se dice que el neoliberalismo es un proyecto teorizado por diferentes especialistas —ya sea en materia de economía, sociología, derecho y filosofía— que cuenta con su propia interpretación de la sociedad, la economía, así como la ley. En dicho plan se vuelve necesaria la existencia de una programación política con leyes, una política-económica y fiscal, con el objetivo de hacerle frente a todo tipo de colectivismo en ciertos espacios, todo esto bajo su propia lógica (Escalante, 2019: 17-18).

Por otra parte, se discute que esta una teoría política-económica que argumenta que el bienestar de las personas no se llega a partir de limitar sus libertades depositadas en una estructura distinguida por el derecho a la propiedad privada, a la libertad de comercio y a un mercado libre, sino que para ocurran estas condiciones es primordial que se dé la participación del Estado (Harvey, 2015: 6). También se puede definir como aquella expresión que suscita al libre mercado y la libre empresa, y donde se busca la disminución del gasto público, realizar privatizaciones de empresas del Estado, así como no generar regulación alguna en materia de competencia económica (DEM, 2022).

Por último, vale la pena comprender al neoliberalismo como una ideología que desconfía de la participación estatal en la economía —a excepción que esta acción sea para favorecerla—, que se oponen fuertemente al sindicalismo y no confía en aquellas políticas fiscales, medioambientales o cualquiera que estas sean y atente contra la propia dinámica del

libre mercado (Cárdenas, 2016: 3). Por todo lo anterior: “es sin duda la ideología más exitosa de la segunda mitad del siglo veinte, y de los que años que van del siglo veintiuno” (Escalante, 2019: 19).

Como se puede notar, al neoliberalismo se le puede entender como una ideología o una programación política como fines económicos. Sin embargo, en el presentado apartado no se puede interpretar este concepto bajo las mismas circunstancias. Es por ello por lo que resulta de gran importancia precisar al tipo de interpretación que se hará referencia, pues existen al menos cinco formas de conceptualizarlo: ideológico, político, económico, como gobernanza como predominio de la subjetividad del *homo oeconomicus* (Pabón, 2020).

En el espacio de las ciencias sociales es muy difícil que entre los especialistas se pongan de acuerdo para que se defina a una palabra en único modo. Constancia de ello es la cantidad de libros, revistas y artículos que podemos encontrar sobre cierta expresión. Pasa con los conceptos Estado, sociedad, política, gobernanza, poder, etc. Y entre ese listado también figura la expresión neoliberalismo y esto se sabe gracias a un artículo publicado por Ana Patricia Pabón (2020) en el cual discute al respecto que dicho conjunto de letras es polisémico y del cual se mencionará continuación.

¿Qué quiere decir esto de que la expresión es polisémica? Antes que nada, hay que saber que cuando a una palabra se le asigna el nombre de polisémica es porque de ella misma se desprenden varios sentidos o significados (DEM, 2022), por ende, es imposible pensar en una definición única. En otra manera de explicarlo, se dice que las palabras que puedan definirse de formas tan diversas son porque desarrollan polisemia, por lo tanto, son consideradas como vocablos polisémicos. Y como ya se aludió, el neoliberalismo cuenta con esta característica.

Ahora bien, ¿cómo se da la polisemia en el neoliberalismo? Imaginemos que estamos en una reunión donde se mezclaron a personas de diferentes espacios: físicos, matemáticos, médicos especialistas, científicos sociales, historiadores, abogados y ciudadanos sin educación superior. En ella los invitados comenzarán a discutir acerca de esta expresión, pero no todos lo harán en el mismo sentido, quizá escuchen argumentos nuevos del neoliberalismo, tal vez otros escuchen de él expresiones harto conocidas y posiblemente nunca lleguen a las mismas conclusiones.

Por lo tanto, cuando le solicitamos a una persona el favor de precisar a qué se refiere cuando expresa que algo o alguien es neoliberal puede resultar en cierto sentido problemático, pues esto se debe a que este concepto tiene diversos usos y explicaciones, ya sea en el mundo académico o desde el espacio de la política (Pabón, 2020: 110). He ahí la interacción de la polisemia del neoliberalismo en dicha actividad. Y no sólo eso, la expresión ocupa actualmente un espacio importante en nuestro vocabulario. La escuchamos en diversos medios y espacios ya sea en la radio, televisión, las redes sociales, de algún político o amigo, también la podemos leer en los principales periódicos del país o en algún libro especializado en el tema.

De ese mar de expresiones alrededor de esta palabra se rescatan cinco, a saber, *neoliberalismo ideológico*, *neoliberalismo político*, *neoliberalismo económico*, *neoliberalismo como gobernanza* y el *neoliberalismo como predominio del homo oeconomicus*. Como se puede apreciar de esto existen maneras muy diferentes y particulares que se pueden tomar para referirse al concepto que se discute. Este pequeño listado no es absoluto y de hecho las formas que lo componen pueden vincularse entre sí (Pabón, 2020: 110), por ejemplo, una mezcla entre *neoliberalismo ideológico* y *neoliberalismo económico*.

En cuanto a la primera forma en la que se puede definir al *neoliberalismo ideológico*, la autora toma la expresión ideología en relación con la forma en la que la discutieron Marx y Engels: como un modo erróneo de percepción del mundo real. En esa lógica, Pabón indica que esta expresión es usada por los gobernantes para distraer a los ciudadanos de las condiciones existentes en las que se encuentra la verdadera gobernanza, pues según los primeros el neoliberalismo es el generador de todo el mal presente en la sociedad, es pues, un “chivo expiatorio”, un “mal absoluto” (Pabón, 2020: 110-111).

En el *neoliberalismo político* se vinculan varios aspectos importantes del liberalismo clásico. En ese sentido hay que considerarlo como el ejercicio de volver a leer e interpretar a los principales teóricos liberales e ilustrados de los siglos XVII y XVIII. Esto con el objetivo de crear un nuevo liberalismo y una serie discursiva que permita enfrentar la dinámica de los Estados sin importar el tipo de régimen en el que se hallen depositados (Pabón, 2020: 112). Por eso, como se discutió en algunos párrafos anteriores, la necesidad de tomar en cuenta las bases principales que sostuvieron al liberalismo y cómo estas deben ser recondicionadas según las necesidades del siglo XX.

Además, se argumenta que lo característico de este tipo neoliberalismo tiene que ver con la exigencia de la defensa de las libertades y los derechos más básicos del individuo y para que esto fuese posible se instauraron una serie de controles estatales que no pudiera ser violados por el mismo Estado. De esto deriva que en el *neoliberalismo político* se haga referencia a que la forma política aludida cuente con nuevos instrumentos de contención ante su intervención en los espacios del individuo y para que respete sus libertades (Pabón, 2020:102).

En cuanto al *neoliberalismo económico* este se refiere al movimiento generado, entre los años 60 y 70 del siglo XX, a partir de las teorías monetaristas que fueron respaldadas ampliamente por la academia, a saber, la Escuela de Chicago y la Escuela Austriaca. También en él se involucró la generación de ideas que fuesen contrarias al desarrollismo y el keynesianismo (Pabón, 2020: 113). Como se puede notar en el argumento esta manera en la que se puede definir al neoliberalismo es la que se refiere a la parte más técnica del mismo, pues habla de la forma en la que se deben generar los mecanismos económicos en favor del mercado, del individuo y en otras expresiones las circunstancias en las que se vale el rol del Estado.

Incluso se puede hallar otras expresiones que caracterizan a este tipo de neoliberalismo, como la desarticulación del Estado de bienestar, la privatización de aquellos espacios en lo que alguna vez interactuó esta forma política, la generación de instituciones económicas, sean estas los bancos centrales, que se encarguen de la regulación en cuanto a prohibir que el Estado participe en la economía, así como el reconocimiento de la propiedad privada de los individuos, así como su libertad de empresa e individual (Pabón, 2020: 114).

En cuanto al *neoliberalismo como gobernanza*, hay que saber que fue una práctica iniciada entre los gobiernos de Ronald Reagan y Margaret Thatcher, el cual consta de hacer un salto del neoliberalismo político y económico a las prácticas conservadoras que realizan los primeros ministros o presidentes una vez que asumen el poder (Pabón, 2020: 116). Aunque esta dinámica de transición entre una práctica y otra se inició en el siglo pasado no quiere decir que se mantenga en esas mismas condiciones. Prueba de ello es lo que Pabón (2020) comenta acerca de ello.

Esta manera de entender al neoliberalismo está en constante evolución, pues sus metas cambian, las cuales van desde reformar al Estado, los servicios públicos, la generación

de una defensa mundial por el capitalismo, así como establecer un equilibrio adecuado entre la política con las funciones del capital (Vargas, 2000 citado en Pabón, 2020: 116). En última instancia, pero no menos importante, se tiene al *neoliberalismo como predominio del homo oeconomicus*. Para crear una explicación en cuanto a esta forma de definirlo, la autora parte de algunos argumentos de Wendy Brown (Pabón, 2020: 117-ss).

Dicho lo anterior, Brown argumenta que al concepto discutido se le puede entender como aquella “fuerza productora de subjetividad” capaz de crear sujetos específicos. ¿Cómo se logra esto? A partir del entendimiento de dos fuerzas particulares. La primera, en una tendencia histórica, explica al neoliberalismo como una respuesta académica, política y económica hacia el keynesianismo y al socialismo democrático. Mientras que la segunda fuerza, en un sentido trascendental, se refiere a la capacidad que tiene este concepto para cambiar a una nueva realidad (Pabón, 2020: 118-199).

Lo cual a su vez desencadena una racionalidad en la que en aquellos espacios en los que alguna vez estuvieron dotados de principios y valores ahora se guían por intereses completamente económicos. Con esto, se le da pauta al argumento el cual se vincula con el criterio de desarrollar lugares, actividades o cualquier conducta humana en términos absolutamente económicos. Por eso se expresa que el neoliberalismo produce al *homo oeconomicus*, el cual es *capital humano* que hace que los sujetos piensen su alrededor en un sentido competitivo y económico (Pabón, 2020: 119-120).

Argumentado lo anterior, se señala que en la presente investigación se hará referencia a la forma en la que puede ser definido el neoliberalismo en sus sentidos económicos y políticos.

2.1 Características del neoliberalismo

Como se expresó anteriormente, el neoliberalismo no se aplica sin un respaldo teórico, pues de ahí a la obligación hacia sus partidarios de crear un camino, una guía, un plan en el que andar. Para llegar a las condiciones que esta teoría necesita es importante ejecutar una serie de actividades políticas y económicas. Toda esta discusión permite ver la existencia de las cualidades del neoliberalismo, lo cual ayuda a comprender en mayor grado su existencia, actuación y expansión por el resto del mundo.

Como ya se enunciaron líneas arriba algunas de las características iniciales de este concepto, lo que ahora se puede hacer con toda seguridad es lo siguiente: relacionar los puntos económicos más importantes con la concepción de una nueva sociedad que se construye en este tipo de modelo. Dentro de esta teoría política-económica existe una serie de particularidades económicas que son las que permiten la generación de una nueva forma de interpretar a la sociedad (Cárdenas, 2016; Escalante, 2019).

En esta dirección, Cárdenas (2016: 4) expresa lo siguiente: “en cuanto a las medidas económicas del neoliberalismo, éstas se caracterizan por desregular la economía, liberalizar el comercio y la industria, y privatizar a las empresas estatales”. Son estas cualidades en un sentido económico del neoliberalismo lo que permite hacer un contraste con el Estado social o ya sea con su evolución más acabada, el Estado de bienestar.

Señalado lo anterior, se debe recordar que en estas formas políticas estatales se contaron con funciones como la generación del pleno empleo, el progreso de la economía, lograr el bienestar de las personas, el desenvolvimiento del mercado, entre otros (Harvey, 2015: 17). Todo esto bajo lo criterio pertinentes que justificaban la participación tan excesiva del Estado. Por ende, para tender cómo el neoliberalismo se planteó actividades y objetivos diferentes y contrarios a esta lógica, resulta pertinente explicar cada una de las particularidades económicas de esta teoría.

Ahora bien, retomando las características principales del neoliberalismo Cárdenas (2016) señala a la *privatización* como una de ellas. Esta actividad puede ser considerada por algunas personas como necesaria para que se garantice un servicio o producto de calidad al momento de distribuirlo, mientras que otras pueden opinar que la privatización no debería de existir. No obstante, de lo que sí hay certeza es de las consecuencias que se puede obtener cuando un Estado-nación decide girar su modelo político-económico hacia la teoría neoliberal.

2.2 De lo público a lo privado. La importancia de la privatización en el neoliberalismo

Si bien ya se señalaron algunos puntos importantes de la teoría neoliberal, hay que poner atención en uno que resulta bastante interesante, pues de ahí se entendería la transición de lo público a lo privado, o lo que se intenta a partir de ello. Para comprender esto hay que

relacionarlo con una actividad característica dentro de la teoría política-económica en cuestión, la cual es la acción de *privatizar*. Pero ¿cómo se habla de este salto de lo público a privado? ¿Cómo es posible que una actividad permita esto? Bueno, para comprender estas y otras inquietudes hay que comenzar por definir dicha acción.

En cuanto a su definición, Fernando Escalante (2019: 202) sostiene que *privatizar*: “significa cambiar el principio por el que se distribuye un bien, o se ofrece un servicio, y decidir que se asigne no como un derecho, sino como una mercancía”. De aquí se puede deducir que se relacionan algo o alguien, pues habla de un cambio en cuanto a la forma de distribución, mientras que, por otro lado, argumenta el sentido con el que se hace la acción. No obstante, se habla de un cambio de quien lo realiza y de cómo lo hace. El hecho de modificar esto se entiende que uno desplaza al otro. ¿De qué actores se está hablando específicamente?

Para no caer en rodeos fácilmente se dirá que estos actores son los entes privados y el Estado. Después de esto, se puede entender que la actividad de *privatizar* va encaminada a que los empresarios realicen la compra de las empresas del Estado (DEM, 2022). Estas fueron las que se encargaron de otorgar algún bien o servicio en un tiempo determinado. Por último, la *privatización* es “un conjunto de reformas, combates, proyectos —los perfiles de una nueva sociedad, signada por un prejuicio sistemático en contra de lo público” (Escalante, 2019: 199). Esto es, entre otros, lo que permite la pauta del neoliberalismo.

De lo expresado arriba, ya se está haciendo alusión a actores y cómo estos, bajo la retórica del neoliberalismo, presentan cambios en sus posiciones, funciones y sentidos. Lo anterior ayuda para no creer en nada exagerada la siguiente afirmación: la privatización genera modificación en cuanto al papel que tiene el Estado (Calcagno y Calcagno, 2015: 196) en lo referente a los rubros sociales, políticos, económicos e incluso jurídicos, pues no se debe dejar en el olvido que esta teoría cuenta con sus propias interpretaciones en cuanto a los aspectos señalados.

No obstante, hay que entender esta lógica y para ello hay que preguntarse bajo qué efectos se habla de este desplazamiento o sustitución. Basta con hacer revista de los argumentos recurrentes por los cuales se ha justificado al neoliberalismo. Sin alejarse de nuestro objetivo en este espacio, que es explicar cómo se intenta cambiar al Estado por parte de los particulares en cuanto a ciertas funciones, hay que subrayar que lo que se busca con la

privatización es resolver o corregir todas las fallas que esta forma de organización política tuvo en su pasado (Calcagno y Calcagno, 2015: 197).

Y aunque estos autores no señalan a un tipo de Estado en específico, no se debe dejar de lado que la organización política que ha dejado un fuerte e increíble registro, estos por las esferas en las que se involucró, fueron el Estado social y el de bienestar. El contraste entre estas formas con el Estado neoliberal dice bastante, pues algunas de sus interpretaciones en cuanto a la seguridad social, la utilización del presupuesto público para la generación de programas sociales, así como la intervención del Estado en la economía ayudan a establecer conclusiones en cuanto a las diferencias de estas organizaciones. Muchos de los postulados neoliberales se muestran contrarios a estas formas políticas de intervención.

Piénsese que este cambio de papeles es consecuencia de que la actividad implica “la privatización de empresas públicas y privatización de servicios públicos al igual que la subcontratación de actividades como parte de la provisión de servicios públicos” (Cárdenas, 2016: 4). Y lo que ha hecho que esto sea posible, en parte, la aplicación de dicha acción es por tres principales motivos. El primero está vinculado con el aspecto técnico-eficiencia, el segundo con los aspectos morales del liberalismo clásico (Escalante, 2019: 200), mientras que el último es “el seguimiento de la ola mundial de las privatizaciones” (Calcagno y Calcagno, 2015: 204).

En otra forma de expresarlo, hay que pensar que la producción y distribución de X o Y producto o servicio es realizada por los empresarios. Sin embargo, quien decide cómo hacerlo es el mercado, mas no el Estado, pues éste no se guía bajo la lógica del sistema de precio. En cuanto a lo moral, en el neoliberalismo no se comparte la idea de que estas funciones estatales sean obligadas y autoritarias por dicha forma política, pues atenta contra la libertad de decisión entre las personas (Escalante, 2019: 200). Del primer punto no se debe olvidar que siempre se hace referencia a la eficiencia de los servicios privados.

Por otra parte, hay que entender a las olas del neoliberalismo como un proyecto globalizado, como un proyecto mundial de las sus puestas ventajas que se obtiene cuando se decide dar un cambio hacia dicha teoría. Si un país lo hace, claro que por un proceso de mimesis hará lo mismo otro Estado. La implantación que se dio no fue la misma en aquellos países que la decidieron, ni muchos su desarrollo ni condición actual se puede argumentar

como la de un tipo. Dichos avances con el afán de contagiar esta aplicación comenzaron después de la segunda mitad del siglo pasado.

Otro punto importante son los efectos que tiene el neoliberalismo en cuanto a las acciones de *privatizar*. Ya se habló de los aspectos negativos que esta teoría puede generar. ¿Pero qué dicen aquellos que están convencidos de que este modelo debe ser aplicado en los países por su supuesta eficiencia y libertad? Los que son partidarios argumentan que los beneficios que se dan en cuanto se gira al neoliberalismo son: saneamiento de las finanzas públicas, poner fin a los déficits de las empresas públicas, permite la inversión extranjera directa (IED) y elimina los actos de corrupción e introduce la tecnología (Calcagno y Calcagno, 2015: 198).

Una vez mencionado lo anterior ¿será que en la praxis sí resultan eficientes los servicios de producción y distribución de ciertos bienes y servicios de la iniciativa privada si se les compara con los del Estado? ¿O es que toda la retórica existente desde estos dos motivos tiene otra razón ser? Porque de hecho Escalante Gonzalbo (2019: 200) argumenta que lo anterior “no se desprende de análisis empíricos contrastables, sino de una creencia: sólida, general, imposible de demostrar”. Por lo tanto, resulta menos complejo si se piensa que estos supuestos contrastes son más de cuestiones ideológicas que de mera conclusión empírica.

2.3 Así comenzó todo. De 1938 a nuestros días

En los días más actuales no se puede negar la existencia del neoliberalismo, pues su propia praxis así lo demuestra. Este proyecto que es conocido mundialmente tiene orígenes que resultan muy importante conocer y comprender, esto con el objetivo de ilustrar bajo qué intereses o fines se pensó en una realidad distinta —en un sentido económico, político, social y jurídico— a la vivida en aquellos precisos momentos. Y es por esto por lo que debe entenderse que los albores de la teoría en cuestión fueron para establecer una forma de vida en los puntos señalados.

No obstante, resulta recomendable ir paso por paso para entender lo expresado anteriormente. Primero, preguntarse quiénes fueron los encargados de discutir un estilo de vida distinto al existente en aquel entonces. Otra interrogante que conviene hacerse es sobre cómo lo debatieron. Y, por último, preguntarse que si dichas tesis propuestas fueron cambiando o

modificando en el transcurso del tiempo. Esto permitirá conocer la vigencia de los argumentos más acabados, si estos sufrieron alguna transformación y saber la razón de ello.

Hay que comenzar por expresar que el *Coloquio Lippmann* es una actividad que se vincula con el nacimiento del neoliberalismo, pues fue éste el nombre del espacio de discusión que se le dio entre las fechas del 26 al 30 de agosto de 1938, actividad que permitió la reunión de grandes especialistas, entre los que destacan Raymond Aaron, Walter Lippmann, Friedrich Hayek y Ludwig von Mises, y aquí fue donde se asignó el nombre por el que se le conoce al neoliberalismo (Escalante, 2019: 200).

Dicho coloquio se inició como consecuencia del interés empresario cultural Louis Rougier, quien propuso la idea de repensar al liberalismo. Fue ahí donde todos los invitados comenzaron a establecer una agenda de actividades precisas, así como la creación del Centro Internacional de Estudios para la Renovación del Liberalismo. No obstante, esto no pudo ejecutarse de la manera esperada debido a la amenaza existente de iniciarse la Segunda Guerra Mundial (Escalante, 2019: 17-18).

Pero ese interés de Rougier no nace de la nada, sino que tenía una razón de ser. Se debió a la publicación de libro de uno de los asistentes, *The Good Society*, escrito por Walter Lippmann (Guillén, 2018: 13). ¿Cómo fue capaz que la existencia de este libro fuese suficiente para que se iniciara la discusión de un programa con otra forma de ver la realidad? ¿Cuáles fueron los argumentos de Lippmann por los que el resto de los invitados manifestaron intereses comunes o no? ¿Acaso los especialistas ahí presentes coincidieron en todos los sentidos con Lippmann?

La publicación de Lippmann no se aleja considerablemente de lo argumentado en este trabajo. Las opiniones vertidas en el libro mencionado tienen que ver con lo colectivo, el proteccionismo, el Estado y la democracia. Y por si fuese poco realiza una crítica hacia los viejos liberales, así como de la dinámica económica más conocida del liberalismo, el *laissez-faire* (Guillén, 2018: 9). Aunque esto es interesante, no convendría dedicarse de lleno solo a hablar de lo que Lippmann pensaba acerca de esto, pues no se daría el espacio para discutir otros puntos de dicha reunión.

Para ello, se puede decir que la discusión central en el *Coloquio Lippmann* fue acerca de cómo darle *continuidad* al liberalismo, pues este se encontraba bajo la amenaza de los gobiernos totalitarios. Mientras que, por otra parte, se realizó una crítica al liberalismo

clásico (Escalante, 2019: 22). Ahora bien, desde aquí hay que saber claramente que no existió una forma homogénea de pensamiento, pues entre los asistentes se contó con muy variadas formas de entender la situación en la que se encontraba la teoría clásica del liberalismo.

Por mostrar algunos casos, unos cuantos de los críticos ahí congregados argumentaron que no existían razones sustanciales para crear cambios. Otros tantos hacen a un lado el liberalismo tradicional. Mientras que, por último, están aquellos que dicen que dicha teoría resulta muy difícil practicarla debido a las circunstancias recientes por las que se ha enfrentado (Escalante, 2019: 23). Esto ayuda a comprender la variedad de razones y argumentos que se dieron en dicho coloquio.

Por último, se puede argumentar que, aunque el debate se prestó para discutir al liberalismo a partir de diversas ópticas, sí se pudieron establecer puntos generales del programa. Fueron estas sus dos proposiciones básicas, a saber, la primera concebir a la forma política Estado como un actor que garantice las condiciones necesarias de existencia del mercado. La segunda, la superioridad de los derechos económicos sobre los derechos políticos (Escalante, 2019: 23). Pero todo lo que se había discutido y planeado se tuvo que suspender por causa de fuerza mayor, como lo fue el inicio de la Segunda Guerra Mundial.

Una vez que se dio por culminada la Segunda Guerra Mundial era necesario darles continuidad a los pendientes de algunos años atrás. Así se argumenta con toda seguridad el paso de un tipo de comunidad a otra, esto es, del *Coloquio Lippmann* a la *Sociedad Monte Pélerin* (Guillén, 2018; Escalante, 20019). Si bien esto se da para continuar con la supuesta restauración del liberalismo, sería bastante ingenuo creer que entre una sociedad u otra no se presentaron diferencias significativas.

Es en 1947 cuando se al comienzo de la Sociedad Monte Pélerin en Suiza. Entre sus miembros destacan las figuras de Milton Friedman, Friedrich Hayek, Ludwig von Mises, Michael Polanyi, Karl Popper, Aaron Director, Wilhem Röpke y Verónica Wedgwook. En esta celebración se dieron a la tarea de discutir algunos puntos relevantes en cuanto a la libre empresa, el pleno empleo, la reforma monetaria, la política salarial y agrícola, así como lo respectivo a los sindicatos (Guillén, 2018: 23-25). En cuanto a las modificaciones que se hicieron destacan las siguientes.

La *Sociedad Monte Pélerin* dio un giro bastante considerable al realizar una agrupación con un financiamiento diferente al obtenido en el *Coloquio Lippmann*, además de

cambiar de manera considerable los propósitos de ésta. Por ende, en la sociedad de 1947, que pone en marcha lo necesario para recuperar el tan ansiado liberalismo, se muestra como un círculo en mayor grado político, donde se han involucrado a más empresarios y que busca conquistar sus pretensiones (Escalante, 2019: 38).

Entonces, el tipo de personas reunidas, las prácticas políticas, el tipo de financiamiento encontrado y la imposición de ver de una sola manera la realidad, son características comparables entre el *Coloquio Lippmann* y la *Sociedad Monte Pélerin*. De hecho, mucho de las ideas o proyectos provenían de una concepción propia de Hayek, lo que hacía proponer metas o actividades, no obstante, estos no siempre coincidían con los demás participantes. Un caso de esto eran las diferencias entre Hayek y Wilhem Röpke, pues mientras el primero pensaba en la organización como puramente liberal, el otro la pensaba mucha más progresista (Guillén, 2018: 27-28).

Adicionalmente estas no fueron las únicas diferencias presentes en la sociedad. Otra que llama la atención es en cuanto a la forma de ver a los sindicatos. Las discrepancias que se dieron fueron principalmente por cinco personajes, los cuales son Rappard, Hunold, Hayek, von Mises y Machlup. Los primeros tres argumentaron que con los sindicatos se podía entablar una colaboración de fraternidad con los empresarios. En tanto que los otros no sólo se oponían a lo expresado por sus compañeros, sino que también fueron partidarios de la limitación y represión contra el sindicalismo (Guillén, 2018: 29).

Desafortunadamente en este momento no se cuenta con el espacio suficiente para dar a conocer todas y cada una de las diferencias que se presentaron en la sociedad que se discute. No obstante, se espera que con los casos mostrados en los párrafos anteriores sean lo suficientemente esclarecedores para conocer la línea interna que dividía a la misma organización, y considerar que en sus inicios y con el avanzar del tiempo se presentaron encuentros que manifestaban oposición y poco consenso para instaurar al neoliberalismo bajo los mismos criterios.

2.4 ¿Qué tipo de Estado es el ideal para la teoría político-económica neoliberal?

Antes de entrar en grandes explicaciones entorno a este apartado, es oportuno tener en cuenta que esta forma política no ha perdido para nada aquella característica weberiana que le ayuda

a poder diferenciarse de otras formas políticas. Basta con recordar que el Estado es aquella comunidad política que reclama para sí el uso del monopolio de la violencia física legítima. ¿Por qué eso? Para poder entender lo expresado a continuación por David Harvey (2015: 74): “El Estado, pues, utiliza su monopolio de los medios de ejercicio de la violencia para preservar estas libertades por encima de todo”.

Por más que en este modelo se evite al Estado y se dicte su menor intervención, bajo ningún sentido se puede negar su existencia. Así como en el liberalismo clásico se necesitó de este tipo de estructura política para cimentar las bases económicas, esto pasa de manera similar con el neoliberalismo. Una y otra teoría han necesidad de él para poder lograr sus objetivos. Bajo ese sentido, ¿qué tipo de forma política se puede pensar aquí? ¿Acaso un Estado mínimo? ¿De qué Estado se habla mientras existe el neoliberalismo?

Aun así y con todo lo dicho, se ha discutido muy poco y de manera general al Estado enlazado con la teoría política-económica neoliberal. Por ende, ya es primordial mostrar y esclarecer algunas de las funciones que ha tenido que llevar a cabo esta forma de organización política en cuanto a su nexos con dicha teoría. Ahora bien, las funciones que se pueden enlistar aquí son bajo la premisa de instaurar todo lo posible dicho proyecto, sean actividades políticas, económicas o jurídicas, las cuales tienden hacia el mismo lado.

En ese sentido, el Estado debe crear los mercados, y de la misma forma que debe encargarse de reformar las relaciones internas y obtener nuevos convenios institucionales que le permitan a esta forma política insertarse en el mercado global. Del mismo modo, debe incentivar a que otros Estado no apliquen ningún tipo de traba que imposibilite la libre circulación de sus respectivos capitales. De igual manera, debe encargarse de abrir sus mercados nacionales a los extranjeros. Por último, otra función que le compete al Estado es la de generar agrupaciones con sus iguales, o no tanto, con la finalidad de establecer relaciones comerciales, tipo G7 (Harvey, 2015: 74-75).

Sin embargo, se debe tener mucho cuidado con lo anterior, ya que esto sólo es pura teoría, pues su praxis es la que la vuelve un tanto contradictoria. En el sentido empírico del neoliberalismo se dan los casos en que algunos países se imponen aranceles para proteger el mercado doméstico de alguna posible amenaza extranjera, pues la calidad de los productos externos puede ser mucho mejor. Ningún país, por más neoliberal que se declare, estaría dispuesto a perder sus ganancias económicas si pensara en abrirse al resto de los

competidores extranjeros. En casos así, se argumenta que en esta teoría político-económica sus partidarios pueden velar por sus propios intereses en cuanto a la distribución de bienes y servicios.

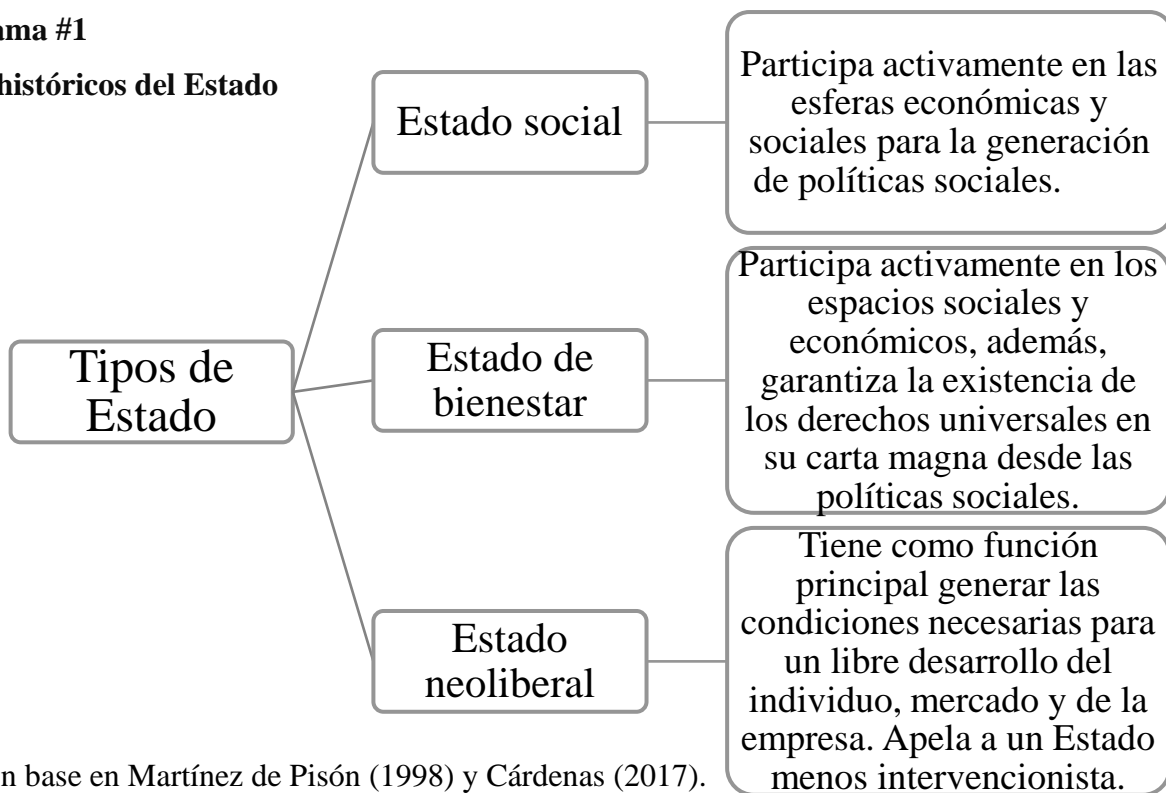
Otro detalle de la praxis neoliberal es que no figura en ningún sentido alguna función en cuanto a lo social. Así como se expresó en que el Estado social o Estado del bienestar se aseguran las condiciones mínimas de vida con el estado neoliberal no se ha dado el caso. Esto no debe olvidarse, pues una forma política con un modelo interventor en lo social requiere de cierto porcentaje del presupuesto público para la generación de programas sociales. Y una de las principales tesis de esta forma política es el gasto público en exceso a los programas colectivos.

Lo que sucede con el modelo del neoliberalismo es lo contrario. Se debe entender que el dinero es un bien escaso, finito, y que por lo tanto su uso debe hacerse racionalmente sin caer en lo colectivo. Sin embargo, estas contradicciones pueden darse por lo que indica Harvey (2015: 80): “estas divergencias entre teoría y práctica pueden ser razonablemente atribuidas a problemas friccionales de transición que son reflejo de las diferentes formas estatales existentes con anterioridad al giro neoliberal”. He ahí las funciones del Estado neoliberal.

Por último, una vez que ya se discutieron los elementos más relevantes acerca de estas dos formas política, se le muestra al lector un cuadro sinóptico con la finalidad de recalcar las diferencias en cuanto a las funciones que han tenido estos Estados en su actuar.

Diagrama #1

Tipos históricos del Estado



3. Conclusiones.

El presente ejercicio comparativo y de explicación permitió a grandes rasgos conocer a las dos formas estatales discutidas, las cuales son el Estado social y de bienestar contra su forma neoliberal. De ellos se aprendió que el nacimiento de cada uno se dio bajo circunstancias e intereses variados. El primero como una medida de control hacia los sindicatos y del aumento de la pobreza. Mientras que el segundo por los déficits, el endeudamiento de los gobiernos y su fuerte papel tan intervencionista en las esferas económicas y sociales.

Ambas concepciones fueron pensadas y ejecutadas en el siglo XX con la finalidad de resolver concretamente las dificultades que se daban en un sentido político, económico, social y hasta jurídico. Esto muestra una vez más que las tipologías estatales discutidas cambian por completo toda su configuración cuando se va a transitar de una forma política a otra. Esto se dio gracias a la experiencia de los políticos. Pero también se mostraron los argumentos en favor de un Estado para salir de las crisis, por ejemplo, en cómo rebasar a una forma política tan interventora.

Se conocieron a grandes figuras que les dieron vida a estos tipos de Estados, como Bismarck, von Mises, Hayek, Friedman, Röpke, Lippmann, Aron, Keynes o Beveridge. Todos y cada uno de ellos expresó su preocupación y la necesidad de planear a un tipo de Estado u otro. Ya se apreciaron los errores de cada uno, así como sus virtudes. ¿Cuál resulta mejor para los ciudadanos? Con base en lo estudiado, y desde la opinión de uno, se ve más viable decidirse por una forma política con un modelo de intervención en lo económico y social.

Se opta por la continuidad del Estado social y de bienestar porque, por ejemplo, los criterios de distribución de bienes y servicios no llegan a darse en términos de comercialización sin fines sociales. Tal como lo señaló Fernando Escalante, la privatización establece otras formas de interacción en el mercado y estas no operan como lo haría el modelo social y de bienestar. El hecho de que una actividad o actividades del Estado sean privatizadas —y estas a su vez tenga dueño— han demostrado que no se hacen por un interés social, sino por un fin completamente distinto al estatal, en este caso la generación de ganancias.

Y aquí conviene cuestionarse, ¿quién velará por los derechos de una persona de bajos recursos económicos y culturales si no tiene para costearse un seguro privado? Tal y como se vio en la evolución de las coberturas del Estado social, se protegen y procuran las condiciones mínimas de las personas sin importar el tipo de ingresos económicos, su

condición física, género u otro punto. Esto debido a que en estas formas políticas se hablan de universalidad e igualdad, algo que repudia un Estado neoliberal.

Por último, lo discutido en el presente capítulo será de mucha ayuda para poder entender cómo ha sido la interacción del Estado mexicano en dichas acciones, pues este a lo largo de su historia ha contado con la dinámica de intervención y regulación. Tanto el modelo social-de bienestar y neoliberal han estado presentes en la historia del sistema político mexicano, por lo tanto, el Estado ha tenido que generar los mecanismos y las instituciones que le han permitido resolver las problemáticas entorno a la intervención, regulación y privatización que caracteriza a uno u otro tipo de Estado, desde el social hasta el neoliberal.

El cómo y para qué se han dado, la forma en la que se han dictado las políticas sociales y cómo es la interacción del Estado hacia los diversos sectores de la sociedad, son preguntas que tendrán respuesta a lo largo del siguiente capítulo, pues ya mencionadas las funciones del Estado social, Estado de bienestar y del Estado neoliberal, se realizará un contraste en cuanto a funciones para saber más sobre el caso mexicano en particular. Será la historia de esta forma política la que nos ayudará en ese sentido.

CAPÍTULO III
EL ESTADO MEXICANO EN DISPUTA ENTRE DOS MODELOS DIFERENTES:
ESTADO DE BIENESTAR Y ESTADO NEOLIBERAL.
DE 1917 A NUESTROS DÍAS

Introducción

Como se mencionó anteriormente la existencia del Estado de bienestar, así como en su modo neoliberal, han existido en diversas regiones del mundo. Conocerlas y estudiarlas han permitido generar las referencias necesarias que discuten casos particulares, pues en ese sentido ya están mostrando los elementos distintivos que los componen para diferenciarse entre sí. De hecho, para el caso que compete al presente capítulo se cuenta con vasta literatura que analiza de una manera u otra el caso del Estado mexicano, y sólo así se podrá diferenciar al ejemplo en cuestión de aquellas que de igual manera desarrollan dichos modelos.

¿Cómo conocer el tránsito, para el caso mexicano, de un modelo de bienestar a un modelo neoliberal? ¿Qué ha permitido la existencia y continuidad de una forma política y de otra? Para estas preguntas y sus posibles respuestas resulta pertinente revisar la propia historia del Estado mexicano, pues en ella se pueden encontrar los argumentos más convincentes para entender el origen, la funcionalidad de esta forma política y su vinculación entre un modelo u otro.

Ahora bien, actualmente se sabe que la existencia del Estado de bienestar tiene como función, entre otras, intervenir en la esfera o el espacio social para generar los mecanismos que posibiliten mejores condiciones de vida. No obstante, para el caso mexicano, hacer uso de su elemento histórico ayudará a comprender de manera completa la dinámica con la que el Estado mexicano ha dictado la política social en la mayor parte del siglo XX y lo que va del XXI, ya que no es posible argumentar ni mucho menos sostener que esta ha sido ejecutada con las mismas intenciones a lo largo de su existencia.

La finalidad de este capítulo no es mostrar la historia de las diversas políticas sociales y políticas públicas que se han establecido en *pro* del bienestar humano. El objetivo de este capítulo es mostrar y comprender el funcionamiento del Estado en dos modalidades surgidas en el México contemporáneo del siglo XX y XXI, a saber, el Estado de bienestar y el Estado neoliberal. Como se sabe, la intervención del Estado en estos proyectos se ha dado

para la aplicación de ciertas políticas sociales, así como otras de alcance más amplio. No obstante, el interés y los fines con las que se han realizado no fueron los mismos. Conocer esas circunstancias se hará en el presente capítulo.

Por ello, la primera parte es un marco explicativo que permitirá comprender de mejor manera el criterio por el cual la política social después de la Revolución Mexicana se hizo a partir del concepto *pacto de dominación*, que de hecho demuestra la manera en la que a partir de la interacción de grandes actores de la sociedad se ha dictado la política social, laboral, educativa, de asistencia entre otras. Se tomó como referencia la Carta Magna de 1917 con la intención de conocer la referencia histórica con la que nace el proyecto de construir un Estado de bienestar.

La segunda parte, muestra los elementos teóricos en acción dados en la primera parte. Con esto se entenderá cuáles fueron las circunstancias internas que posibilitaron la creación de políticas sociales en el país. Por ello, hay que tener en mente que las acciones de gobierno aquí expuestas se hicieron bajo un marco de un poderoso proceso de industrialización, el cual sólo dejará como beneficiarios de las acciones de gobierno a todos aquellos que participen en el *pacto de dominación* y del sector corporativo, el cual concluye con una fuerte acción de exclusión hacia sectores no regulados por el Estado.

Por último, se explica cuáles fueron las circunstancias, tanto internas como externas, que hicieron posible que los siguientes gobiernos transitaran de un proyecto económico-social nacionalista a un proyecto meramente económico conocido como neoliberalismo. Ello permitirá comprender el posicionamiento de élites distintas a las civiles, así como los procesos de privatización de algunos bienes y servicios que se brindaron por el Estado. Con esto se tiene como fin abordarlo hasta la administración actual, es decir, la de Andrés Manuel López Obrador.

1. Entre el *pacto de dominación* y la Constitución de 1917. Antecedentes para una mejor comprensión de la evolución del Estado de bienestar mexicano

Para comenzar, muchas de las formas políticas en su modelo de intervención social y de bienestar se iniciaron durante los siglos XIX y XX; unas antes, otras después, pero cada una con mecanismos sociales, económicos, políticos y jurídicos tan variados que es imposible

tratarlas como iguales. Pero, como ya se demostró en el capítulo anterior, la existencia de este tipo de Estados no es producto de un hecho aislado ni dejado al azar, sino que se presenta por las necesidades materiales más urgentes tanto de la población, del capital, así como del propio Estado.

No obstante, como bien se sabe, una empresa de esta naturaleza no corre por un solo actor, al contrario, se necesita la participación e interacción de una serie de actores que posibiliten en grupo la puesta en práctica de la organización política a la que se ha hecho referencia. Por lo tanto, en este capítulo se mostrará la participación de los personajes que han ocupado un papel importante en la constitución de un Estado de bienestar mexicano. ¿Cómo se valora esto?

Para la comprensión de otros actores en la arena política se hará referencia a la obra de la socióloga Viviane Brachet-Márquez, *El pacto de dominación: Estado, clase y reforma social en México, 1910-1995*. Aunque en el trabajo su intención no es hablar del Estado de bienestar, sino de cómo se han dado las circunstancias para la puesta en marcha de ciertas políticas sociales. Para el presente capítulo esto último sí constituyen argumentos fehacientes que sirven para explicar en mayor medida la correlación entre el Estado, la clase obrera y el capital (Brachet-Márquez, 2001).

Ahora bien, como ya se había señalado antes, se sabe que el antecedente más inmediato en la construcción del Estado de bienestar es su propia Constitución Política de 1917, y que con el paso de los gobiernos se ha ido moldeando la política social (Ordóñez, 2002, 2017). La política social, entendida en el caso mexicano, es un medio de convenio entre el movimiento obrero y el Estado, donde dicha interacción empezó a ocupar un papel relevante en la nación a partir de la implementación de esta Carta Magna (Brachet-Márquez, 2010: 183).

Como se puede apreciar, la implementación de las políticas sociales comenzó a desarrollarse desde la realización de este convenio con base en un marco constitucional establecido en 1917. Por lo tanto, hay que valorar que en el caso mexicano la acción gubernamental del Estado no ha corrido sólo por los intereses de este, sino que es de suma importancia tener en cuenta la participación de otros actores, a saber, el movimiento obrero, en su contribución para la construcción de la política social junto a esta organización política, tal como se indicó a partir de Brachet-Márquez (2001, 2010).

Dicho lo anterior, el argumento tiene más sentido cuando se explica la realización de la política social entre dos actores e incluso con tres, el capital. Por eso, en la historia de esta forma política, comprender el nexo entre la clase trabajadora y sus respectivos movimientos obreros (Brachet-Márquez, 2001) facilita en mayor medida cómo ha sido el vínculo junto al Estado en la realización y transformación del esquema social y de bienestar mexicano. Lo cual muestra que no se habla de sólo un actor responsable, sino de actores. En ese sentido, la expresión que ayudará a entender más esta lógica de desarrollo es el utilizado por la autora: el *pacto de dominación*.

En dicha expresión se encuentran dos puntos que parecen contradictorios. Un pacto es una negociación para la resolución de problemas. Dominación se refiere a que una de las partes sufre de desigualdad para ejercer coerción. En concreto, se habla de un arreglo entre los gobernados y los gobernantes, pero esto no quiere decir que el *pacto de dominación* sea aceptado entre las clases subordinadas de manera sencilla y sin más, pues éstas no reconocen su papel a cualquier precio (Brachet-Márquez, 2001: 54). Por lo tanto, el *pacto de dominación* sirve para demostrar cómo las presiones ejercidas desde abajo han sido absorbidas por los que componen la estructura del gobierno.

Como se ve, el *pacto de dominación* permite que las clases subordinadas, principalmente la clase obrera, ocupen su papel y se mantengan en él, pero esto no se realiza sencillamente. Por si fuese poco, esta interacción entre el Estado y las clases ya mencionadas han permitido dos tipos de concesiones del primero hacia las segundas, es decir, en primer lugar, se traduce en un aumento salarial, mientras que la segunda es el seguro social, el reparto de utilidades, así como la vivienda; esto es el resultado que se obtiene entre gobernantes y gobernados (Brachet-Márquez, 2001: 53).

Si bien la expresión *pacto de dominación* sirve para entender esta relación entre los actores, a saber, el Estado y las clases subordinadas, no expresa bajo ningún criterio que sea sólo uno, pues a lo largo de la historia del México posrevolucionario se hace referencia a más de un *pacto de dominación*. Por lo tanto, se estaría hablando en todo este lapso de distintos *pactos de dominación* que han sido modificados según las necesidades del movimiento obrero, pero también las que tenga el Estado (Brachet-Márquez, 2001: 229). Y más adelante se hará referencia a otro actor, el capital.

En otras palabras, esta dinámica de interacción se ha dado en seis ocasiones, a saber, en primer lugar, la que va desde la etapa revolucionaria a la crisis económica de 1929. La segunda es en el periodo cardenista que va de 1934 a 1940. Tercero, de este año a 1954. La que sigue, de 1954 a 1970. Mientras que la última es de 1988 a 1994 (Brachet-Márquez, 2001: 229-230). Como se puede notar, estas etapas son de mucha ayuda, pues son las que permiten generar una mayor comprensión en la manera en la que se ha construido el sistema de bienestar mexicano, el cual ha mutado en varios sentidos.

Expuesto lo anterior, resulta pertinente conocer cuáles fueron los hechos y las características del México contemporáneo que posibilitaron la puesta en práctica de la forma organizativa. Conocer un antes, durante y después de estos elementos que han constituido con el transcurso del tiempo un sistema de seguridad social tan característico, resulta complejo si se pretende emparejarlo o asimilarlo con el resto de los regímenes de bienestar de la región, pues como ha señalado Bizberg (2012) en su momento, las cualidades del Estado mexicano son las que dan la pauta teórica al pensar en tipologías más acordes a la experiencia política-social del país.

Por ello, hablar del Estado de bienestar mexicano no es una empresa sencilla, pues para esto implica valorar muchas experiencias que han servido como base en la continuación de este modelo de intervención formulado en Europa entre los siglos XIX y XX. Para conocer los albores del caso mexicano hay que destacar que la literatura especializada, la cual toma como punto de inicio la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (de la Garza, 1988; Ordóñez, 2002, 2017) y de la misma para hablar de cómo el Estado se ha ido fortaleciendo a partir de la adquisición de facultades y funciones en el territorio que le compete (Brachet-Márquez, 2001).

Entonces, si se menciona que este documento sentó las bases para la creación de un Estado de bienestar y cómo se ha dado, pues se estaría hablando de más de un siglo de existencia de la Carta Magna como base que ha permitido la consolidación de esta forma organizativa y de su particular modo de intervenir en las esferas sociales-económicas. Bajo todo lo expuesto hasta este momento es el mismo tiempo quien obliga a preguntarse si el Estado mexicano ha aprovechado la Constitución de 1917 para, en primer lugar, consolidarse como actor capaz de intervenir en las esferas y, segundo, cómo lo ha hecho a la hora de atender las

demandas más urgentes en cuanto a atender la desigualdad social, así como procurar la justicia social.

Ahora bien, ya dada la referencia jurídica por la cual se inició la construcción del Estado de bienestar en el país, es decir, desde la Constitución Política de 1917, por lo tanto, es necesario hacer una breve revista de las causas y consecuencias que llevaron a pensar en la aplicación de esta forma política desde la Carta Magna de aquel entonces. Por lo tanto, deben conocerse los elementos de la experiencia mexicana revolucionaria que dieron pie a la discusión y formulación de una nueva constitución que debía adaptarse a las exigencias políticas, sociales, económicas y jurídicas de aquel tiempo.

En ese sentido y sin afán de entrar a revisar a detalle la Revolución Mexicana, sólo se mencionarán los argumentos que ayuden a establecer un hilo explicativo para entender los motivos por los cuales fue necesaria la discusión y aplicación de una nueva Carta Magna, esto es la Constitución Política de 1917, pues como bien se sabe, uno de los motivos por los cuales se registró la etapa revolucionaria del México contemporáneo fue por la existencia de un régimen presidencial bastante duradero y autoritario, en cuanto al control del poder político conocido como el Porfiriato, esto en clara alusión al expresidente Porfirio Díaz.

En una primera instancia, se sabe que después de numerosos años de luchas armadas entre los que querían cambiar el régimen porfirista contra aquellos que querían mantenerlo a toda costa se logró una victoria de los primeros. Ello se dio gracias a que una parte de este resultado fue por la presencia de las diversas coaliciones de las clases populares que se dieron con el mismo fin de terminar de una vez por todas la dictadura de Díaz (Brachet-Márquez, 2001: 35). De hecho, la participación de estas clases constituye una parte importante en el análisis de la estructura del Estado mexicano y su comprensión de cómo ha realizado la reforma social en el transcurso de los años siguientes (Brachet-Márquez, 2001).

Una vez que se pudo desplazar la figura presidencial y autoritaria de Porfirio Díaz se inició la Revolución Mexicana, la cual hay que entenderla como un elemento que se puede dividir en varias partes para una mayor comprensión en cuanto a su naturaleza: el movimiento maderista; el enfrentamiento contra Victoriano Huerta que va de 1913-1915; las diversas disputas de las correlaciones de fuerza entre los carrancistas, villistas y zapatistas entre 1915 y 1919; y la rebelión de Álvaro Obregón en oposición a Venustiano Carranza (Medina, 2017: 23).

Desde con Francisco I. Madero se inicia una etapa en la cual se entiende que en pleno México revolucionario se mostraron los intereses de varios personajes por el poder político, así como la conquista de la silla presidencial. Esta disputa entre distintas facciones no había llegado a un nivel de preocupación en cuanto a la estabilidad política que había logrado Madero de los grupos rebeldes que apoyaron en algún momento a figuras como Emiliano Zapata o Pascual Orozco. No obstante, fue hasta con Victoriano Huerta y sus aliados quienes realizaron un golpe de Estado en 1913 y sólo así se hicieron de la titularidad del poder político (Meyer, 1977: 723).

Por ende, la inestabilidad por la sucesión presidencial fue una característica importante en los antecedentes del sistema político mexicano contemporáneo. Como se puede apreciar de lo anterior, muchos personajes líderes y sus respectivos grupos de apoyo mostraron gran interés por ocupar la silla presidencial. Unos sí lograron dicho objetivo, por ejemplo, Victoriano Huerta, pero otros se quedaron en el camino y no lograron cumplirlo. En ese sentido, hay que recordar que en este periodo México contó con varios presidentes: Francisco I. Madero (1911-1913), Victoriano Huerta (1913-1914), Venustiano Carranza (1913-1919), Adolfo de la Huerta (1919-1920) y Álvaro Obregón (1920-1924) (Meyer, 1977; Medina, 2017).

Y por si fuese poco, otras problemáticas que se muestran en la historia del país son aquellas que están vinculadas con las condiciones económicas referidas a la inflación, así como las laborales de aquel entonces. Por ende, los presidentes ya en plena capacidad de sus funciones no sólo tuvieron que lidiar con la inestabilidad por el control político, sino que también tuvieron que encontrar respuestas materiales a las condiciones laborales y de aumentos salariales exigidos por el movimiento obrero (Brachet-Márquez, 2001). Aún no se ha encontrado en cada uno de ellos puntos importantes que ayuden a comprender la política social de la época.

Además, muchas de estas problemáticas fueron heredadas por los presidentes consecutivos una vez que concluyó la Revolución Mexicana. Pero como era de esperarse no hicieron tanto eco en las mismas administraciones gubernamentales. No obstante, para que se diera lo contrario fue la propia movilización obrera la que se encargó de presionar a cada uno de los gobiernos para que pusiera atención en las necesidades sociales más inmediatas (Brachet-Márquez, 2001). Y aunque se exigía una mejora social hay que recalcar que esta

fue sólo, en una primera instancia, dirigida particularmente a los obreros y a su círculo más inmediato, es decir, su propia familia, y esto con limitantes.

Una vez que se dio la conclusión de la Revolución Mexicana, se debe señalar que se dio el surgimiento de una primera élite que “estuvo constituida por militares hombres fuertes locales y regionales, que mantuvieron su poder gracias al vacío institucional dejado al caer el viejo régimen, pero también porque concentraron poder político y militar” (Hernández, 2021: 24). Lo expresado en la cita anterior sirve para comprender que desde Álvaro Obregón hasta Manuel Ávila Camacho se habla de una élite completamente militar.

Gracias al trabajo referenciado de Viviane Brachet-Márquez (2001) se sabe en esta primera etapa revolucionaria, que los gobiernos contaron con problemáticas obrero-laborales a la hora de dirigir al país. También hay que agregar al conjunto de dificultades señaladas la inestabilidad de la política social-laboral presente en aquellos tiempos, pues fue la propia movilización obrera con sus auténticas solicitudes y exigencias, las que poco a poco fueron moldeando la política social y laboral del país. Prueba de ello son las pocas experiencias que se dieron durante el transcurso de este lapso.

Por ejemplo, ante las diferentes movilizaciones obreras del país, fue en 1912 cuando en el gobierno de Francisco I. Madero se da la discusión y aprobación del Departamento del Trabajo en el Ministerio de Fomento, el cual sirvió para mediar en las disputas entre obreros y empresarios (Brachet-Márquez, 2001: 75-76); mientras que en el breve gobierno huertista esta institución contó con algunos cambios, a saber, como tener un mayor financiamiento, el crear una bolsa de trabajo, y servir como encargada de cobrar un impuesto adicional a aquellas empresas que no respetaran el acuerdo de la industria textil de 1912 (Tuñón, 1982 citado en Brachet-Márquez, 2001: 78).

En cuanto a Venustiano Carranza se dan dos importantes reformas: la primera tiene que ver con la reforma agraria, la cual retornaba toda propiedad embargada por el gobierno según la ley de 1856 (Brachet-Márquez, 2001: 82). No obstante, esta reforma sólo benefició aproximadamente a 40 mil campesinos (Meyer, 1977: 726). A esto hay que sumarle la injusta distribución de las tierras, así como los numerosos casos de corrupción por parte de algunos gobernadores al emitir a su propio nombre documentos legales para su beneficio en la asignación de las tierras expropiadas por el gobierno (Brachet-Márquez, 2001: 82).

Mientras que, por otra parte, se tiene la discusión y aprobación de la nueva Constitución Política de 1917. Bajo este escenario, hay que saber que las medidas adoptadas en cuanto a la cuestión laboral-social y agraria no fueron en una primera instancia propuestas de ley por el Primer Jefe, es decir, por Venustiano Carranza. Después de esta primera gran omisión los grupos reunidos en el Congreso de Querétaro discutieron y aprobaron en gran medida cambios a la reforma agraria, así como en los asuntos laborales (Brachet-Márquez, 2001: 83).

La discusión acerca de los artículos dedicados en materia obrero-laboral no fueron sencillos a la hora de debatirlos y aprobarlos. Los artículos 5 y 123 constitucionales contaron con severas deficiencias en materia laboral. Tal fue el caso que estos fueron devueltos a las comisiones respectivas para su modificación y mejoras. Una vez que estos artículos contaron con las características necesarias para su aplicación en la nueva constitución fueron aprobados en el Congreso de manera unánime (Ulloa, 1983: 325-331). Se menciona esto porque son las referencias que servirán para entender el desenvolvimiento del Estado de bienestar mexicano.

Por último, en esta situación de confrontación continua, las clases subordinadas, es decir, el movimiento obrero, tuvo una valiosa participación en la elaboración de los artículos mencionados, en mayor medida del artículo 123 constitucional, donde las novedades fueron: la seguridad social por accidente o enfermedad derivado de la jornada de trabajo; un salario equivalente entre los trabajadores sin importar la nacionalidad o el sexo de estos; el pago de tres meses por periodo de maternidad; la repartición de utilidades correspondientes a los trabajadores de las empresas; la prohibición de aquellos trabajos que resultaran riesgosos a mujeres o menores de 16 años; entre otros (Brachet-Márquez, 2001: 84).

No obstante, aunque la promulgación de la nueva Constitución de 1917 ya contara con estos elementos de justicia laboral y social, no fue una garantía para que declarara una vez por todas la existencia inmediata de un Estado de bienestar mexicano. De este criterio se derivan dos argumentos importantes. El primero, que las propuestas de mejora depositadas en el artículo 123 de este documento tampoco tuvieron un efecto inmediato, sino que fue a partir de las sucesivas discusiones entre Estado-movimiento obrero-capital que se volvían a ellas (Brachet-Márquez, 2001: 84).

Por otro lado, se tuvo que pasar por un determinado tiempo para que sí se pudiera hablar propiamente de un Estado de bienestar mexicano. Es decir, una vez que se celebró la promulgación de la Constitución Política de 1917, las condiciones sociales y de acumulación de riqueza permitieron una transición a esta forma política entre los años 1917-1935 (de la Garza, 1988: 28). Lo anterior no fue más que esperar que durante este lapso se dieran las características materiales para que se aplicara el criterio de un Estado de bienestar para este caso. Hablar de un Estado de bienestar mexicano es a partir de la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (Brachet-Márquez, 2001).

El periodo de transición al que hace referencia de la Garza (1988) se dio por los siguientes aspectos. En primer lugar, la inestabilidad política y económica heredadas del contexto revolucionario. En segundo lugar, por la poca firmeza organizativa y financiera del Estado. Siguiendo, la escasa política social desarrollada en este tiempo no fue en un contexto universal sino exclusivo de la clase obrera y todo lo concerniente a ella. Por último, que las políticas sociales poco a poco fueron cobrando relevancia en los Estados de occidente (Ordóñez, 2002: 39-40).

Un elemento que no debe perderse de vista es aquel que ayuda a entender la intervención del Estado en lo económico y social. Se hizo referencia a que la organización estatal se involucra activamente en estas esferas; sin embargo, también toma el papel como mediador entre clases sociales y el capital, esto con la finalidad de encontrar un punto medio entre estos actores (Brachet-Márquez, 2001). Es así como no se posiciona como contrario al modo de producción capitalista, pero sí faculta al Estado en su actividad reguladora en el sistema económico nacional (Ordóñez, 2002: 54-55).

Tal vez, lo expuesto en los párrafos anteriores permita entender en mayor medida los siguientes argumentos. Gracias a la propia praxis inicial del Estado de bienestar mexicano se sabe qué tanta importancia le dieron los gobiernos consecutivos en materia de formulación y aplicación de las políticas sociales, pues aunque se contara con un documento que dotara al Estado de facultades de intervención en los espacios sociales y económicos, este último fue el de mayor relevancia y desempeño que tuvo en las consecutivas administraciones federales dejando en segundo grado la función social de la organización política estatal (Ordóñez, 2002: 57). Dicha tarea no pudo llevarse de manera completa por la presencia de las

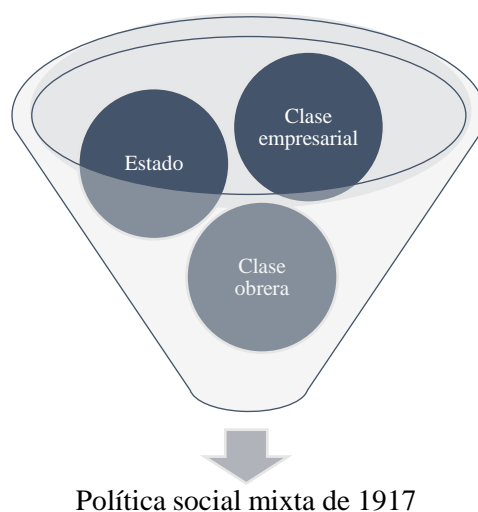
consecuencias que se generaron al concluir las confrontaciones contra Díaz y lo respectivo de la Revolución Mexicana.

Pero, aunque haya quedado como una tarea que debía realizarse por el resto de los periodos gubernamentales, esto bajo ningún criterio se desarrolló de manera simple. Prueba de ello es que con el sexenio del expresidente Lázaro Cárdenas se refuerza el Estado de bienestar mexicano, pero no se logra realizarlo en su máxima expresión debido a las necesidades económicas del país y para que la acción de la política social no dejara serias consecuencias en el acaparamiento del capital (de la Garza, 1988: 28).

Aunque los albores del Estado de bienestar mexicano no permiten establecer el argumento de que se haya definido desde entonces un sistema social por completo, sí se puede decir a continuación que en los primeros antecedentes se pensaron y ejecutaron de una forma participativa entre diversos actores. En otras palabras, en el documento original de base, la Constitución de 1917, los servicios de asistencia otorgados en materia de salud, educación, vivienda y seguridad sociales fueron proporcionados de manera mixta, pues el Estado, los entes privados y la clase obrera fueron los encargados de procurar dichos servicios, así como una mayor responsabilidad de estos dos últimos (Ordóñez, 2017: 50).

La siguiente ilustración apoya a comprender este punto

Diagrama #2
La política social a comienzos de siglo



Elaboración propia con base en Ordóñez (2002).

Como se puede apreciar de la imagen anterior, el curso por el cual se permitió en un comienzo la generación de la política social no fue obra ni decisiones unilaterales del Estado, ya que este proceso muestra con amplitud la configuración que en ese entonces fueron bajo criterios de participación entre la organización estatal, la clase trabajadora y la clase empresarial. Dicho lo anterior, desde los elementos prácticos por los cuales se inició este modelo interventor es posible señalar a su resultado como una *política social mixta*. Asimismo, hay que indicar que esta modalidad de coparticipación sigue vigente en la política social mexicana.

Por si fuera poco, la importancia de esto no sólo radica en su sentido de *política social mixta*, sino que, además, hay que saber hacia quiénes se pensaron como beneficiarios de las políticas sociales en los comienzos del Estado de bienestar mexicano. Por ende, la política social mexicana de ese entonces valoró y aplicó la participación de los otros sectores de la sociedad, pues la capacidad financiera y la poca o nula estabilidad política posrevolucionaria impidieron que se viera al Estado como el único actor posible de instaurar una política social hacia los sectores más necesarios e importantes.

La actividad de dotar al Estado mexicano de más o menos facultades para intervenir en las esferas ya mencionadas no siempre se dieron las mismas. Por ejemplo, con Lázaro Cárdenas del Río se puede apreciar un crecimiento considerable en cuanto a las capacidades que se le dieron al Estado para que interviniera en la economía. Su proyecto constó de establecer el desenvolvimiento económico, pero con una justa distribución del ingreso (Sotelo, 2016: 54). Pero para que este expresidente lograra sus objetivos primero tuvo que resolver las problemáticas más importantes, pues éstas se encargaron de obstruir sus actividades para los fines propuestos.

Una de ellas es la que tiene que ver con cierta inestabilidad política en el país dada por los intereses del expresidente Plutarco Elías Calles, lo cual Cárdenas resolvió con la expulsión de Calles del territorio nacional en 1936. Otro punto importante generado en este periodo presidencial es el que se vincula con la generación de un partido de masas corporativo el cual tuvo bajo cierta dominación a los sectores obreros, campesinos, populares y militares, y que tuvo por llamarse el Partido de la Revolución Mexicana (Ordóñez, 2002: 67).

Como era de esperarse, el mecanismo de la política social no se aplicó de manera inmediata en la política real, pero fue en la administración de Cárdenas, exactamente entre 1934-1939, cuando el Estado mexicano requirió de la clase trabajadora como un aliado para

defenderse de los intentos de inestabilidad política orquestados por el expresidente Calles. Pero no se puede hablar propiamente de la acción de seguridad social por parte del Estado, pues lo que realmente sucedió es que Cárdenas otorgó al movimiento obrero cierto grado de libertad para que exigiera sus derechos constitucionales (Brachet-Márquez, 2010: 184).

A la vez, el expresidente Lázaro Cárdenas tuvo que lograr algunas modificaciones en cuanto a las operaciones de algunas instituciones. Es decir, para que en este periodo se diera el desarrollo económico, así como la distribución del ingreso, se dio un sobregiro del crédito del Banco de México que fue utilizado por la Secretaría de Hacienda como un instrumento focalizado para el financiamiento del gasto público. Esto hizo sonar las alertas de los principales funcionarios de aquella institución, pues la medida realizada por Cárdenas contravenía a la Ley Orgánica de 1936 y la propia reglamentación del banco central (Sotelo, 2016: 54). Y dicho financiamiento no se obtuvo sólo de esta acción, sino que también fue a partir de los ingresos obtenidos por el petróleo (Brachet-Márquez, 2001: 106).

No obstante, la política social generada en este periodo presidencial generó una alta prioridad hacia el sector agrario. Para este, se dio la resolución de sus problemas desde un apoyo institucional el cual evitó su desaparición, también se dio la instalación de varios centros de salud, así como del Departamento de Medicina Social. También hay que saber que los programas de salud dedicados a este espacio se dieron de manera trilateral, es decir, por parte de las mismas comunidades campesinas, del Departamento de Salud y del Banco Ejidal (Brachet-Márquez, 2001: 106).

Al contar con un Estado bastante fuerte en cuanto a su intervención y regulación económicas se permitió lograr la puesta en marcha de algunas políticas sociales en materia de educación y asistencia social (Ordóñez, 2002: 69). En cuanto al ámbito educativo con Cárdenas se siguió el principio constitucional de 1917, el cual dejaba la rectoría de la educación a sólo un actor, es decir, al Estado. Por lo tanto, se excluyeron a las instituciones y credos religiosos y en cuanto a la educación otorgada por privados quedó bajo la vigilancia del Estado mexicano (Loyo, 2010: 181; Barba, 2019: 298).

Cárdenas no nada más siguió el principio constitucional en cuanto a la capacidad de impartir educación, sino que también lo reformó. En ese sentido, y antes de que celebrara la toma del poder en 1934, unos meses antes se dio la reforma al artículo 3 constitucional, que estipulaba la aplicación de una educación de tipo socialista (Loyo, 2010: 182), así como la

obligatoriedad que adquirió la educación primaria laica y gratuita, también quedó registrado que el Estado continuaba como autoridad, junto a otras facultades legislativas, en cuanto a la unión y coordinación de la educación en todo el país (Barba, 2019: 298).

Por lo tanto, dentro de la política económica y social destaca el aspecto de las nacionalizaciones de las empresas, la reforma agraria, la extensión del otorgamiento de los diversos créditos productivos, la estimulación a partir de la inversión, el apoyo que se le brindó a los diversos sindicatos del país y al desarrollo de la infraestructura realizada por el gobierno federal (Sotelo, 2016: 54).

Aunque de este periodo se puede observar una amplia participación del Estado mexicano en cuanto a su marcada intervención en las esferas económicas y sociales, aún no se puede hablar de un Estado de bienestar al 100% constituido, pues sólo de aquí se hace referencia a una parte inicial del mismo (de la Garza, 1988: 28). Tampoco aquí se puede argumentar una cobertura universal en cuanto a los beneficiarios de las diversas políticas sociales, pues como ya se demostró con Brachet-Márquez (2001) la importancia que Cárdenas dio al sector agrícola y su respectiva asistencia desde el Estado. Asimismo, hay que señalar que los beneficiarios de la política social de este sexenio se dieron a los ferrocarrileros, petroleros y electricistas que se vieron favorecidos con la política de la nacionalización de empresas en este periodo (Ordóñez, 2017: 61).

De esto se obtienen dos principales consecuencias. La primera es la que imposibilita hablar de un proceso de universalización de los beneficiarios a partir de la política social dedicada a los sectores rurales y urbanos aplicada durante el Cardenismo. Por otro lado, están las posturas contrarias que mostraron algunos funcionarios del Banco de México hacia el gobierno de Cárdenas, entre los que destacan Luis Montes de Oca y Miguel Palacios Macedo, miembros que componían el consejo administrativo de esta institución (Sotelo, 2016: 55)

Como se puede notar, en el gobierno de Lázaro Cárdenas del Río se dio una fuerte y marcada intervención en las esferas económicas y sociales, sin embargo, se dio en mayor medida en la primera al tener a instituciones económicas a su favor para la puesta en marcha de su proyecto de gobierno. Como era de esperarse, la participación de la organización estatal en este sector generó bandos a favor y en contra. De este último, se entiende que algunos funcionarios del Banco de México se mantuvieron contrarios a lo orquestado en el

Cardenismo (Sotelo, 2016). Estos personajes que tuvieron ideales parecidos a Hayek o Mises pueden ser considerados como un antecedente del neoliberalismo mexicano.

Como se mostraron en los argumentos anteriores la construcción del Estado de bienestar no fue un proyecto posible una vez que se dotó al Estado de las facultades necesarias en cuanto a su participación en las esferas económicas y sociales. Por si fuera poco, no bastó con lo que se dictó desde la promulgación de esta Carta Magna en 1917, sino que en los gobiernos revolucionarios y posrevolucionarios se fue reformando el mismo documento para afinar ciertos detalles en cuanto a los intereses comunes que tuvo que propiciar esta forma de organización política.

2. 1940-1972: entre la alianza y el conflicto del *pacto de dominación* y la aplicación de una política social en el periodo de la industrialización

Como bien lo expresa el nombre del presente apartado, en la consolidación del Estado de bienestar mexicano se pueden entender dos características importantes: la primera es la que se vincula con la interacción de los actores ya mencionados para la puesta en marcha de un nuevo *pacto de dominación* (Brachet-Márquez, 2001: 115). Pero, por otro lado, está presente el periodo por el cual dicho pacto marcó el sentido de las diversas políticas implementadas, dentro un escenario de fuerte industrialización en el país.

De la segunda característica hay que saber que 1) las políticas públicas de este periodo se aplicaron con la finalidad de atender las necesidades del periodo de industrialización. 2) Bajo la misma etapa se tuvieron que formular y aplicar las políticas sociales necesarias; pero este esquema comenzó a figurar ciertas asimetrías en la asignación de beneficios. Por ende, en este lapso se realizaron fuertes inversiones en algunos sectores como el petróleo, el eléctrico, de comunicaciones, así como generar las condiciones óptimas de inversión en el país y todo esto bajo un enfoque de participación mixta, a saber, entre recursos del Estado y los entes privados (Ordóñez, 2017: 62-63).

En cuanto a lo concerniente de la política social hay que tener en cuenta lo que a continuación se indica. Como ya se había mencionado en algunos párrafos anteriores, esta interacción entre el Estado, capital y las clases obreras ha permitido en la historia del México contemporáneo la negociación y aplicación de un *pacto de dominación*, sin embargo, este ha

sido modificado a lo largo de su existencia. En ese sentido, la socióloga Brachet-Márquez (2001: 115) argumenta que esta dinámica de interacción entre los actores mencionados sufrió adecuaciones en los siguientes periodos: el primero de 1940 a 1946, el segundo de 1946 a 1958, mientras que el último se da de 1958 a 1968.

En ese sentido, los periodos indicados cuando se relacionan con los aspectos más relevantes de cada uno se vuelven más complejos. Esto es, el primer periodo de 1940 a 1946 tiene que ver con el interés de diversos gobiernos en conciliar el apoyo obrero que tuvo ciertos intereses en la oposición, principalmente en la derecha. El segundo que va de 1946 a 1958 es donde se muestra el fallo del Estado en limitar la institucionalidad del movimiento obrero. Mientras que el tercero de 1958 a 1968 es donde se da la consolidación del nexo movimiento obrero-Estado, aun en los tiempos represivos y de autoritarismo en esta época del siglo XX (Brachet-Márquez, 2001: 115-116).

Ahora bien, en la bibliografía especializada en torno al Estado de bienestar mexicano se afirma como una importante medida de índole social la instauración del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943 (Ordóñez, 2002: 73). Pero como se está en la lógica de entender esto como concesiones que otorga el Estado, hay que especificar cómo se da pie a la discusión y su aprobación de dicha institución de salud. Pero para ello será pertinente volver por un momento al fin del periodo presidencial de Cárdenas y las discusiones para escoger al próximo candidato para ocupar el puesto de presidente del ejecutivo (Brachet-Márquez, 2001: 117).

Era el año de 1939 cuando Cárdenas tuvo que resolver la problemática interna del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en cuanto a la elección del siguiente candidato a ocupar la silla presidencial. Pero fue la propia estructura del partido oficial la que hizo más difícil dicho proceso, ya que en ella estaba estipulada el mecanismo de elección vía democracia interna. Aunado a esto, hay que recordar que este partido se constituyó como de masas, y por lo tanto, había diversas facciones con sus respectivos candidatos. Este enredo concluyó con la elección del general Manuel Ávila Camacho como candidato al puesto del presidente del ejecutivo, la cual es señalada como fraudulenta (Brachet-Márquez, 2001: 117).

Tampoco fue sencilla la tarea de escoger el plan de gobierno. En otras palabras, el plan de acción del PRM era continuar con la política del reparto agrario, la continuidad de que el Estado participara en la economía, así como una política de expropiación de los bienes

empresariales. Mientras que, por otro lado, el candidato Ávila Camacho contó con su propio esquema, el cual constaba de brindarles garantías al capital, así como la implementación de algunas políticas sociales, entre ellas, la asignación de un salario mínimo, protección social, el reparto de utilidades, acceso a la vivienda popular, etcétera (Brachet-Márquez, 2001: 119-120).

Por supuesto que el ahora presidente contó con problemas que debían resolverse rápidamente para no afectar el proceso de industrialización por el que se encontraba el país. El primero de ellos se vincula con las numerosas reclamaciones realizadas por el movimiento obrero derivadas de la selección de Ávila Camacho para jefe del ejecutivo. El segundo se refiere con el interés de recuperar la confianza de los empresarios. Como resultado de este conjunto de complicaciones se dio la pauta para la legislación y aplicación de una nueva institución de salud, es decir, el Instituto Mexicano del Seguro Social, con la cual, de hecho, se expresa el comienzo del Estado de bienestar mexicano (Brachet-Márquez, 2001: 117).

Para tranquilizar los ánimos generados desde esta artimaña por las *élites militares* del PRM, los intereses se tornaron hacia evitar una escisión del movimiento obrero que estaba bajo la dirección del Estado. En 1943 se comenzó la tarea de volver más cierto el criterio de la política social al que se había hecho referencia desde la Constitución Política de 1917 (Brachet-Márquez, 2010: 185). Aquí se puede entender otra medida importante generada desde el *pacto de dominación*, dentro de las presiones de abajo hacia arriba, en este sentido, de la clase obrera a las élites.

A pesar de contar con una institución como el IMSS, hay que tener muy en claro que el privilegio de estar asegurado sólo fue para algunas personas. De los que pudieron contar con el beneficio del seguro social fueron unos cuantos trabajadores de las empresas del Estado, así como de las privadas y de administración social. Por ende, los que no pertenecían a ningún sector de estos tuvieron que adquirir otro tipo de seguros por cuenta propia. Sin embargo, dicha cobertura de beneficiarios del IMSS cambiaría entrados los cincuenta con una política social dirigida al sector urbano (Ordóñez, 2017: 64).

Es decir, en la política social aplicada para generar las instituciones pertinentes de salud pública y asistencia social, los únicos que se veían beneficiados bajo el marco de interpretación de la instalación del IMSS, eran “los petroleros, ferrocarrileros, electricistas y, en menor medida, los empleados federales civiles y militares; es decir, los mejor organizados,

con capacidad tributaria y cuyo patrón era el gobierno federal” (Ordóñez, 2002: 77). Y a partir de esto se puede entender el argumento de la desigualdad que se vio en la instauración de este tipo de medidas, pues aún no se ha visto interés de dotar a la política de índole social en un sentido de universalización.

Sin embargo, hay que anotar algunos puntos importantes en el comienzo de la política social de este tiempo. Para ello Brachet-Márquez (2010: 185) argumenta que “la seguridad social incluía aseguramiento por riesgos de trabajo, enfermedad y maternidad, invalidez y vejez, jubilación, cesantía en edad avanzada y muerte (SIVCM), además de guarderías infantiles y prestaciones sociales (para unos cuantos), así como servicios de salud para los jubilados”.

Aunado a esto, es pertinente aclarar que la política social de este periodo continuó bajo un esquema de participación tripartito donde, en primer lugar, los trabajadores y los patrones contaron con la obligación de aportar asignaciones económicas, mientras que, en segundo lugar, éstas se juntaron con las contribuciones otorgadas por el mismo Estado (Ordóñez, 2002: 77). De hecho, la contribución solicitada en el gobierno avilacamachista era del 3%. No obstante, esta medida fue difícil de aceptar porque los salarios no eran del todo buenos, y por lo tanto, muchos sindicatos mostraron su oposición a partir de diversas manifestaciones, así como del paro obrero en varias empresas (Brachet-Márquez, 2001: 127).

Mientras que para este mismo año se dio la creación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (Ordóñez, 2002: 78), la cual y a diferencia del IMSS, contó con un presupuesto bastante estrecho. Esto permitió que la cantidad de servicios ofrecidos por esta institución fuesen limitados, pero también afectó la calidad con la que fueron brindados (Brachet-Márquez, 2010: 187). De esto, se puede observar cuáles eran los escenarios más urgentes que el Estado tenía que resolver, pues se está de acuerdo que las dos instancias no se podían ocupar de la misma preocupación, por ende, se puede hablar de un disparate desarrollo de la política social en cuanto a los actores y su vínculo con el proceso industrial.

Como se puede observar de ello, la dinámica de interacción entre estos actores ayuda a mostrar qué se siguió bajo la lógica de una formulación de política social desde la forma política ya dicha, pero que en la aplicación se tornaba mixta por la constitución de los actores mencionados en la misma, mientras que para otros sectores de la sociedad llegaron a pasar a un segundo plano. Asimismo, se le daba seguimiento a la formulación y aplicación de las

políticas sociales sólo al sector que participaba directamente en el proceso de la consolidación de la industrialización, pero había espacios que quedaron en segundo lugar en la asignación de éstas, así como de los recursos económicos destinados al sector rural (Ordóñez, 2002).

En materia de educación sucede lo siguiente. Era claro que los tiempos de gobernar entre Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho no eran los mismos. Por lo tanto, se tuvo que adecuar el discurso oficial del partido, el cual no se deshacía de sus ideales pasados, pero sí los renovaba. Bajo este tenor, el sector educativo y todavía bajo la rectoría del Estado, tenía que moldearse a los procesos de industrialización, modernización y en relación con el nuevo discurso del PRM. Por esta razón se tuvo que repensar el artículo 3° constitucional que se caracterizaba fuertemente por ser de corte socialista (Greaves, 2010: 189).

Para ello en 1942 se dio la Ley Orgánica que permitió la renovación de dicho artículo. Se continuó con el precepto de que el Estado brindara educación socialista, pero con algunas notables diferencias. Vale decir, se hacía referencia a un socialismo concebido desde la Revolución Mexicana, el cual se vinculaba con la solidaridad y el respeto hacia lo colectivo para disminuir las críticas hacia las desigualdades presentes, y no se hacía ninguna referencia al *socialismo científico*. En concreto, se pensó en una educación que se adaptara al progreso económico de la época (Greaves, 2010: 191), y de un acuerdo para que toda educación brindada desde el Estado se diera de manera gratuita (Barba, 2019: 298)

Pero también se dio la política educativa dirigida al sector urbano. Por ejemplo, la constitución del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) durante 1944. De igual manera se dio el establecimiento del Instituto Nacional de Bellas Artes en 1946. Aunque se avanzaba en la estructura del sistema educativo mexicano, éste no estuvo exento de resultados negativos, como un crecimiento lento y asimétrico de la matrícula de niños estudiantes de la escuela primaria. Por otro lado, la educación rural sufrió limitantes en torno al presupuesto destinado a este sector del país (Ordóñez, 2002: 79).

Ahora bien, hay que comprender que todas las concesiones otorgadas al movimiento obrero se dieron por la ineptitud del capital mexicano al no extender su vínculo obrero-patronal. Esto dio pie a que el Estado respondiera por su cuenta a los malos salarios a partir de constituir garantías sociales tipo seguridad y viviendas sociales. Por si fuese poco, estas acciones de la organización política le permitieron un respiro al régimen, pues a la par

respondían a la situación crítica del movimiento obrero de desprenderse y adquirir autonomía del Partido de la Revolución Mexicana (Brachet-Márquez, 2001: 131).

El siguiente punto trata sobre el gobierno del siguiente presidente. Fue en 1946 cuando se daba un nuevo gobierno, el del presidente Miguel Alemán Valdés. No obstante, junto con él también se dio el desarrollo de una nueva elite, pero esta vez del tipo civil y con un poderoso dominio del partido oficial. Esta nueva *élite civil* contó con su manera particular de hacer política, pero e igual que su antecesora, llegaría a su conclusión. En otras palabras, en 1982 se da el comienzo de un nuevo grupo selecto y altamente profesional de hacedores de políticas que llevaría por nombre *élite tecnocrática* (Hernández, 2021: 25).

Como se observa de lo anterior, una vez que se inició un nuevo periodo de gobierno se dio paso y evolución de una *élite civil* muy diferente en cuanto a la manera de hacer política de su antecesora, la *élite revolucionaria*, que llegó a su fin con el último presidente proveniente de las fuerzas armadas, Manuel Ávila Camacho. Aunado a esto, otra modificación realizada en este tiempo se vincula con la evolución que se le daba el partido oficial. Mejor dicho, en 1946 se dio la tarea de repensar los fines del partido. Por ello nació el Partido Revolucionario Institucional, el cual ya no tenía como objetivo establecer una democracia obrera, sino el de establecer el avance económico desde la unión entre diversas clases sociales (Meyer, 1977: 747).

En cuanto a su forma de gobernar, en dicha gestión se contaron todavía con problemas serios en el ámbito económico. Por ejemplo, Miguel Alemán Valdés tuvo que encargarse de volver a México un lugar atractivo para los inversionistas extranjeros, ya que los capitales de estos se habían fugado del país. En concreto, se tenía que aplicar una serie de medidas enfocadas especialmente a la inversión extranjera directa (IED). Como consecuencia de esta medida, en 1950 se pudieron recuperar las inversiones internacionales que huyeron del país entre 1945-1948 (Brachet-Márquez, 2001: 132).

Es más, la dinámica de interacción entre el movimiento obrero y el Estado se mostró agresiva, pues durante los dos primeros años de gobierno se mantuvo el vínculo con la *élite laboral*, la cual perjudicó seriamente la posición que el movimiento obrero logró conquistar entre 1940-1946. Por ende, esto llevó a que dicho movimiento no contara con una posición fuerte para poder ejercer presiones al gobierno de Alemán Valdés. Por lo tanto, los exhortos desde abajo ya eran de un colectivo débil y dividido (Brachet-Márquez, 2001: 133).

Otro claro ejemplo de la división del movimiento obrero, y como causa del fuerte corporativismo de aquel entonces, fue la fundación del Partido Popular en 1948, acción que constituía un peligro de estabilidad de las mismas organizaciones obreras fieles al gobierno de Alemán Valdés. Por ende, para evitar un crecimiento rápido del apoyo que éste recibía, el Departamento del Trabajo no reconoció legalmente a una nueva central obrera impulsada por Vicente Lombardo Toledano desde su nuevo partido y, por si fuese poco, también se le aplicó “el charrazo”, práctica que le generaba inestabilidad para soportar los embates de estos actores (Brachet-Márquez, 2001: 138).

Tal parecía que las muestras de inconformidad jamás iban a cesar, pues así lo muestran las diversas movilizaciones de la clase obrera que se dieron en la década de los cincuenta del siglo pasado. Durante este tiempo, diversos gobiernos le tuvieron que hacer frente a las muestras de inconformidad de los trabajadores. El movimiento ferrocarrilero dirigido por Demetrio Vallejo, así como el campesino que llegó a dirigir Rubén Jaramillo, además del sector magisterial, en conjunto habían aprovechado el impulso que se dio desde Cárdenas para hacer valer sus derechos constitucionales. (Brachet-Márquez, 2010: 187-188).

Bajo este tenor, “la nueva administración optó por reprimir al movimiento ferrocarrilero disidente y satanizar a su dirigente mientras revitalizaba a los sindicatos oficiales, otorgando aumentos salariales y reformas sociales” (Brachet-Márquez, 2001: 150). Y antes que se diera la transición al ISSSTE, exactamente en 1959, y después del asesinato del dirigente Rubén Jaramillo, se modificó la ley del IMSS para que esta ampliara su número de trabajadores beneficiados. Ahora contaban con seguro los trabajadores dedicados a la agricultura y los ejidatarios, pero también de aquellas personas que trabajan para organizaciones del tipo crediticias (Brachet-Márquez, 2010: 189).

Como es fácil de ver, así como se reprimía a cualquier manifestación de inconformidad procedente de la clase obrera, la misma se veía beneficiada de ciertas políticas sociales, pero está más que claro a qué costo. En los diversos gobiernos que competen al lapso de industrializar al país en el marco del concierto internacional, se dieron políticas del tipo social, de asistencia pública, en materia de educación, así como la implementación de diversas políticas inmobiliarias de carácter social y sin fines de lucro. Pero, así como se edificaron instituciones desde cero como el IMSS, otras pasaron por un proceso de reforma, verbigracia,

la transformación institucional de la Dirección General de Pensiones al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en 1959 (Ordóñez, 2017: 65).

En ese sentido, Ilán Bizberg (2012: 153) discute que “en 1960, el gobierno concedió un estatus especial a los trabajadores de las empresas estatales y a los funcionarios públicos” a partir del ISSSTE, “el cual daba mejores servicios que el IMSS. Mientras que el ISSSTE cubre alrededor del 30 por ciento del total de trabajadores asegurados, el segundo atiende al restante 70 por ciento”. Como tal, se hizo la institución para atender al sector que no participó en circunstancias directas en el proceso de industrialización, esto tomando como base la referencia de los obreros de la industria nacional.

Esta nueva institución, el ISSSTE, en parte, contó con las siguientes funciones: otorgamiento de seguros contra accidentes y enfermedades, de embarazo, del retiro, también de vejez, invalidez y fallecimiento. Y no sólo esto, también contó con facultades que le permitían extender sus beneficios a las familias para que recibieran atención médica, pero asimismo contó con la capacidad suficiente para poner el servicio de venta o renta de algunas viviendas, centros vacacionales e incluso algunos supermercados (Ordóñez, 2002: 80).

Vemos el avance del tiempo y aún la política social orquestada desde el Estado de bienestar mexicano sigue sin ocupar una titularidad básica y universal. No se hace menos al paulatino avance del sistema de bienestar que se ha ido construyendo, pero hasta aquí sigue enfocado hacia sectores concretos, mas no generales. Se ha visto la aplicación de políticas sociales en varios aspectos, así como la creación de varias instituciones. Pero, esto responde a una acción corporativa, pues muestra que la política social, así como su institucionalización, no está hecha para atender necesidades privadas, ni mucho menos universales, sólo aquello que se vinculará con lo estatal-corporativo (Bizberg, 2012: 153).

Ahora bien, hay que tener en cuenta que en el gobierno de Adolfo López Mateos presentó un mecanismo diferente para la asignación presupuestaria del gasto social. Es decir, antes los fondos reservados para la implementación de políticas sociales provenían de la “sustitución de la expansión monetaria”, pero el expresidente López Mateos decidió cambiar esto, por ende los recursos económicos destinados para el gasto en materia social resultaron venir de la contratación de la deuda externa (Brachet-Márquez, 2010: 151).

Como ya se había mencionado con Ordóñez (2002) los gobiernos que participaron en el proceso de modernización del país extendieron la aplicación de las diversas políticas

sociales a los ámbitos urbanos. Prueba de ello fueron las variadas acciones gubernamentales que se dieron en cada uno de ellos. En una primera instancia, no hay que perder de vista que las políticas sociales se continuaron aplicando no sólo en el marco del proceso industrial, sino que también estaban vinculadas con el modelo de desarrollo económico. Dicha acción es considerada por el autor en un subperiodo que va de 1953 a 1972 (Ordóñez, 2002: 79).

Como se puede notar, en esta etapa de industrialización se dieron políticas sociales y en materia de educación con la finalidad de ampliar al sistema de bienestar, pero que en parte era dado desde el Estado por la inconformidad del mismo movimiento obrero, pero también, por el interés de los diversos gobiernos como medida de extensión a otros sectores no nada más directamente beneficiados por el proceso en el que se encontraba el país, sino por ejemplo, a partir de la extensión de estas medidas al espacio de urbanización.

En cuanto a uno de los sectores más excluidos de todo este periodo, fue hasta 1973-1982 cuando los gobiernos que pertenecieron a este periodo se encargaron de poner en marcha políticas sociales enfocadas al sector rural. De ellas destacan las siguientes: Programa de Solidaridad Social del IMSS; Programa Integral para el Desarrollo Rural; Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR); y el Sistema Alimentario Mexicano (Ordóñez, 2017: 66-67). Tal como indica Ordóñez (2002: 90): “es a partir de 1973 cuando efectivamente comienzan a cobrar vida un conjunto de acciones específicas orientadas a mejorar la situación de los habitantes más pobres del medio rural [...]”.

Esto llamó la atención de los gobernantes porque hay que recordar que el sector agricultor y del campo ocuparon roles importantes de abastecimiento y de compraventa mientras se daba el proceso de industrialización del país. No obstante, por los esfuerzos agotados en las décadas pasadas comenzaron a registrarse situaciones críticas que hacían un llamado a repensar la política rural antes de que se tornara imposible de resolver (Medina, 2017: 147). Para entender este debilitamiento basta con poner atención en los porcentajes de inversión que se dieron desde el gobierno federal, a saber, en 1950 del 19.2% que se le asignó de recursos públicos; en 1960 disminuyó a 6.9%; mientras que por otra parte, la demanda de los productos originados aquí fue en picada (Romo, 1984 citado en Medina, 2017: 148-149).

Otra característica destacable del periodo tiene que ver con el sentido de dirección de la política social. Es muy difícil decir que esta ha permanecido igual en su aplicación en

el país. Pero, resulta más fácil creer que esta ha sido formulada y modificada de varias formas según sean las necesidades del país y de los actores ya discutidos. Bajo este razonamiento, se puede argumentar que la política social del IMSS con Luis Echeverría Álvarez modificó hacia quiénes iban dirigidos los beneficios al estar asegurado en dicha institución. En otras palabras, con él se extendió a las personas no aseguradas y al sector rural, a través del vínculo Programa de Solidaridad Social (Brachet-Márquez, 2010: 188).

De manera general de todo este periodo se puede expresar lo siguiente. De 1940 hasta 1968 se dio el enfrentamiento constante de los actores que fueron responsables de los procesos de industrialización del país. Este proceso no se habría dado sin la participación de ellos en conjunto, pues como se ha mostrado hasta este momento, tanto la generación de políticas sociales, como las respectivas a moldear el camino de la industrialización se aplicaron desde los criterios, solicitudes, y hasta terquedades, por los actores ya señalados.

En dicho periodo, y de las diversas disputas dadas, se aprendió que los actores en cuestión contaron con la capacidad de acción/efecto necesaria, porque el movimiento obrero mostró cuánto fue capaz de poner el peligro la continuidad del régimen político del partido oficial (Brachet-Márquez, 2001: 169). Mientras que el Estado y su base corporativa hicieron lo necesario para impedir cualquier acción que pusiera en jaque el control hacia el resto de los sectores de la población. Por último, que las *élites económicas* raras veces acudían a hacer caso a las medidas de incremento salarial emitidas por los diversos gobiernos, y que desde esta ineptitud la forma política tuvo que responder por sí sola y por ellas.

Ya que se intentó de establecer un panorama más o menos general de la constitución del Estado de bienestar mexicano, así como de su evolución, se puede discutir ahora los elementos más importantes que se dieron en la práctica de la política económica y social después de la década de los setenta, mismos que se dieron en un sentido diferente a lo que ya se había construido. Es decir, cómo se vio en el capítulo anterior, todos los Estados de este tipo han pasado por crisis severas debido a la manera en las que son administrados los recursos de la federación, por lo cual es esta misma dinámica la que abre el camino a un déficit presupuestario.

Si ya el país vivió este tipo de Estado, ¿qué seguiría? Bien, la respuesta no se puede mostrar de manera simple. Para ello es necesario comprender la evolución de la formulación y aplicación de las políticas de este periodo hasta nuestros días, así como un cambio radical

en torno a los hacedores de políticas altamente especializados. Si ya en la historia se habló de *élites militares revolucionarias y posrevolucionarias*, posteriormente de *élites civiles*, ahora se puede discutir el origen y la funcionalidad de las *élites tecnocráticas* (Hernández, 2021). Hay que recalcar que la última evolución de este tipo de élites ocupó un papel fundamental en la instauración del neoliberalismo.

3. De la apertura comercial a la consolidación del neoliberalismo y el funcionamiento de la política social hasta nuestros días. Una nueva forma de pensar al Estado mexicano en su modelo neoliberal

Se ha discutido acerca de cómo en los últimos años del siglo XX y principios del XXI se ha dado una serie de modificaciones en cuanto a los límites del Estado con relación a su capacidad de intervención en la economía. En otras palabras, desde este periodo se ha pensado en la manera de redimensionar el comportamiento de esta forma política. Bajo este concierto internacional, México no podía ocultarse de él, por lo tanto, tuvo que asumir esta dinámica a partir de la tarea de los siguientes gobiernos en materia de privatización y regulación con la finalidad de abrir la economía nacional y transformar la capacidad del Estado en cuanto a sus funciones (Pardo, 2010: 72).

¿Qué quiere decir esto? Se refiere a que en los años de 1970 el modelo económico predominante, a saber, el de desarrollo por sustitución de importaciones, comenzó a mostrar síntomas de llegar a su fin. Aunado a esto, en 1980 su condición mostró también un fuerte y complejo problema de crisis fiscal. Debido a esta problemática, los siguientes gobiernos tuvieron que pensar en la aplicación de un proyecto económico al existente, pues como es más que claro, ya no podía continuar siendo la base económica del país, y por eso se decidió la aplicación de la teoría neoliberal (Pardo, 2010: 80-81).

La lógica con la que se decidió el proyecto del progreso económico una vez culminada la Revolución Mexicana desde entonces no fue agrado de muchos, especialmente de las élites económicas y políticas, pues tanto funcionarios como empresarios, por ejemplo, se opusieron a la política económica del cardenismo (Sotelo, 2016). Con la nueva teoría que estaba a punto de cambiar la interacción del Estado con los actores que hemos estado estudiando se estaría por dar un giro radical, ya que como lo señalan muy bien Carlos Tello y

Rolando Cordera (2021), se pasaba de un sistema económico dentro de un marco nacionalista y proteccionista a uno completamente neoliberal y libre.

Los problemas económicos se dieron de manera más severa, a saber, con una disminución de los niveles de producción, la salida de capitales e hiperinflación, así como la anulación de los créditos internacionales. Bajo estas complejidades del sistema económico, en 1982 el gobierno mexicano tuvo que negociar su deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI), lo que dio paso a la aplicación de un programa de estabilización en el cual, entre otros puntos, se incluía el compromiso de reducir el déficit fiscal (Ordóñez, 2017: 69). Sobre esta base se trabajará el resto del argumento como a continuación se plantea.

Ahora bien, muchos de los estudiosos del Estado mexicano, del sistema político y sus actores, de los diversos proyectos de modelación económica que ha tenido el país, así como aquellos que han estudiado el régimen de bienestar, toman como referencia de inicio el año de 1982, el cual inaugura un nuevo proceso económico del país. Por ejemplo, Francisco Zapata (2005) expresa que:

A partir de ese año, las políticas de ajuste que hicieron frente a los escenarios turbulentos generados por la crisis de deuda, el terremoto de 1985, el desplome bursátil y las devaluaciones de 1987, dieron lugar a una profunda transformación de la estructura económica y de las relaciones de México con el resto del mundo; sentaron las bases de lo que serían las políticas de reestructuración de las empresas estatales que culminaron en su privatización entre 1989 y 1991 (p.11).

El modelo económico al que se ha hecho referencia comenzó su puesta en marcha en 1982. De aquí en adelante, varias de las políticas implementadas fueron pensadas con la intención de favorecer a los mercados, así como con el objetivo de reducir y limitar las funciones del Estado. Prueba de que en México ya se estaba dando el neoliberalismo, fue cuando en 1986 el país ingresó al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés). Por otro lado, participó en la formulación, negociación y aplicación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual entró en vigor en 1994 (Pardo, 2010: 82).

Y no sólo esto, la aplicación de la teoría económica neoliberal se dio por las siguientes circunstancias: 1) Por la puesta en marcha del neoliberalismo en diversos gobiernos del

mundo. 2) Por el compromiso que adquirirían las naciones deudoras con sus acreedores respecto a la deuda externa. 3) Por la influencia de Estados Unidos hacia México. 4) Ciertas facciones del capital nacional se mostraron a favor de la aplicación del modelo neoliberal. 5) Por la incapacidad de continuar con el modelo de Estado de bienestar a través de una mecánica mixta entre el Estado y el capital. 6) Porque en 1982 el gobierno federal coincidía con algunas medidas del Fondo Monetario Internacional, así como del Banco Mundial (Cordera y Tello, 2021: 26-28).

Como se puede observar de lo anterior expuesto, fueron varios los factores que hicieron posible la puesta en práctica de un modelo completamente opuesto y diferente al que se había desarrollado antes de 1982. No sólo se tuvo en cuenta la situación interna del país, sino que también las condiciones externas como la cercanía con Estados Unidos. Asimismo, con el efecto que tuvo la aplicación de esto en la región latinoamericana, verbigracia Chile y Argentina, como casos típicos del auge y expansión del neoliberalismo. Y no sólo el país vivió un cambio drástico en cuanto al modelo económico que se estaba implementado, sino que también se pasaba por un proceso democratizador (Loaeza, 2010: 28).

También este año (1982) es importante porque permite comprender que hasta 1999 el país “ha sido testigo de reformas profundas en el tamaño, el alcance y las funciones de los sistemas de salud y seguridad social, enmarcadas en transformaciones económicas fundamentales” (Brachet-Márquez, 2007: 291). Y, por si fuese poco, las varias crisis que se dieron entre 1980-1999 han perjudicado los sistemas de salud y protección social, pero también se ha modificado el sentido con el que se habían pensados estos dos sectores desde la política revolucionaria del siglo pasado (Brachet-Márquez, 2007: 292).

Bajo este esquema, y como lo señala muy bien Ordóñez (2002: 114-116), la política social que se realizó entre los años 1983-1988 fue en el mismo marco en el que se dio la crisis económica del país. Es decir, desafortunadamente en el sexenio de Miguel de la Madrid no sólo se tuvo que prestar atención a las medidas sociales materiales urgentes a las que tenía que responder, sino que también tuvo que lidiar con la caída de los ingresos del país, la fuga de capitales, con los niveles altísimos de inflación, así como la devaluación del peso mexicano.

Ya para 1983 estas medidas comenzaron a generar sus consecuencias, como la disminución de un 14% del presupuesto dedicado a la aplicación de políticas sociales. Pero por

si fuese poco, desgraciadamente, esta reducción presupuestal para la dotación de recursos al sistema de salud y social desde hace tiempo, afectó todavía al ya descuidado y olvidado sector rural, incluso se llegó al grado de desaparecer algunos programas de apoyo y sólo dejar en continuación al IMSS y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Ordóñez, 2017: 69).

Y esto a la vez resultaba una paradoja porque en el mismo sexenio se eliminaron los avances presentados en materia de incremento salarial, así como una reducción en el gasto social destinado a política social (Brachet-Márquez, 2001: 204). Con esto se demuestra lo caótico que resulta ser dicha administración al contar con esta serie de problemáticas que claramente afectaba a varios sectores, pues tal y como lo señaló Brachet-Márquez (2001) desde la masacre estudiantil de 1968 ya no es la clase obrera la única capaz de movilizarse, sino que ya hay más actores presentes, como las clases medias, profesores de sindicatos más libres, así como las agrupaciones estudiantiles.

En ese sentido, y ya con la presencia de más de un sector beneficiado de las concesiones del Estado, se dictaron algunas medidas: se suspendió el aumento del pasaje del transporte público, pero también se prohibió que la renta de los alquileres llegase a darse por encima del nivel de inflación (Brachet-Márquez, 2001: 204). También otro factor que llama la atención en demasía es que, a pesar de contar con severos recortes y limitantes presupuestarios a la política social, estos no registraron descensos en el número de asegurados, pues así se cree a partir de los porcentajes de utilización de algunas instituciones como el IMSS o la Secretaría de Salud (Ordóñez, 2002: 120).

También del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado se puede señalar que emprendió una reforma educativa en 1983 con la finalidad de descentralizar el carácter estatal que tenía la impartición de la educación (Ordóñez, 2016: 125). De la mano con esto, hay que recordar lo que decía Soledad Loaeza (2010) en cuando a la descentralización, misma que tuvo que efectuarse en los diversos gobiernos como medida del proyecto económico neoliberal.

Una vez que ya se expuso someramente la dinámica de acción del Estado en el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado demuestra algo que muy bien explica Francisco Zapata (2005: 21): el quiebre del modelo de sustitución de importaciones tuvo su primera fisura con el alza de los precios del petróleo en 1977. Después en 1982 esta ruptura se radicalizó

con la crisis económica de 1982, por lo tanto, estas consecuencias de un modelo ya viejo y demasiado proteccionista y keynesiano mostraron sus debilidades y la urgencia con la que debía ser transformado.

El modelo económico continuado con Carlos Salinas de Gortari tuvo como base atender la inversión extranjera directa (IED), así como los mercados no nacionales. También continuaron las asesorías que se brindaron desde instituciones como el FMI y BM en cuanto a la reforma del proyecto económico nacionalista, pues de éste se tenían que corregir las limitantes en cuanto a temas de privatización de las empresas del Estado, descentralización, que los privados también pudieran distribuir o producir bienes y servicios que se otorgaban en el Estado de bienestar y brindarle un mayor grado de libertad al sector financiero del país (Loaeza, 2010: 53).

Aunque una de las tesis que se pregonaba entre la transición de un Estado de bienestar a un Estado mínimo era la reconfiguración de las relaciones comerciales, no sólo políticas, éstas bajo ningún sentido garantizaban el éxito de una mejoría en las finanzas de México. Es decir, la reestructuración de las relaciones comerciales del país hacia con Estados Unidos y Canadá se materializó en la discusión y aprobación en conjunto de uno de los tratados de comercialización más importantes de la región, el Tratado del Libre Comercio de América del Norte. Sin embargo, esto no fue lo suficiente para que México dejara de tener crisis en su economía, como la de 1994 o la recesión de 1995 (Zapata, 2005: 11).

Como era de esperarse, se comenzaron a mostrar las consecuencias que dejó al cambiar la dinámica económica a una “más libre” y globalizada. Por ejemplo, “muchas empresas abandonaron su actividad fabril, convirtiéndose en importadoras de equipos extranjeros. Otras tuvieron que cerrar sus puertas, lo cual incrementó el desempleo” (Brachet-Márquez, 2007: 296). Estaba más que claro que el proceso por el cual atravesaba el país configuró medidas que, posiblemente o no, no se analizaron antes de abrir 1) la economía mexicana a los inversionistas extranjeros; y 2) no toda la clase empresarial del país pudo equipararse con las grandes empresas transnacionales que se llegaron a instalarse a México.

Por si esto fuese poco, el proyecto neoliberal también dejó como consecuencia la compra de varias empresas mexicanas sin que de estas importara tanto en qué situación se encontraban. Vamos a precisar el argumento. Como bien se sabe, este proyecto de adecuar la economía mexicana al concierto internacional implicó que tanto los grandes capitalistas

del país, así como los extranjeros contaran con las facilidades necesarias para la adquisición de empresas mexicanas. Esta actividad se dio bajo lo siguiente: se adquirieron todas aquellas empresas en las que operaban de manera exitosa, mientras por otro lado, se pusieron a la venta aquellas que fueron rescatadas y puestas en marcha por el gobierno (Cordera y Tello, 2021: 30).

Hasta este momento se pueden englobar dos grandes consecuencias que desarrollaron aquellas naciones que hicieron caso a las políticas neoliberales como sugerencias de las instituciones internacionales de crédito, o en el peor de los casos, como compromisos obligatorios para que los países continuaran adquiriendo deuda: 1) los países que, independientemente bajo qué criterio lo hicieron, tuvieron buenos resultados de las políticas neoliberales; 2) aquellos Estados donde se volvieron más problemáticas las condiciones de desempleo, pobreza y limitaciones a la seguridad social (Brachet-Márquez, 2011: 116-117). En cuanto a esto, no resulta difícil comprender en qué posición se encontraba el Estado mexicano.

Ahora bien, el proyecto de la modernización neoliberal bajo un esquema de globalización no sólo afectó la manera en la que se realizó la política económica y financiera del país, sino que también la política social, la cual se dictó bajo el mismo marco de acción (Brachet-Márquez, 2010: 191). Esto muestra claramente que no hubo ni una acción de Estado en la que no se expresara el momento por el que pasaba el país. Está claro que el modelo tuvo tendencias puramente económicas, pero que esto no fue suficiente para dejar a un lado un viejo proyecto nacionalista y económico, pues la “transformación” también alcanzó el sentido de hacer lo social.

La política social aplicada durante la administración del gobierno salinista consistió en renovar a la COPLAMAR para que al final del día tomara por nombre Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) (Brachet-Márquez, 2010: 191). Este programa tuvo como finalidad atender las dificultades en torno a la pobreza en dos espacios, el urbano y el rural a partir de la garantía del establecimiento de una base firme básica desde la atención de los sectores de educación, alimentación, salud y viviendas sociales. Con esto se creyó en la igualdad de oportunidades, sin importar el entorno rural o urbano, el desarrollo de empleos, asimismo los ingresos mínimos (Ordóñez, 2002: 141-142).

Aunque se contó con estas intenciones, el programa a partir de su práctica mostró realmente algunas de sus limitantes. Por ejemplo, se dice que la aplicación de este tipo de

política por parte de Salinas mostró escaso interés en áreas estratégicas como la alimentación, el bienestar, las restricciones financieras para desarrollar centros de atención en comunidades rurales. Asimismo, se dio un decremento de alrededor 6% en el número de beneficiarios del IMSS en la segunda parte de esta administración (Ordóñez, 2002: 145-147).

El gobierno salinista se moverá bajo la premisa de seguir con la indicación de la apertura del mercado nacional al extranjero, y la implementación de algunos acuerdos comerciales, como fue el discutido TLCAN en 1993, pero su entrada en vigor fue hasta 1994, justo en el sexenio presidencial de la última figura de Partido Revolucionario Institucional (PRI), Ernesto Zedillo Ponce de León.

De inicio hay que tener en cuenta que este gobierno a inicio de su periodo comenzó por desarrollar modificaciones en cuanto a la asignación que se dio en el gasto público. De manera similar que en las administraciones pasadas, el gobierno de Zedillo sufrió una disminución considerable en torno a los recursos destinados a la intervención del Estado en seguridad social, pues su decremento se registró en un 15% (Ordóñez, 2017: 71). Y no sólo este gobierno funcionó a partir de reducciones de presupuesto, sino también de privatizaciones (Ordóñez, 2002, 2017; Brachet-Márquez, 2011).

Es decir, si bien se tuvo presente una reducción a la asignación de la partida presupuestaria en cuando a la seguridad social, en 1997 “se privatizó e individualizó el sistema de pensiones de los trabajadores del sector privado” (Brachet-Márquez, 2011: 121). Esto como resultado de varias discusiones y posteriormente con la aprobación de una nueva ley de seguridad social (Brachet-Márquez, 2007: 309). En resumen, de esta administración se puede señalar lo siguiente:

Las acciones realizadas en el gobierno de Ernesto Zedillo fueron para darle forma a los procesos de infraestructura hechas por sus antecesores como, hacer una descentralización de la educación de primer nivel, dar continuidad a la asistencia social, promover la extinción de algunos subsidios en cuanto a compras, entre otras. Pero a la vez se implementaron una serie de reformas para darle vida a dos programas federales, a saber: el Programa para Superar la Pobreza y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), con la aparente misión de atender los descuidos de PRONASOL (Ordóñez, 2017: 71-72).

Como ya se discutió en los párrafos anteriores, el proyecto de hacer a un lado la dinámica de la economía nacionalista inaugurada en el cardenismo y que con el transcurso

del tiempo generó un fuerte proteccionismo ante las empresas extranjeras, comenzaría a mostrar severas condiciones de debilidad. Es decir, un plan de acción económico, inaugurado bajo la premisa de un estado de bienestar a la mexicana, ya no podía continuar, y eso que desde el primer gobierno posrevolucionario la economía tuvo un papel de superioridad ante la acción de las políticas sociales.

Por dichas circunstancias, es decir, de estar bajo el concierto internacional de la aprobación de una política económica más libre y en *pro* del mercado e individuo ante la colectividad, los tres últimos presidentes procedentes de las altas esferas políticas del país, lo hicieron de la *élite tecnocrática* (Hernández, 2021), y se encargaron de buscar soluciones a estos problemas a partir de una política de acción como la apertura de mercados nacionales, la privatización de empresas nacionales. Asimismo, se continuará con la privatización de algunos servicios o productos que eran dados por el Estado de bienestar mexicano, y sin olvidar los acuerdos comerciales principalmente con los vecinos del norte de América.

¿Qué decir de los siguientes gobiernos? No sólo hablamos del inicio de un camino en la forma que el Estado ha participado en la procuración de las condiciones mínimas de subsistencia, sino que un proyecto de esta envergadura fue continuado por los políticos del Partido de Acción Nacional, pues en el 2000 se dio por primera vez en la historia del México contemporáneo que la presidencia se ejerciera por alguien distinto del partido oficial.

En primer lugar, se tiene que destacar que las funciones estatales en este periodo en materia de seguridad y asistencia sociales se dieron en un sentido mínimo porque, por ejemplo, en el sexenio de la transición democrática con Vicente Fox, sólo se encargó de pulir algunos elementos aplicativos de los tres gobiernos anteriores, por eso se comenta que la atención que se le dio a la aplicación de programas sociales fue en un aspecto mínimo (Ordóñez, 2017: 72).

Por ejemplo, la modificación del programa PROGRESA a OPORTUNIDADES, con el cual se esperaba aumentar el número de beneficiados. Asimismo, la estrategia CONTIGO, que fue acompañada por una serie de apoyos más amplios en términos del desarrollo de las comunidades indígenas, microrregiones aisladas, así como de hábitat (Ordóñez, 2017: 72).

En cuanto a este último sexenio priista del siglo XXI, el de Enrique Peña Nieto, existen numerosas y valiosas formas de abordar la acción de su gobierno. Por una parte, Melina

Altamirano (2019) discute las políticas sociales con enfoque de género que se dieron entre 2012-2018. Por otra, Roldán Xopa (2018) debate sobre las reformas estructurales de 2013 y sus consecuencias en cuanto a las funciones del Estado contemporáneo. También están los trabajos de Carlos Barba (2016) y Gerardo Ordóñez (2016, 2017) que estudian la implantación de políticas sociales. Pero también se hace desde el estudio de las *élites tecnocráticas* como sería el caso de Hernández (2021).

Desafortunadamente no se podrán señalar todos los trabajos existentes en cuanto al gobierno de EPN, porque hacerlo sería un sinónimo de presentar un apartado para analizar todo lo realizado por él, pero sí se tomarán algunos elementos empíricos que ayuden a comprender de una manera mejor y mucho más amplia cómo se ha dado la aplicación de ciertas políticas para entender al Estado y saber a qué se refiere a un Estado de bienestar o uno Estado neoliberal.

Ahora bien, respecto a la política social implementada en este sexenio hay que tener en cuenta de 1990 a 2000, el país ha padecido una serie de reformas que permiten agregar o quitar programas sociales, a saber,

el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), creado en 1997, rebautizado en 2002 como OPORTUNIDADES; el Seguro Popular instituido en 2003; el Seguro Médico para una Nueva Generación, establecido en 2006; programas de pensiones no contributivas locales instaurados a partir de 2003, y el Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más, creado en 2007. (Barba, 2016: 85).

Pues dicho argumento permite extender la etapa de reformas hasta el sexenio de Enrique Peña Nieto que va de 2012-2018. Entonces, bajo el entendido que entre gobiernos se da la consecución o modificación de los programas sociales, hay que señalar que Peña Nieto contó con dos reformas constitucionales en cuanto a seguridad social y asistencia. En primer lugar, se tiene una pensión universal pensada hacia adultos mayores de 65 años. En segundo lugar, se habla de un novedoso seguro de desempleo que se activaba a partir de haber cotizado durante 24 meses, y que constaba de un periodo de protección salarial por seis meses (Ordóñez, 2017: 74-75).

Hasta este momento se continuaba con la acción de exclusión de los beneficiados de una política social de este estilo. Carlos Barba (2016: 110) argumenta que lo preocupante,

en ese entonces, de la reforma de pensiones “universal” era su carácter obligatorio, pues ésta no iba a permitir el registro de alguien que no cumpliera con los criterios de no contar con ningún tipo de ingreso u otras pensiones. Al final del día, la reforma estableció una asignación de 1,092.00 MX al mes (Ordóñez, 2017: 75), el cual fue el monto asignado por el CO-NEVAL (Barba, 2016: 110).

Concerniente a la segunda reforma social indicada, ésta también contó con severas críticas, pues la misma contaba con un carácter que no ayudaba en nada a entender la universalización de una política pública. En otras palabras, el seguro de desempleo sólo fue válido para aquellos trabajadores que comprobaran una estadía de 24 meses en todos aquellos trabajos dentro del empleo formal y bien establecido (Barba, 2016: 111).

Por otro lado, una política que también ha sido emblemática desde el periodo peñanietista es la que tiene ver con la Cruzada Nacional con el Hambre, la cual tuvo como objetivo atender a los sectores de la población que hayan desarrollado índices altos de pobreza extrema (Arroyo, Ochoa y Hernández, 2016: 299). Pasando a los criterios de evaluación de esta se dieron con las siguientes conclusiones.

Tal como se ha estado demostrando, las políticas sociales que se han aplicado básicamente hasta ese sexenio presidencial han contado con un carácter de exclusión. Esto representa un serio problema, pues muestran la poca importancia o incapacidad para extender la política hacia otros sectores. Por ejemplo, la CNCH contó con la misma limitante, ya que se planteó “atender a una cuarta parte de la población que presenta el problema de carencia alimentaria y no se plantea una estrategia de ampliación gradual de la cobertura hacia esta población” (Arroyo, Ochoa y Hernández, 2016: 300).

Por último, se contó con una reforma enfocada al sector educativo y de profesores para que en conjunto logaran una mejor enseñanza en todos los niveles educativos a cargos del Estado. De ellas se dieron algunas derivaciones secundarias como la creación de una institución encargada de dirigir y evaluar la calidad educativa, es decir, el Instituto de Nacional de Evaluación Educativa, iniciada en 2013 (Ordóñez, 2017: 75).

De esto no sólo hay que entender que la acción hacia las esferas políticas, sociales y económicas ya se hacía con los criterios propios del Partido de Acción Nacional, sino que también debe valorarse bajo qué sentido se siguió el *pacto de dominación* en un

neoliberalismo, que según Viviane Brachet-Márquez (2010: 194), se había consolidado en las últimas administraciones del PRI.

En este orden de ideas, se tiene a la administración actual, la del presidente Andrés Manuel López Obrador. Ahora bien, conviene advertir desde ahora que como es un gobierno que actualmente está en funciones activas, por lo tanto no hay estudios o análisis que aborden una crítica sustentada a la política social de AMLO, pues apenas estamos en 2022, lo cual da entender que todavía existe un tramo en el cual deberá construirse y al final del mismo evaluarse a partir de metodologías, instrumentos o instituciones como el CONEVAL qué tan viables fueron todos estos programas y si llegaron a cumplir sus objetivos, si mejoraron o empeoraron la situación que “atendieron”.

Explicado lo anterior, hay que saber que la política de intervención, acción y regulación de AMLO cuenta con los siguientes programas: Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, Sembrando Vida, Jóvenes Construyendo el Futuro, Beca para el Bienestar Benito Juárez de Educación Básica, Beca Universal para el Bienestar Benito Juárez de Educación Media Superior, Beca para el Bienestar Benito Juárez de Educación Superior, Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad, Programa de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras, La Escuela es Nuestra, Producción para el Bienestar, Bienpesca, Tandas para el Bienestar, Fertilizantes para el Bienestar, Programa de Mejoramiento Urbano, Programa Nacional de Reconstrucción y Precios de Garantía (Programas para el Bienestar, 2022).

Como se puede apreciar, esto es un esquema de intervención bastante amplio que, al parecer, cubre sectores importantes de la población. La protección, asistencia y apoyo que brinda el actual gobierno para llevarlos a cabo ha tenido que desarrollarse en escenarios que quizá no se plantearon cuando se les formularon. El primer inconveniente que se tiene de ello es la situación crítica económica y de salud derivadas de la pandemia por el Covid-19, cuando en 2020 la mayor parte de los países comenzó por cerrar todo tipo de fronteras para evitar el alza de los índices de contagios.

Mientras que por otro lado, está la mala distribución con la que ha rediseñado el gasto social de la presente administración en cuanto a la política de bienestar (Jaramillo, 2022). Asimismo, están los criterios bastantes deshonestos en cuanto a la aplicabilidad del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, o los supuestos casos de corrupción de otro

programa federal: Sembrando Vida, el cual, según la crítica está en la manera de favorecer a los conocidos del presidente en la asignación de los recursos federales en cuanto al programa.

Como se puede notar, la escasa información de esto es proveniente de algunos espacios críticos como las revistas *Letras Libres* o *Nexos*, pero también de comentarios que se han escuchado en la arena política a la hora de exigirle cuentas al actual presidente. Todo de esto vale siempre y cuando se conozca a la fuente de quién lo dice y/o escribe. Queda pendiente la tarea de atender la política social de AMLO. Quizá para un futuro próximo se cuente con la intención de hacerlo.

4. Conclusiones

Dado lo discutido anteriormente se puede concluir lo siguiente. Como ya se demostró, una parte de la historia del Estado mexicano contemporáneo corrió por un gran tramo en el Estado de bienestar mexicano. Aunque se sentaron las bases en materia jurídica a partir del criterio constitucional de 1917, esto no fue garantía alguna para que de manera inmediata se presentaran los recursos materiales, económicos y jurídicos para que se pensara en sí ya la presencia de un Estado de este tipo.

Al contrario, tuvieron que pasar algunos gobiernos para que se fuesen dando los criterios necesarios para que se pusieran en práctica los preceptos dictados en la Constitución de 1917 pertenecientes a los criterios mínimos de subsistencia. Pero como esta empresa no dependió de sólo un actor, se mostró que desde el concepto discutido por Brachet-Márquez, *pacto de dominación*, fue esta acción la que posibilitó grandes avances. El Estado evitó una destrucción entre el capital y la clase obrera, pero para ello esta forma política tuvo que progresar como mediador entre estos actores.

Si bien se mostró que no es posible de hablar un pacto, pero sí de varios *pactos de dominación* a lo largo del siglo XX, esto fue suficiente para que se ejercieran mecanismos de política social no de abajo hacia arriba, como ingenuamente se pensaría, sino que a partir de este fuerte mecanismo de control, represión y negociación entre la clase obrera y el Estado, se puede hablar con toda seguridad de varias concesiones realizadas desde el Estado con el fin de no sólo poner en jaque a los capitalistas, sino también al régimen autoritario y corporativista.

Todo esto se dio bajo un marco de acción entre la diversidad de elites que se encargaron de hacer las políticas con base en los criterios del capital, la clase obrera y los del Estado. Esto estuvo correlacionado con las disputas internas del partido oficial (respectivamente con sus variantes de nombre, pero siendo en esencia lo mismo), así como también de un fuerte proceso de industrialización, progreso y una aparente estabilidad política desde la salida del expresidente Plutarco Elías Calles.

Otro de los grandes tropiezos, derivados del proceso después de la Revolución Mexicana, fue la importancia en un segundo grado con la que contó la política social, ya que en primera instancia se encontraba la política económica, pues era necesario primero tener los recursos económicos que dieran paso seguro a la reestructuración del país una vez que se concluyó el proceso revolucionario del México contemporáneo.

Otro punto que influyó en esto, fueron las movilizaciones obreras que, gracias al espacio generado por Cárdenas, en un sentido de libertad relativo en cuanto a espacio de acción política, comenzarán a manifestar sus exigencias para que los empresarios hicieran valer los diversos puntos de respeto hacia la fuerza de trabajo. Pero esto se detuvo por mucho tiempo, lo que hizo que fuese el mismo Estado quien otorgara las necesidades materiales inmediatas debido a la gran incapacidad y desinterés del capital nacional por hacer válidas las garantías constitucionales de la clase obrera depositadas en la Carta Magna de 1917.

Y desafortunadamente esta lógica de proyecto nacionalista y proteccionista llegaría a su fin con los elementos de exigencia internos y externos que solicitaron con urgencia un cambio del modelo económico. Como se mostró en el capítulo anterior, las crisis del Estado de bienestar han sido entorno a las crisis fiscales, es decir, cuando los Estados gastan más de lo que registran como ingresos. Pues en ese sentido pasó algo similar. Claro que el país desde los años 80 ya no estaba en condiciones de mantener un gasto programado en la política social, ni en la infraestructura ni en subsidios. Fue un Estado muy grande, con una participación muy marcada en las esferas sociales y económicas, tanto así que en política monetaria y financiera contradecía a los reglamentos del Banco de México para el desarrollo de los proyectos de nación.

Esto era un síntoma expresado sin temor de que los gobiernos ya no podían continuar con el mecanismo interventor del Estado. Fue hasta la década de los 80 que el país se declaró incapacitado para continuar con la liquidación de la deuda externa. Esto debilitó y

destruyó el proyecto económico que se tenía. Para los opositores al programa expuesto desde Cárdenas fue un excelente motivo para poner en marcha las políticas económicas que eran parte de la teoría neoliberal, o también conocida como economía neoclásica.

El giro a otro proyecto “más libre” y enfocado a mercantilizar muchos bienes y servicios contó con medidas como la privatización, la regulación y un papel interventor mínimo del Estado. Desde la década de los 80 ya no se hizo referencia a su proyecto como el que se dio desde los tiempos de Cárdenas hasta con José López Portillo. Lo que se mostró de ellos fue un cambio radical en la manera de operar el gasto público y bajo qué criterios distribuirlo. En ese sentido, los gobiernos de este periodo neoliberal sentaron las bases, las desarrollaron y las concluyeron. No se tiene que ir muy lejos para volver a ver el panorama con el que se inició el Estado de bienestar y cómo terminó este en su tránsito hacia el modelo neoliberal.

Tal y como sucedió en los gobiernos de la industrialización, con la política neoliberal se continuaron los criterios de exclusión, pues otro elemento que imposibilita hablar propiamente de un Estado de bienestar fue su acción restringida que en un principio la política social tuvo por beneficiarios a las personas involucradas en el proceso de industrialización y modernización del país, pero que este actor ya no ocupó por mucho tiempo el papel de protagonista, pues como señaló Brachet-Márquez, a partir del Movimiento de 1968 se mostraron los diferentes grupos interesados en la dirección de la política nacional.

Todo lo anterior nos permitió llegar a nuestro objetivo, explicar las funciones entre un tipo de Estado y otro entre los siglos XX y XXI. Pero es muy difícil señalar la dinámica con la que siguieron los siguientes gobiernos llegado el momento de conclusión del proyecto neoliberal y el seguimiento de los gobiernos en transición. Por ello, en este trabajo se opta por mencionar que el Estado de bienestar mexicano está vigente, pero desgraciadamente está viciado y continúa con una dinámica de tipo neoliberal, pues hasta el momento se mantienen aún muchos de los criterios coyunturales y asistencialistas que lo hacen así.

CONCLUSIÓN GENERAL

Como se había dicho en la introducción del presente trabajo, el Estado resulta ser un tema bastante interesante, pero a la vez muy complejo y bastante amplio. En la presente tesina se mostró una manera más en la que se puede entender al Estado, pues hablar de los orígenes, funciones y la manera en la que se estructura para su continuidad ayuda a comprender desde las tipologías que diversos autores han presentado, hasta la transición que se dio en el caso mexicano entre un modelo y otro.

Partimos desde conceptos muy generales y abstractos para entender en mayor medida la figura que ha ocupado el Estado desde su aparición, la cual tiene que ver con las diversas confrontaciones de aquellos grupos que se opusieron a una nueva estructura. En ese sentido, se argumentó y demostró que algunas cualidades del Estado son producto directo de un proceso de expropiación de facultades de otros sectores. Recordemos que el Estado nace derivado de los conflictos violentos entre partidarios y enemigos de la nueva forma de organización política, la cual, estudiosos como Maquiavelo o Weber denominaron Estado.

Se sabe ahora que el Estado es un actor que no está fijo, hablando en sentido abstracto, sino que cuenta con una serie de facultades e instituciones y órganos a su servicio que buscan mantener los principales objetivos de este, así como llegar a ellos. Es decir, esto permite comprender que la figura del Estado no es sola, inamovible o inalterable, porque si fuese el caso no podríamos hablar de figuras a su alrededor, a veces llamadas instituciones. Pero tampoco podríamos hablar de sus tipologías. Sin embargo, esto ayuda a ver y contrastar que cuando se discuten desde estas figuras conceptuales que se hablan de funciones y objetivos estatales según sea el tipo de Estado al que se haga referencia.

Es decir, se mostró que el Estado de bienestar mexicano en sus albores, desarrollos y todavía sus tiempos finales, incurrió en prácticas en conjunto que le permitieron establecerse dentro de los parámetros industriales y de modernización que se mencionaron, pero esta lógica no va a ser la misma si se le compara con su opuesto inmediato, es decir el Estado neoliberal. A partir de esto, se sabe que las funciones de la forma política están encaminadas a la privatización de las empresas estatales, en establecer mecanismos óptimos de regulación, pero mínimos en cuanto a la intervención de la forma política.

Este contraste también sirvió para entender cómo los procesos de globalización y los efectos de las olas del proceso neoliberal, en conjunto con las exigencias del sistema de capitales nacionales, de los gobiernos, y simpatizantes, mostraron interés en que se dejara a un lado todo este proceso de desarrollo nacionalista y proteccionista. De esta manera llegó el momento de soltar lo máspreciado, ya que su utilidad había perdido la vigencia que tuvo hasta los años setenta y ochenta del siglo XX.

Otro hallazgo que resultó interesante es la asimetría que los dos modelos ejercieron a la hora de elaborar y aplicar las políticas necesarias en los sectores urbanos y rurales. Se menciona que el piso no fue parejo porque el proceso por el cual se daba el desarrollo del Estado mexicano contemporáneo era consecuencia de las dinámicas internacionales de los conflictos bélicos mundiales, como la Segunda Guerra Mundial, la Guerra Fría, y claro, el mismo interés de los gobiernos consecutivos para lograr una país más atractivo en cuanto a inversiones extranjeras y para la generación de infraestructura que corrió en mayor parte por el Estado hacia el capital nacional, la cual tiempo después sería usada por el capital de tipo extranjero.

De todo lo expresado hasta aquí sirve para mostrarnos que la política rural solo ha sido valorada en algunos cuantos gobiernos, pero que a medida en que se acercaban los gobiernos neoliberales inmediatamente se pasó a una política de la mercantilización de la tierra, la cual despojó a los pobladores más débiles y quedándose únicamente los más fuertes de la industria. Pero esta acción resultaría no tan provechosa cuando se aplicó el acuerdo comercial más importante de la región en aquel entonces, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Por último, como resultaba ser una expresión muy recurrente en cuanto a las supuestas ventajas que se tendrían al transitar de un tipo de Estado a otro, en términos reales y prácticos fueron distintos. ¿A qué se debe esto? Que durante el proceso de la globalización que atravesó el país tuvo que desarrollarse un proyecto cuando aún no lograba consolidarse en la política a partir de la distribución de beneficios de manera universal. De hecho, hoy en día se sigue con el criterio de una política que aún no tiene al proceso de universalización y eso sin contar que hay políticos perversos que utilizan los mecanismos de un Estado de derecho para la generación de condiciones de vida inequitativas.

Por ello es necesario revalorar hasta qué punto es necesario que se cuente con un Estado que trabaje bajo el criterio de mercantilización de la vida. Pues prueba es el sistema privado de pensiones, de servicios médicos, la capacidad de adquirir alimentos y bebidas, el proceso educativo, social y cultural, etc. Un sistema que se ha realizado a partir de los fines comerciales más oscuros de la sociedad, y que marginan a los elementos esenciales de una vida digna y de sana convivencia por parte del Estado y sus sectores para que estos en conjunto encuentre formas de vida más enfocadas a nuestras necesidades reales.

Por todo lo anteriormente expresado, resulta necesario revalorar a un Estado de bienestar, aunque ahora debe afrontar las condiciones más apremiantes de una sociedad cada vez más desigual y desinteresada por el bien común.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. (2014). “Prólogo”, en L. Aguilar y J. Alatorre. *El futuro del Estado social*, (pp.7-24). México, Universidad de Guadalajara-Miguel Ángel Porrúa.
- Arroyo, I., Ochoa, S., Hernández, C. (2016) “Cruzada Nacional contra el Hambre: Análisis de su diseño desde un enfoque de seguridad alimentaria”, en E. Valencia y G. Ordóñez (Coords.), *Nueva ronda de reformas estructurales en México. ¿Nuevas políticas sociales?*, (pp. 299-328). Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- Barba, C. (2016). “Las propuestas de reformas y las nuevas estrategias sociales del gobierno de Enrique Peña Nieto”, en E. Valencia y G. Ordóñez (Coords.), *Nueva ronda de reformas estructurales en México. ¿Nuevas políticas sociales?*, (pp. 85-122). Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- Barba, J. B. (2019). “Artículo tercero constitucional. Génesis, transformación y axiología”. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 24 (80). (pp. 287-316). <https://www.scielo.org.mx/pdf/rmie/v24n80/1405-6666-rmie-24-80-287.pdf>
- Bizberg, I. (2012). “El régimen de bienestar mexicano, del corporativismo al asistencialismo”, en I. Bizberg, y S. Martin, *El Estado de bienestar ante la globalización: el caso de Norteamérica*, (pp.147-177). México, El Colegio de México.
- Bobbio, N. (2016). “Capítulo III. Estado, poder y gobierno”, en N. Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*, (pp. 68-187). México, Fondo de Cultura Económica.
- Brachet-Márquez, V. (2001). *El pacto de dominación: estado, clase y reforma social en México, 1910-1995*. México, El Colegio de México.
- _____ (2007). “Capítulo VII. La reforma de los sistemas de salud y previsión social en México, 1982-2000”, en V. Brachet-Márquez (Coord.), *Salud pública y regímenes de pensiones en la era neoliberal: Argentina, Brasil, Chile y México (1980-2000)*, (pp.291-348). México, El Colegio de México.
- _____ (2010). “Capítulo 5. Seguridad social y desigualdad, 1910-2010”, en F. Cortés y O. de Oliveira (Coords.), *Desigualdad social*, (pp. 181-262). México, El Colegio de México.

- _____ (2011). “Capítulo IV. Reformas de la salud en México 1990-2010: un balance y tres escenarios futuros”, en M. Uribe (coord.), *Los vaivenes de las políticas sociales en Argentina, Colombia, Chile, México y Uruguay. ¿Neo o Posneoliberalismo?*, (pp. 115-138). México, Editorial Porrúa y Universidad de Guanajuato.
- Calcagno, A y Calcagno, A. (2015). *El universo neoliberal. Recuento de sus lugares comunes*. Madrid, Ediciones Akal.
- Cárdenas, J. (2016). “Capítulo primero. Las características jurídicas del neoliberalismo”, en J. Cárdenas, *El modelo jurídico del neoliberalismo*, (pp.1-36). México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Flores.
- Cárdenas, J. (2017). *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carré de Malberg, R. (1948). “Preliminares”, *Teoría general del Estado*, (pp. 867-871). México, Fondo de Cultura Económica.
- Cordera, R. y Tello, C. (2021). *México: la disputa por la nación: perspectivas y opciones por el desarrollo*. México, Siglo XXI Editores.
- de Cabo, C. (1986). “Capítulo primero. El Estado en la nueva fase del capitalismo desarrollado”. *La crisis del Estado social*, (pp.13-95). Madrid, Promociones Publicaciones Universitarias.
- de la Garza, E. (1992). “Neoliberalismo y Estado”, en A. Laurell (coord.), *Estado y políticas sociales en el neoliberalismo*, (pp.59-74). México, Fundación Friedrich Ebert. Representación en México.
- _____ (1988). I. “Superexplotación, Estado social y corporativismo”, en E. de la Garza, *Ascenso y crisis del Estado social autoritario. Estado y acumulación del capital en México (1940-1976)*, (pp.9-36). México, El Colegio de México.
- Diccionario del Español de México (DEM). (2022). Neoliberalismo. [neoliberalismo | Diccionario del español de México \(colmex.mx\)](https://dem.colmex.mx/ver/expropiar)
- _____ Expropiar. Consultado en: <https://dem.colmex.mx/ver/expropiar>
- _____ Fin. Consultado en: <https://dem.colmex.mx/Ver/fin>

- ____ Persona física. Consultado en: <https://dem.colmex.mx/Ver/persona%20f%c3%asica>
- ____ Privatizar. <https://dem.colmex.mx/Ver/privatizar>
- ____ Polisémico. Consultado en: <https://dem.colmex.mx/Ver/polis%c3%a9mico>
- Escalante, F. (2018). “Aproximación al Coloquio Lippmann”, en *Así empezó todo. Orígenes del neoliberalismo*, (pp.15-31). México. Ediciones Cal y Arena.
- Escalante, F. (2019). *El neoliberalismo*. México, El Colegio de México.
- Fernández, R. (2021). “Capítulo segundo. Las funciones públicas y otras actividades del Estado”, en J. Fernández, *Derecho administrativo del estado de San Luis Potosí*, (pp. 27-42). México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gallego, M. (2008). “Capítulo 5. Estado social y crisis del Estado”, en R. del Águila, *Manual de ciencia política*, (pp.107-138). Madrid, Editorial Trotta.
- García-Pelayo, M. (1977). “Capítulo 1. El Estado social y sus implicaciones”, en M. García-Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, (pp.13-91). Madrid. Alianza Editorial.
- Gordillo, A. (2017). “Capítulo XII. Los órganos del Estado”, en A. Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*. Tomo I, parte general, (pp. XX- XII-44). Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo.
- Greaves, C. (2010). “La búsqueda de la modernidad”, en D. Tanck de Estrada (coord.), *Historia mínima de la educación en México*, (pp.188-216). México, El Colegio de México.
- Guillen, H. (2018). “Los orígenes del neoliberalismo: del Coloquio Lippmann a la Sociedad del Mont-Pèlerin”. *EconomíaUNAM*, 15 (43). pp. 7-42. [1665-952X-eunam-15-43-7.pdf \(scielo.org.mx\)](https://doi.org/10.1665-952X-eunam-15-43-7.pdf)
- Harvey, D. (2015). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid, Ediciones Akal.
- Heller, H. (2017). “Capítulo X. Esencia y estructura del Estado”. En H. Heller, *Teoría del Estado*, (pp.256-354). Fondo de Cultura Económica.
- Hernández, R. (2021). “Capítulo 1. La política y las instituciones (1946-1982)”, en R. Hernández, *El oficio político. La élite gobernante en México (1946-2020)*, (pp.23-68). El Colegio de México.

- Jaramillo, E. (2022). “Primero los menos pobres”. *Letras Libres*, 2022. Recuperado de [Primero los menos pobres | Letras Libres](#)
- Jellinek, G. (2017). “Capítulo XVI. Los órganos del Estado”, en G. Jellinek, *Teoría general del Estado*, (pp.485-505). México, Fondo de Cultura Económica.
- Kammler, J. (2006). “El Estado social”. En W. Abendroth y K. Lenk, *Introducción a la ciencia, política*, (pp.91-124). Barcelona, Editorial Anagrama.
- Kerstenetzky, C. (2017). “Capítulo I. El Estado de bienestar social: una demarcación (1870-1975)”, en C. Kerstenetzky, *El Estado de bienestar social en la edad de la razón. La reinención del Estado en el mundo contemporáneo*, (pp.31-50). México, Fondo de Cultura Económica.
- Loeza, S. (2010). “Capítulo 1. La metamorfosis del Estado: del jacobinismo centralizador a la fragmentación democrática”, en S. Loeza y J. F. Prud’homme, *Instituciones y procesos políticos*, (pp. 23-69). México, El Colegio de México.
- Loyo, E. (2010). “La educación del pueblo”, en D. Tanck de Estrada (coord.), *Historia mínima de la educación en México*, (pp.154-187). México, El Colegio de México.
- Martínez de Pisón, J. (1998). “Capítulo 1. Estado social y derechos sociales”, en J. Martínez de Pisón, *Políticas de bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales*, (pp. 23-68). Editorial Tecnos y la Universidad de la Rioja.
- Medina, L. (2017). *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-2000*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Meyer, L. (1977). “El Estado mexicano contemporáneo”, en *Historia Mexicana*, Vol. XXIII (4), pp.722-752. Consultado en [Dr. Lorenzo Meyer | “El Estado mexicano contemporáneo”, en Historia Mexicana \(lorenzomeyercossio.com\)](#)
- O’Donnell, G. (2010). “Capítulo III. El Estado: definición, dimensiones y surgimiento histórico”, en G. O’Donnell, *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*, (pp.75-105). Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Ordóñez, G. (2002). *La política social y el combate a la pobreza en México*. México. Universidad Nacional Autónoma de México- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.

- _____ (2016). “La política social en los últimos diez años en México, 2000-2010: continuidades, cambios y retrocesos”, en O. Martínez, E. Valencia y L. Román (comps.), *La heterogeneidad de las políticas sociales en México: instituciones, derechos sociales y territorio*, (pp.121-142). Universidad Iberoamericana Ciudad de México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente y Universidad Iberoamericana Torreón.
- _____ (2017). *El estado social en México: un siglo de reformas hacia un sistema de bienestar excluyente*. México, El Colegio de la Frontera Norte y Siglo XXI Editores.
- Pabón, A. (2020). “Neoliberalismo: análisis y discusión de su polisemia”. *Justicia*, 25 (37). pp. 109-124. <https://doi.org/10.17081/just.25.37.3523>
- Pardo, M. C. (2010). “Capítulo 2. El Estado mexicano: ¿de la intervención a la regulación?”, en S. Loaeza y J. F. Prud’homme, *Instituciones y procesos políticos*, (pp. 72-119). México, El Colegio de México.
- Romero, M. (2019). “Capítulo II. ¿Contra quiénes debatieron? La política económica cardenista: las controversias sobre el Estado interventor y los orígenes de la inflación”, en M. Romero, *Los orígenes del neoliberalismo en México. La Escuela Austriaca*. (pp-54-93). México, Fondo de Cultura Económica.
- Polanyi, K. (2017). “Capítulo XII. Nacimiento del credo liberal”. *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, (pp. 195-210). Fondo de Cultura Económica.
- Programa para el Bienestar, (2022). Programas. Disponible en <https://programasparaelbienestar.gob.mx/programas-bienestar/>
- Serra, A. (2000). “Capítulo XXI. La organización del Estado”, en. A. Serra, *Ciencia política: la proyección actual de la teoría general del Estado*, (pp.541-556). México. Editorial Porrúa.
- Sotelo, I. (2010). *El Estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*. Madrid, Editorial Trotta.
- Trovero, I. (2021). “Más allá del “monopolio legítimo de la violencia física”. Aportes contemporáneos a la conceptualización del Estado a partir de la obra de Max Weber”.

Revista Pilquen. 24 (1). pp. 87-101. <http://revele.uncoma.edu.ar/index.php/Sociales/article/view/3100>

- Ulloa, B. (1983). “Capítulo VI. Los obreros”, en *Historia de la Revolución Mexicana 1914-1917. La Constitución de 1917*, (pp. 271-340). México, El Colegio de México.
- Valdés, M. (2007). “Capítulo 2. Estado”, en V. Alarcón y G. Emmerich (Coords.), *Tratado de ciencia política*, (pp.29-46). Barcelona, Anthropos y Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.
- Vallès, J. (2007). “Capítulo 6. El estado como organización política”, en J. Vallès (ed.), *Ciencia política. Una introducción*, (pp.85-98). Barcelona, Editorial Ariel.
- Weber, M. (1979). “La política como vocación”, en M. Weber, *El político y el científico*, (pp. 81-179). Madrid. Alianza Editorial.
- Zapata, F. (2005). *Tiempos neoliberales en México*. México, El Colegio de México.