

La Reforma del Estado y las garantías sociales en México

Mario Luis Fuentes*

La Reforma del Estado, en el tema de las garantías sociales, es un asunto mayor. No se trata de plantear la reforma de tres o cuatro leyes, o de incorporar nuevos derechos a la Constitución. Se trata, en primer término, de cómo se logra cumplir plenamente con los derechos que nuestra Constitución ya nos reconoce; en segundo lugar, de ampliar los márgenes de control sobre las estructuras que permiten y perpetúan la desigualdad social.

Estado, reformas económicas y garantías sociales

Comprender las cuestiones complejas requiere de un ejercicio intelectual en distintas dimensiones. La primera, consiste en construir un amplio ejercicio de imaginación, en el que puedan plantearse todas las posibilidades en torno a un tema específico. La segunda, requiere de un riguroso proceso de construcción o sistematización de categorías que permitan generar miradas ampliadas y comprensivas en torno a los fenómenos que

se estudian; la tercera, consiste en asumir una postura de prudencia, apertura y hasta humildad, para someter a consideración de los demás, las ideas que surgen de todo este proceso.

Pensar el Estado es uno de los retos más formidables a que se puede enfrentar cualquier persona. De hecho, prácticamente todos los pensadores más relevantes en la historia de las ideas han generado obras completas en torno al fenómeno y la figura del Estado, sobre todo en el contexto de la modernidad y su decurso. Desde Maquiavelo, pasando por Descartes, Hobbes, Locke, Espinosa, Hume, Rousseau y los ilustrados, el abad Sieyès, Hegel, Kant, Marx, han dedicado buena parte de sus sistemas filosóficos al estudio del Estado y sus

implicaciones tanto teóricas, como sobre todo sus determinaciones en la vida de las personas.

La pregunta inicial que todos estos y otros pensadores han planteado, pretende esclarecer si una sociedad puede vivir sin Estado y, si esto fuera posible, cuál sería entonces el modo alternativo de organización —o desorganización— de las sociedades.

Desde Occidente, la respuesta que se ha construido a esta interrogante ha sido definitiva: las sociedades modernas tienen en el Estado a la mejor forma de organización social posible, y en los dos últimos siglos, se ha ampliado el consenso de que aun mejor y deseable es construir Estados con formas de gobierno democráticas, y más incluso, igualitarias.

* Director del Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social.

Esta respuesta contesta en cierto modo a la segunda pregunta básica que las distintas tradiciones se han hecho con respecto al Estado: si su existencia es inevitable, e incluso deseable, entonces ¿el Estado para qué?

A esta cuestión se han dado igualmente múltiples opciones: desde la mera garantía de la soberanía nacional y de la seguridad pública para evitar, como sostenía Hobbes, la muerte prematura y violenta de los ciudadanos, hasta la generación de redes de protección social, o más aun, la generación de capacidades institucionales del Estado para garantizar a todos el acceso a la garantía plena de los derechos económicos, sociales, ambientales y culturales.

Debe anotarse que la construcción de estas respuestas, depende directamente de la noción que se tenga, en primer término, del mundo de la vida, pero sobre todo, de la visión que se asume en torno al poder y sus configuraciones institucionales, así como a la noción que se tenga, en consecuencia, de lo social.

Lo anterior implica que, de acuerdo con la noción que se tiene del poder, se construyen aparatos institucionales para construir los sistemas de políticas públicas responsables de la atención de lo social.

Así, a una visión técnico-instrumental del poder político, corresponde en las sociedades contemporáneas una visión de la democracia como un sistema instrumental del reparto legítimo del poder político, a través de sistemas electorales que promueven la competencia, reglas para la disputa electoral, así como sistemas de rendición de cuentas sobre el desempeño partidista así como de los resultados electorales en los tiempos electorales.

Esta visión del poder, predominante en el siglo XXI en Occidente, asume que de lo que se trata es de generar sistemas democráticos funcionales a las actuales condiciones de globalización económica, y de integración de los principales mercados mundiales; esto implica, a su vez, el diseño de mercados políticos competitivos en los que los ciudadanos actúan como “consumidores” de las ofertas políticas, y eligen de manera racional a los gobiernos que en mayor medida responden a sus intereses.

Esta noción, basada en las distintas teorías de la elección racional, conlleva la idea de ciudadanos-consumidores, para los cuales lo importante es contar con opciones suficientes (ofertas políticas) para la elección de los gobernantes.

Desde esta visión, una vez integrados los gobiernos legítimamente electos, se han construido distintas propuestas de políticas sociales que en lo general comparten criterios que pueden resumirse en lo siguiente:

a) La noción de un Estado proveedor de servicios y bienes sociales básicos, y la promoción de mercados privados de prestación de servicios sociales públicos, ya bien subrogados, o ya bien sujetos a las reglas del libre mercado.

b) La afirmación de que la principal tarea del Estado consiste en regular la economía, crear condiciones para la inversión y la generación de empleos, así como la flexibilización de los mercados, incluido el del trabajo, el control de la inflación y la protección del poder adquisitivo de los trabajadores.

c) Se propone, en consecuencia, el diseño de políticas de compensación en dos vertientes: una, en escenarios de relativa estabilidad y crecimiento económico, en la que se asume que los programas anti-pobreza tienen como objetivo paliar los efectos negativos de desequilibrios temporales del mercado laboral y la economía en general, y que buscan generar capacidades individuales para la integración de las personas, en condiciones de competitividad y productividad, a mercados cada vez más orientados a la generación de riqueza en el sector de los servicios y la inteligencia.

d) Esta visión de lo social asume que la mejor manera de combatir la pobreza es a través de programas que transfieran ingresos monetarios a los individuos, en el supuesto de que éstos cuentan con las capacidades para maximizar los beneficios de esos ingresos y reducir costos y riesgos. Se busca con ello dinamizar mercados locales, e incentivar el consumo el cual, a su vez, estabiliza a los mercados locales, los dinamiza y genera círculos virtuosos de crecimiento económico que, aunado a las transferencias y servicios básicos en áreas como la salud, la alimentación y la educación, se supone que prepara a los individuos para su incorporación al desarrollo económico y el bienestar social.

e) Finalmente, desde esta visión, se asume que el Estado tiene la responsabilidad de generar los dispositivos institucionales para fortalecer las capacidades individuales para el desarrollo: capacidades productivas, de generación de patrimonio y de formación de capacidades de generación de ahorro personal, que a su vez, fortalece las capacidades de ahorro interno (para propiciar mayor desarrollo) de toda la sociedad.

Debe insistirse en que, desde esta visión, la política social es vista como un instrumento adicional para fortalecer los rendimientos incrementales de la democracia en el entendido de que mercados económicos más abiertos, fortalecen las capacidades de generación de riqueza de las sociedades, y con esta base, se permite generar a su vez mayores ingresos fiscales para el Estado el cual, vía los servicios sociales, permite que las personas obtengan benefi-

cios, satisfactorios básicos, e ingreso para la formación de patrimonio.

Por ello la política social es vista como un elemento residual y hasta temporal en la concepción del desarrollo y el bienestar social. Para esta visión, construir “pesadas estructuras” institucionales para generar bienestar social constituyen un absurdo, pues de lo que se trata es que, a través de la generación creciente de riqueza, y con base en mercados eficientes, cada vez sean menos las personas que requieren de la asistencia del Estado para generar capacidades personales para su inserción en el mercado, y cada vez más las esferas de competencia de los privados en la provisión de los bienes y servicios sociales.

Lo que es más, desde esta perspectiva, la apuesta consiste en generar mercados de servicios sociales que, con base en la libre competencia, generen ámbitos de competencia que no sólo amplíen la base disponible de bienes y servicios sociales, sino que abaraten sus costos, en círculos virtuosos que, a la larga, generarían la oferta suficiente para la satisfacción de la demanda de bienes y servicios sociales que, dado el crecimiento sostenido de la economía, estarían accesibles para toda la población.

Debe señalarse que estas fueron las coordenadas en las que se pensó la generación de reformas del Estado en las décadas de los ochenta y los noventa, tanto en México como en América Latina. Se asumió que el modelo de desarrollo basado en el Estado de Bienestar estaba agotado y que había que crear nuevas capacidades de intervención institucional para garantizar el adecuado funcionamiento de la economía, basado en sistemas políticos abiertos y tendientes a la democracia.

Esta primera generación de reformas dio como resultado, en nuestro país, un conjunto de reformas estructurales que se dieron, desde el marco Constitucional, y que tuvieron una traducción inmediata en el diseño de las instituciones y de los programas públicos para el desarrollo social.

En primer lugar, en la década de los ochenta, las políticas sociales se redujeron a la generación de mecanismos de asistencia que permitieran contener los efectos de la crisis económica. Una inflación galopante, una deuda externa prácticamente inmanejable, un déficit fiscal y un desequilibrio estructural en la balanza comercial, obligaron a la contracción del presupuesto en áreas fundamentales para el desarrollo social, fundamentalmente en los ámbitos de la salud, la educación y la asistencia social.

Todas estas condiciones, se sumaron a una prolongada tendencia hacia el empobrecimiento de la población que había comenzado a generarse prácticamente desde finales

de la década de los cincuenta, y más aún, desde la década de los setenta, periodo en el que, ante la reconversión económica mundial, se tomó la decisión, desde el Estado, de controlar la inflación desde la propia contención del salario y de la pérdida constante de su poder adquisitivo.

Este prolongado periodo de empobrecimiento hizo crisis como resultado de una serie de políticas que hicieron del Estado el proveedor de prácticamente todos los servicios sociales, e incluso, se reafirmó, en 1982, con la privatización de la Banca, el poder del Estado y la decisión presidencial de que el Estado lo abarcara todo.

En esta lógica, una vez que se llevó a cabo el traslado de poderes hacia una nueva elite gobernante en 1982, se potenciaron los programas dirigidos a la contención de la crisis y se diseñaron nuevas fórmulas de atención a las zonas indígenas y rurales, así como nuevos instrumentos de atención a una pobreza urbana que en la década de los ochenta inició una tendencia creciente que aún hoy vivimos y que se adicionó a la ancestral pobreza rural que persistía y persiste en nuestro país.

Frente a este escenario, la respuesta consistió en el fomento de una mayor apertura comercial y liberalización económica de nuestro país. En los ochenta se decidió la entrada al entonces llamado GATT, así como un conjunto de medidas de reducción de aranceles para potenciar las capacidades de comercio y captación de inversión extranjera directa, la cual, en la lógica económica, permitiría sanear las finanzas públicas, detonar el crecimiento de la economía y el empleo, frenar la inflación, y reactivar los mercados y el consumo locales.

En un contexto de una globalización económica creciente, así como la consolidación del paradigma liberal-democrático a escala mundial, la decisión del grupo gobernante consistió en modificar a la propia Constitución a fin de generar, siempre desde los supuestos de esta concepción, las condiciones para una adecuada inserción de México en los nuevos escenarios internacionales.

Este conjunto de decisiones, modificó el Artículo 3º de la Constitución, el Artículo 27, y el Artículo 130, a fin de abrir nuevas rutas de modernización y de propiciar nuevas condiciones de democracia, apertura y dinamización de los sectores agropecuarios, así como nuevas formas de relación del Estado con las Iglesias, a fin de garantizar la apertura en las ideas, así como fortalecer las capacidades de tolerancia del Estado y sus instituciones.

Estas reformas, aunadas a la posterior reforma Constitucional de 1994, por la que se reconoció por primera vez el carácter pluricultural y pluriétnico de la nación mexicana, colocaron a nuestro país en una nueva ruta de moder-

nización que, más allá de estar de acuerdo con ella o no, situó a México frente a una nueva realidad y una nueva dimensión política, económica y social.

A esta primera generación de reformas a las estructuras del Estado se adicionaron un conjunto de reformas institucionales y de políticas que desmantelaron a todo un aparato productivo estatal (privatización de la gran mayoría de las empresas públicas), y que delinearon nuevas formas de interrelación e integración económica de México con el mundo, pues, a partir de 1989, se consolidó un proceso de apertura e integración con bloques y regiones económicas que terminó, en esta primera generación, con la firma y entrada en vigor, en 1994, del Tratado de Libre Comercio con América del Norte.

Así mismo, el proceso de reformas continuó en la década de los noventa y en medio de todo un conjunto de modificaciones al marco jurídico, se destacan dos por sus dimensiones y relevancia: la primera de ellas, en el ámbito de lo económico, y que consistió en la modificación de la Ley del Seguro Social.

Esta reforma es paradigmática al menos por tres razones:

1. Porque el Instituto Mexicano del Seguro Social representaba a la principal institución social construida en el marco del modelo del Estado de Bienestar, así como el principal instrumento, al menos por lo que decía su Ley, de redistribución del ingreso del Estado Mexicano.

2. Porque la modificación al sistema de pensiones, consideraba una sustitución del principio de la solidaridad social (representado en el esquema de reparto en el que estaba basado el sistema de pensiones), por el principio de la generación de capacidades individuales y estimulación de la productividad personal (representado en el actual sistema de cuentas individuales).

3. Porque la modificación del sistema de pensiones implicaba la consolidación de un modelo de desarrollo económico que privilegiaba las grandes variables macroeconómicas y fortalecía las capacidades financieras del Estado a través de la generación de reservas monetarias financiadas en buena medida por el ahorro depositado en las cuentas individuales de los trabajadores, en el marco del nuevo sistema de ahorro para el retiro.

La segunda reforma a la que se hace alusión, es la reforma político-electoral que se llevó a cabo en 1996. Esta reforma permitió la autonomía del Instituto Federal Electoral, la creación del nuevo Tribunal Electoral de la Federación, y dio como resultado la integración de un primer Congreso dividido en 1997, año en el que ningún partido político obtuvo mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

Puede sostenerse que con estas dos reformas, se consolidó en lo jurídico y en algunos ámbitos de lo institucional, un modelo de desarrollo basado en el binomio formado por el libre mercado en lo económico, y la competencia democrática en lo político, esto es, el fortalecimiento de un modelo de desarrollo nacional basado en la continua liberalización y apertura de los dos principales “mercados” que dan viabilidad y estabilidad a la sociedad: el mercado económico y el mercado político.

De todo lo anterior, pueden extraerse distintas hipótesis de trabajo, a saber:

1. Que el Estado en México ha vivido a partir de la década de los ochenta, un conjunto de reformas que lo han orientado hacia un paradigma en el que se privilegia la primacía de los criterios económicos en la concepción que hay del mercado, del individuo y de la sociedad en su conjunto y;

2. Que en función de esta visión predominante, la política de desarrollo social, o las políticas para el desarrollo social son concebidas como elementos residuales-temporales en el marco del conjunto de políticas y decisiones del Estado.

De la primera hipótesis puede deducirse que, si se asume la lógica del grupo que actualmente ejerce el poder político y económico en el poder, el proceso de reformas no ha concluido. En ese sentido, la tarea del gobierno es continuar generando los consensos necesarios, en el mercado de la política, para fortalecer y profundizar las reformas en el otro mercado, el económico.

Esto implica continuar liberalizando al mercado y flexibilizando las distintas áreas en las que la supuesta rigidez impide la construcción de condiciones para mayor desarrollo, y en el contexto de esta primera década del siglo XXI, las reformas más urgentes se presentan ligadas al mundo del mercado del trabajo: por una parte, la exigencia es continuar flexibilizando las condiciones para la inversión, lo cual implica una reforma laboral que haga más atractivas las condiciones para la contratación laboral (reducción de prestaciones y garantías), y que reduzca los riesgos sobre el capital, la inversión y la ganancia (reforma de los sindicatos y reducción de garantías sindicales).

Por otra parte, la lógica del mercado, conlleva necesariamente al planteamiento de reformas adicionales en el mundo de la política social, y ello conlleva a la deducción de distintos elementos de la segunda hipótesis, a saber, que es necesario, en primer lugar, fortalecer las políticas y programas que fomentan el consumo individual y que están dirigidos a la reactivación de mercados locales a través de la transferencia directa de ingresos, en un esquema de apoyos condicionados.

Desde esta perspectiva, lo relevante es construir a una nueva generación de personas, capaces de competir en el mercado laboral, de ser productivos y de poseer habilidades de adaptación constante a mercados cambiantes, por lo que la adquisición desde la infancia, de capacidades de alimentación, educación y salud son indispensables.

Esta necesidad del mercado de contar con cada vez más consumidores plenos, antes que ciudadanos plenos, obliga a pensar en la ya señalada profundización de las reformas, tendientes, nuevamente, a construir más mercado y más consumo, aún de bienes que no necesariamente responden a las necesidades de salud, alimentación y educación de las personas.

Debe señalarse además que aparejado a estas reformas, a partir de la década de los noventa, inició una tendencia, poco clara en cuanto a su sentido, dirigida a la creación de leyes de protección específica de grupos vulnerables de la población. Surgieron así leyes estatales para la protección de los derechos de las personas con discapacidad; en el año 2000 se creó la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes; en 2004 se reformó integralmente la Ley de Asistencia Social; se creó la Ley General de Desarrollo Social, así como la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Posteriormente se creó la Ley para la Protección contra toda forma de Violencia contra las Mujeres; la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Discriminación; la Ley Federal para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Ley para la Protección de los Derechos de los Adultos Mayores, además de reformas sustantivas a la Constitución, como la modificación del Artículo 18 Constitucional, por el que se crea un nuevo sistema de justicia penal adolescente.

Este nuevo marco jurídico estableció, en el mejor de los casos, nuevas responsabilidades para dependencias federales y para gobiernos estatales y municipales; empero, no definió nuevos mecanismos ni nuevas capacidades institucionales para el cumplimiento de lo que está plasmado en la Ley; más aún, el nuevo marco jurídico que hoy tenemos para el desarrollo social, no generó mayor claridad ni precisión sobre qué dependencias serían las responsables, y en qué medida, del cumplimiento de los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales de la población.

Finalmente, queda la consideración de que a partir del ya mencionado “adelgazamiento del Estado”, y del inicio de distintos procesos de descentralización y fortalecimiento del federalismo en México, las entidades y municipios, en la medida en que también fue dándose en ellos la alternancia política, comenzaron a diseñar sus propios programas y

propuestas sociales, incluso con estructuras administrativas que pueden calificarse de disonantes con respecto a la estructura operativa y programática de la Federación.

Esta nueva realidad, de entidades y municipios con cada vez más recursos, capacidades y “necesidad política” de legitimar su acción de gobierno, ha incrementado la complejidad y las dificultades para establecer mecanismos eficaces de coordinación y concertación para la generación de acciones compartidas para el desarrollo social y el cumplimiento de las garantías sociales.

Todas estas circunstancias generaron una paradoja en cuanto al aparato institucional de lo social. Para describirla es necesario, empero hacer varias consideraciones. En primer lugar, debe considerarse que la estructura para la atención y cumplimiento de las garantías sociales se diseñó desde una lógica y un modelo de desarrollo distinto al que hoy está vigente.

En efecto, la lógica de los gobiernos surgidos de la Revolución Mexicana, asumía que el deber del Estado era cumplir con las garantías que habían sido exigidas por la Revolución. Asimismo, debe decirse que esta organización del Gobierno y de la administración pública, respondió a una estructura vertical del poder y a una lógica de reparto y distribución de recursos y responsabilidades desde un presidencialismo que concentraba amplios márgenes de poder y maniobra, de tal forma que la estructura Sectorial de la administración pública, que respondía, sí por un lado a la pretensión de planificación centralizadora del Estado, pero también a una dinámica de distribución del poder público que garantizaba la estabilidad política del régimen.

Esta compleja forma de organización del poder y la administración pública, generó, por una parte, la ventaja de la orientación en un mismo sentido, de toda la acción del Gobierno. El hecho de que el Presidente en turno decidiera poner en marcha un conjunto de programas o estrategias específicas para instrumentar programas o acciones, ofrecía la ventaja de la garantía de la orientación de todo el esfuerzo público en una sola dirección. Por otra parte, esta manera de construir y desarrollar al gobierno, generó enormes márgenes de discrecionalidad en la toma de decisiones; el dispendio y el desperdicio de los recursos, así como la falta de continuidad en proyectos estratégicos o exitosos, en aras de fortalecer o disminuir la presencia pública de personajes políticos.

Así pues, la paradoja resultante consiste, básicamente, en que en el marco de las reformas económicas y jurídicas, no se impulsó una reforma integral de la administración pública. Esto es, ante una nueva realidad global, ante una

nueva forma de organización y distribución del poder; ante el debilitamiento del presidencialismo, y ante el agotamiento del modelo del Estado de bienestar, las dependencias e instituciones del gobierno no modificaron sus estructuras orgánicas, y aún cuando algunos de sus estatutos y organigramas fueron modificados, no se logró generar un nuevo orden institucional que respondiera, al menos, a la nueva lógica y percepción del estado y lo social.

Una administración pública estructurada por Sectores, coordinada y dirigida desde las entonces poderosas oficinas presidenciales, no sufrió modificación estructural alguna y en muy corto tiempo ha dado ya suficientes muestras de agotamiento tanto en sus capacidades para cumplir con lo que las nuevas leyes le mandatan, así como para el diseño de nuevas políticas, estrategias y programas que respondan a los nuevos retos y riesgos sociales del siglo XXI.

De esta forma, la paradoja consiste básicamente en que, dado el papel marginal que el estado le asignó a la política social, no se consideró necesario modificar su estructura organizativa; es decir, se asumió que con cambiar los nombres de los programas, los ámbitos de competencia de las subsecretarías y direcciones generales, y de construir nuevas formas y dinámicas de desempeño de las acciones, sería suficiente para adecuar la acción de toda la burocracia para adaptarla a las nuevas condiciones y circunstancias.

Como toda paradoja, ha iniciado un proceso de crisis de las instituciones que, desde ciertas perspectivas (como el del PNUD) puede considerarse ya una crisis de la estatalidad.

Al mantenerse la estructura sectorial y de dependencias públicas responsables de la política social, no se consideró que al no responder, en su diseño y propósito a una lógica de formación de mercados, antes que de realización de derechos y garantías sociales, estas dependencias han comenzado a volverse ineficientes y poco funcionales al modelo de desarrollo, pues, dicho de manera simple, tenemos dependencias diseñadas para un propósito social radicalmente opuesto al que se busca conseguir bajo el actual modelo de desarrollo.

La crisis de estatalidad que se percibe ya en nuestro país, está relacionada con distintos factores y aristas, que vale la pena señalar:

1. El desmantelamiento de las capacidades de intervención del Estado trajo como consecuencia, al menos en el ámbito de lo social, una erosión de las capacidades para cumplir con las garantías y derechos sociales que establece la Constitución.

2. El incumplimiento prolongado de los derechos sociales de grandes franjas de población, amenaza con convertirse en una crisis de legitimidad incluso del sistema

democrático, así como de representatividad de los partidos políticos.

3. El proceso de reforma y apertura económica, no fue acompañado de un intenso proceso de movilización y generación de organizaciones de la sociedad civil, promovido desde el Estado —y que hubiera sido congruente con el modelo de desarrollo vigente—, para incentivar la construcción de capacidades ciudadanas de intervención y atención a los grupos más vulnerables de la población, que permitieran generar redes sociales mínimas que permitieran paliar los efectos tanto de la crisis, como del desempleo masivo.

4. El actual modelo económico no consideró la posibilidad de que el mercado se comportaría de manera ineficiente y que permitiría, primero, la formación de mercados de provisión de bienes y servicios públicos ineficientes y de mala calidad; así como mercados privados, en la misma esfera, de alto costo, con baja capacidad para atender la demanda existente, y a costos inaccesibles para la mayoría de la población demandante.

5. Omitir la posibilidad de que el mercado actuaría de manera ineficiente, llevó a la omisión de considerar la posibilidad de que aún con crecimiento económico y generación de riqueza, la distribución de los recursos no tendría criterios mínimos de equidad que evitara lo que ya sucedió: alta concentración del ingreso; una oferta monopólica, cara y de mala calidad, así como pocos incentivos para la participación ciudadana en la provisión de servicios sociales que pudieran generar tendencias hacia el mejoramiento de la calidad de los bienes y servicios, así como hacia la reducción de sus costos.

Lo anterior permite abrir una nueva discusión. De acuerdo con lo señalado, puede plantearse que el problema en nuestro país ya no es sólo la pobreza, frente a la cual habría que generar mercados de trabajo y provisión de bienes y servicios eficientes, a través de una posible reorganización de la administración pública, sus recursos y sus programas, sino de asumir que el mercado no es suficiente para evitar y superar la pobreza, y mucho menos el problema que hoy vivimos de una profunda desigualdad social.

Esto es, lo que inició como un proceso de empobrecimiento masivo producto de la crisis económica y financiera de los ochenta, se agudizó y se transformó en verdaderos océanos de desigualdad social, acrecentados por la concentración del ingreso, que se hizo patente a partir de la crisis económica y financiera de 1995.

A ello debe agregarse que el modelo de desarrollo vigente, parte del supuesto no explícito, de que las variables económicas y sociales son constantes, a saber, que el prin-

cial problema social es el de la pobreza y que ésta responde siempre al mismo problema: carencia de ingresos que detonan y potencian la ausencia de capacidades. A menor ingreso, menor salud, menor educación y menor alimentación, reza el paradigma dominante. Lo que hay que hacer, como respuesta, y que ya se apuntó páginas arriba, es trasladar recursos monetarios a los pobres, a fin de que puedan acceder, ya sea por la vía de los servicios públicos (Programa OPORTUNIDADES), ya bien en esquemas mixtos (Seguro Popular) o ya bien, a través del acceso a mercados privados.

El reto a que nos enfrentamos frente a este paradigma es doble: por un lado, implicaría reconocer que el mayor problema social no es el de la pobreza, sino el de la desigualdad y que responde, no a uno, sino a distintos problemas cuya magnitud y complejidad han sido hasta ahora poco explorados; por el otro el de repensar las tareas que frente al problema de la desigualdad le competiría asumir al Estado, cuáles deberían dejarse en el ámbito de los mercados, y en cuáles debe promoverse e impulsarse la participación ciudadana.

Por esta razón, lo que debería comenzarse a discutir una vez más es ¿el Estado para qué? Y en este debate no es posible argumentar neutralidades valorativas; de hecho hacerlo es inútil. El problema de los indicadores económicos es que éstos no sienten hambre, pero las personas sí.

Una discusión que se plantee nuevamente la redefinición de las tareas del Estado abre la posibilidad, primero, para debatir y poner sobre la mesa las distintas visiones que hay sobre el país y logra conciliar aquellas que permitan, hay que decirlo, reducir los niveles de desigualdad que tenemos y con ello, proteger a la democracia y al modo de vida en libertad que la mayoría de los mexicanos queremos¹.

¿Reformar o reconstruir al Estado?

Si se asume que el proceso señalado de reformas jurídicas, económicas y políticas que se ha gestado en México en las dos últimas décadas, han diseñado las capacidades del Estado para intervenir, no sólo en la regulación de la economía, sino en la protección de los derechos y las garantías sociales; habría que preguntarse si no más que una reforma, se requiere de un proceso de reconstrucción de capacidades estatales para, primero, procesar y comprender la complejidad social, y en un segundo momento, tener los instru-

¹ Aun cuando hay encuestas que muestran que el 50% de los mexicanos estarían dispuestos a ceder algunas libertades a cambio de mayor bienestar, las mismas encuestas muestran también que más del 90% de los mexicanos prefiere vivir en un régimen de libertades, con equidad social.

mentos y capacidades para intervenir en la solución de esos complejos problemas sociales.

El actual proceso de reforma del Estado que se ha abierto a raíz de la aprobación y promulgación de la Ley para la reforma del Estado, abre nuevas posibilidades de construcción de acuerdos para garantizar mayor equidad y mayor grado de cumplimiento de los derechos humanos y sociales de los mexicanos.

Debe señalarse, a manera de paréntesis, que por primera vez se ha planteado una posible reforma del Estado con el concurso y consenso de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso. Este hecho es fundamental, porque las reformas que se llevaron a cabo tanto en la década de los ochenta como de los noventa, fueron impulsadas (quizá impuestas) por el entonces grupo gobernante, reformas que respondían, nuevamente, a su visión del poder, del estado, de la economía y de la sociedad.

En esta nueva dinámica de democracia incipiente que vivimos en nuestro país, tenemos la oportunidad de abrir por primera vez la discusión, y someterla a consenso, sobre qué Estado y qué tipo de sociedad queremos tener.

Sin lugar a dudas, la aspiración deseable es construir un país incluyente, tolerante, democrático y con capacidades para cumplir y hacer exigibles las garantías sociales contenidas en la Constitución y sus Leyes.

Esta afirmación, deberá llevar a que la reforma del Estado que se ha planteado, y que por Ley obliga a debatir en distintos temas, permita llevar de la mano un conjunto de reformas en lo económico y en lo político, que permitan revertir los procesos de desigualdad y exclusión social que cada vez más amenazan con ampliarse y volverse insalvables.

Una reforma del Estado que pretenda ser tal, ante las condiciones de inequidad, de pobreza, y de nuevos riesgos sociales que enfrentamos las y los mexicanos, debiera tener como objetivo, en primer lugar, reconstruir las capacidades de las instituciones del Estado, y quizá hasta plantearse la construcción de un nuevo marco institucional, que responda a las dinámicas y necesidades contemporáneas.

No se trata de adecuar o de crear un marco institucional que sea funcional al modelo económico; se trataría antes bien, de construir un nuevo entramado institucional, a través del cual el estado tuviera la capacidad de garantizar para todas y todos los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales que nos son inherentes a nuestra condición de humanidad.

Empero, una reforma o una reconstrucción de este tipo, requiere de la voluntad de los políticos para reconocer que el Estado y sus instituciones no puede estar

cooptado por los grupos privados de intereses y por los poderes fácticos que imponen una sola visión del mundo y de la vida a toda la sociedad.

Asumir que el Estado tiene como principal objetivo la garantía plena de los derechos sociales, implica sacar a la política social del papel residual al que ha sido confinada, y situarla como el principal eje de articulación de políticas, acciones y programas para la construcción de una ciudadanía social, que le dé un nuevo sustento y un nuevo sentido a nuestra democracia.

Reconstruir al estado requiere repensar en las estructuras de desigualdad, más que en las de la pobreza, y asumir que las personas son mucho más que “consumidores”.

Es tiempo de comenzar a hacer preguntas que intenten abarcar la complejidad de lo social. En medio de este proceso de la reforma del Estado se ha dicho que es posible generar acuerdos para la reforma; empero, del análisis de las propuestas de los partidos políticos, se deduce que no se está pensando, al menos en el ámbito de las garantías sociales, en una reforma mayor: se trata, en el caso de mayor profundidad, de garantizar el derecho a la alimentación en la Constitución; empero, por ejemplo, esta no es ninguna propuesta novedosa pues ya existe una Minuta, aprobada por unanimidad la Legislatura pasada, en la que se plantea no sólo el derecho a la alimentación, sino el de la seguridad alimentaria, con mucho más amplitud que lo que hoy se está proponiendo.

Frente a esta realidad, las preguntas, hay que insistir, deben reformularse: ¿cuáles son las capacidades y facultades que habría que darle nuevamente al Estado, y cuáles deben fortalecerse para la plena garantía de los derechos sociales? ¿realmente existe la posibilidad de generar empleo para todos, con calidad y acceso a prestaciones? ¿realmente el modelo de vida deseable para todos es cursar estudios superiores y tener un título universitario?

Aun más ¿cuáles son las tareas que le corresponden a los individuos, a las familias y a las comunidades, en el restablecimiento de relaciones de solidaridad, equidad y apoyo mutuo en aras de superar la pobreza, la marginación y la desigualdad?

Plantear estas preguntas no abona, en un primer momento a las cuestiones inmediatas de plantear reformas específicas; empero, permitiría aclararnos a todos qué clase de país estamos buscando y qué clase de país estamos dispuestos a construir.

Una claridad de este tipo permitiría pasar al plano de las reformas específicas: ¿habría la disposición del Ejecutivo Federal de asumir el reto de reconstruir a la administración

pública federal, desde una reforma integral a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal? ¿estaría el Ejecutivo dispuesto a ir junto con el Congreso a una reforma a las leyes Generales, (las de Salud, Educación y Desarrollo Social, fundamentalmente) a fin de superar la estructura sectorial a que está sometida la administración, así como para otorgar mayores capacidades a entidades y municipios para garantizar la adecuada y oportuna concurrencia entre los distintos órdenes de gobierno?

¿El Ejecutivo estaría de acuerdo en modificar la estructura de la planeación del desarrollo, e ir a fondo a una profunda reforma de la Ley de Planeación, a fin de garantizar la inclusión de todas las visiones sobre el poder y la sociedad, en el diseño de las políticas, estrategias y acciones del gobierno?

¿Los partidos políticos tendrían la serenidad y la voluntad política para replantear las estructuras de desigualdad económica e ir de frente a una reforma integral que permita generar una sociedad mucho más igualitaria, incluyente y mucho más solidaria que la que hoy tenemos?

¿Se tendría el arrojo de la clase política para enfrentar a poderes fácticos que está interesados en que se mantenga el estado de cosas, y que por lo tanto insisten en mantener las actuales estructuras de desarrollo y los esquemas vigentes de desarrollo social y cumplimiento de garantías?

No son preguntas muy fáciles de plantear pero mucho menos de responder. Modificar a la política social requiere de manera previa replantear a la política económica. Y hacerlo afectaría intereses creados por industrias y empresas que, bajo el amparo del argumento del libre mercado, han logrado generar estructuras monopólicas y de control de mercados prioritarios para garantizar los derechos sociales de todas y todos.

En esa lógica, la Reforma del Estado, en el tema de las garantías sociales es un asunto mayor. No se trata de plantear la reforma de tres o cuatro leyes, o de incorporar nuevos derechos en la Constitución. Se trata, en primer término, de cómo se logra cumplir plenamente con los derechos que nuestra Constitución ya nos reconoce, y en segundo lugar, de ampliar los márgenes de control sobre las estructuras que permiten y perpetúan la desigualdad social.

La exclusión de muchos no puede constituir la única visión viable para nuestro país en los próximos años. Tampoco pueden serlo la pobreza y el hambre. Hoy que existe la posibilidad y la responsabilidad establecida en la Ley, de generar consensos para reformar al Estado, veremos hasta dónde la clase política tendrá o no, la capacidad y la grandeza de miras, que requiere la enorme complejidad a que nos enfrentamos los mexicanos en el siglo XXI.