

Política Social y Reforma democrática del Estado

Jorge Alonso

Abstract:

Teniendo en cuenta el continuo fracaso de las políticas neoliberales emanadas del Consenso de Washington, se enlistan los principales intentos de la política social del gobierno foxista. Se apuntan tanto sus intenciones como sus deficiencias. Se plantea que se requiere una profunda reforma social enmarcada en una reforma democrática del Estado mexicano. Dicha reforma no llegará sin una pujante acción ciudadana.

Palabras clave: *Pobreza, desigualdad, derechos, política social, Reforma del Estado.*

Jorge Alonso.

Profesor investigador del CIESAS Occidente, miembro de la Academia Mexicana de Ciencias. Forma parte de la planta docente del Doctorado en Ciencias Sociales tanto en el CIESAS Occidente como en la Universidad de Guadalajara. Es Autor de libros, capítulos de libro y artículos académicos sobre antropología política. (Correo electrónico: jalonso@ciasasoccidente.edu.mx).

Se ha pretendido reducir la política social al combate a la pobreza. Quienes comandan la globalización proponen políticas focalizadas como maneras para reducir los costos sociales. Viendo la pobreza como la individualización de problemas puntuales, se ofrecen algunos recursos a poblaciones calificadas como de mayor riesgo en la espiral del empobrecimiento progresivo; pero las políticas globales nunca se ponen en cuestión ni desde los estados ni desde los organismos multilaterales.

Ante las reiteradas críticas y evidencias del fracaso de sus recetas, la respuesta ha sido incrementar las dosis. Al desatenderse el vínculo social se van produciendo identidades “tuteladas” y se crean fronteras artificiales al interior de las comunidades.

Paradójicamente mientras se van expandiendo los derechos políticos, se van retrayendo los sociales. Se impone la política laboral de flexibilización que va contra los derechos adquiridos de los trabajadores.

El mundo del trabajo se tornó inestable, y empeoran sus condiciones. Aumenta el desempleo y las políticas públicas del área social se van abandonando. La educación se deteriora, y los servicios de salud se precarizan. La pobreza crece desmedidamente. Se adoptan paliativos de asistencia social, que resultan insuficientes. Hay severidad para con los desposeídos y complacencia para con los poderosos. La justicia y la equidad sólo permanecen en la retórica oficial. Crecen los excluidos sin perspectivas de alguna inserción futura.

El pensamiento único, regido por los dogmas economicistas que han imperado en las últimas décadas, ha producido un desastre económico y social en América Latina, y consecuentemente en México. Joseph E. Stiglitz (¹), premio Nobel de economía en 2001, desde la dirigencia del Banco Mundial fue constatando el efecto devastador de las políticas impuestas por los organismos internacionales sobre los países pobres. Por eso mismo se ha convertido en uno de los más férreos críticos a las políticas del Fondo Monetario Internacional, que han causado excesivo sufrimiento a los países que las han aplicado. La protección de los mercados de los países más ricos ha provocado una brecha cada vez más ancha y profunda entre los países avanzados y el resto del mundo. Para que se rompa la dictadura del pensamiento único, es necesario propiciar democráticamente que se escuche la voz de los pobres (Stiglitz 2002) y que éstos se atrevan a pensar y hacerse oír. Cuando se impuso el modelo neoliberal a América Latina se prometió que las duras reformas iniciales producirían un bienestar social, que no sólo no ha llegado, sino que ha aumentado la pobreza a niveles escandalosos. El cambio de monopolios estatales por monopolios privados no ha ido acompañado de bajos precios para los consumidores. No sólo no se ha erradicado la corrupción, sino que ésta ha aumentado en simbiosis con gobiernos y los poderosos de la economía. Se prometió que los mercados resolverían los problemas ante los cuales los estados se veían fracasados, y aumentaron sin medida los problemas del desempleo, la inequidad y la destrucción ecológica. Por temor a la inestabilidad social y a los estallidos sociales, los organismos económicos internacionales impulsaron medidas paliativas de combate a la pobreza.

¹ - En 1966 Stiglitz se doctoró en el MIT. Ha sido profesor de las universidades de Oxford, Princeton y Stanford. Fungió como miembro del consejo de asesores económicos del presidente estadounidense en 1993. En 1996 fue nombrado vicepresidente del Banco Mundial. Entre sus libros se encuentran *Frontiers of Development Economics*, (World Bank, 2000), *New Ideas about Old Age Security* (World Bank, 2001), *Towards a New Paradigm in Monetary Economics* (Cambridge University Press, 2003).

La Organización de las Naciones Unidas a principios de septiembre del año 2000 realizó la denominada Cumbre del Milenio en la que los gobiernos se comprometieron a reducir a la mitad la pobreza en los siguientes 15 años. Se han multiplicado los programas de combate a la pobreza, mientras ésta sigue implacablemente creciendo, pues no se ve que el mismo modelo económico imperante es el gran generador de pobres.

A principios de mayo de 2003 en un Seminario sobre las mejores prácticas en política social que fue inaugurado en la casa presidencial en México, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) avalaron el programa foxista llamado Contigo, y en particular el programa Oportunidades. La evaluación externa que se hizo a la aplicación de este programa en el 2002 recalzó los cambios experimentados en los hogares que se incorporaron a dicho programa. Se constató que el programa permite comer mejor, comprar ropa a los niños y mandarlos a la escuela. Así se vio que este instrumento ha sido útil. Las diversas estrategias utilizadas en los hogares dan por resultado un mayor consumo. También se percibió mejor acceso a los servicios públicos de salud. Se disminuyen los gastos médicos, que son los que más hunden a este tipo de hogares. Otro dato importante es que no hubo quejas de sobornos ni apropiaciones irregulares en su desarrollo. También se percibieron nuevas formas de solidaridad entre titulares del programa. Las mujeres sienten que el dinero de Oportunidades es un apoyo a ellas. Ha sido tal el éxito de este programa foxista, que ya se está aplicando en siete regiones latinoamericanas. Los organismos internacionales acotan que con esta clase de programas es posible cumplir con la meta de desarrollo para el 2015. También anotaron que la aplicación en otras partes de Latinoamérica no se debe a que lo hayan promovido desde la cúpula de dichos organismos, sino por efecto de demostración que ha causado en otros gobiernos. Dichos organismos alabaron a este programa como uno de los mejores del mundo en materia de disminución de pobreza. Ciertamente no dejaron de ver que tiene fallas, pero también que tiene capacidades para ser mejorado ⁽²⁾.

Por supuesto que se hace ineludible atender necesidades urgentes de cerca de la mitad de la población mexicana que se encuentra, según cifras oficiales, en preocupantes niveles de pobreza ⁽³⁾. Sin los programas de atención a la pobreza esas personas estarían en peores condiciones. Sin embargo, se ha planteado que si no hay un crecimiento sostenido de un 5% del producto interno bruto por varios años, no habrá recursos suficientes para esta clase de programas que son paliativos, menos aún para la resolución de los problemas

² - *El Universal*, 8 de mayo de 2003. La presentación de los resultados de la evaluación externa 2002 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades se llevó a cabo el 23 de abril en el Instituto Nacional de Salud Pública. Se puede consultar la página www.oportunidades.gob.mx. En la página www.ciesasoccidente.edu.mx se encuentra la evaluación cualitativa de dicho programa.

³ - Los datos oficiales de 2004 indicaban que se había dado un avance en el combate a la pobreza. Esos datos se mantuvieron sin actualizarse hasta el informe presidencial de 2006. No obstante, las cifras que ya se podían consultar en el INEGI en octubre de 2006 indicaban que en los últimos años hubo retrocesos lamentables. Eso se puede constatar en www.inegi.gob.mx.

fundamentales ⁽⁴⁾. No basta con mitigar la pobreza, sino que se requiere que haya empleo productivo. Este necesita capacitación para afrontar los rápidos cambios tecnológicos, pero hay otros nudos ciegos y contradicciones que se deben resolver. Hay en México un grave desempleo hasta en egresados de carreras universitarias. Otro problema urgente es remediar la enorme desigualdad social, y la búsqueda efectiva de una redistribución de la riqueza ajena a medidas populistas y clientelares. Aparejado con la búsqueda de un crecimiento en el producto interno bruto se halla el imperativo de encontrar un mejor reparto de los recursos generados. La política macroeconómica no puede seguir disociada de la política social. Si éstas siguen en vías separadas, y aun encontradas como hasta la fecha, seguirán profundizándose los problemas hasta hacerse irresolubles. Y el medio eficaz para encontrar soluciones seguirá siendo una auténtica democracia, que permita la participación y activa deliberación de los involucrados en todos los niveles. Para lograr el desarrollo equitativo del país, se debe conseguir una reforma integral del estado, y en ella la discusión de una política social basada en la justicia.

A mediados de su sexenio el gobierno foxista anunció dos programas sociales más. Uno encaminado al alimento de familias en condiciones más depauperadas. El gobierno reconoce que hay más de cinco millones de mexicanos que no reciben ningún tipo de apoyo, debido en gran manera al diminuto tamaño de las comunidades y a su inaccesibilidad. Los primeros exámenes de este nuevo programa concluían que esa cantidad no alcanzaría ni para comprar las tortillas que requiere una familia marginada, por más que estuviera acostumbrada a mal comer. Se señaló también que en lugar de aportar dinero fresco para este programa se le quitaba a otros, como al de Microrregiones. Se ha destacado también que se han ido modificando los nombres de los anteriores programas, con mucho gasto publicitario. No se ha dicho cómo se va a llegar a esas comunidades, que debido al problema del difícil acceso ninguno de los anteriores programas las había podido incluir. Hay además contradicciones, pues se redujo el padrón de abasto de tortilla. Otras críticas señalaron que se había preferido una especie de limosnas en vez de emprender políticas de verdadero mejoramiento social de las clases más desprotegidas. Los más pobres deberían ser atendidos íntegramente y no sólo con precarios accesos a dotación de papilla y leche. También se firmó un decreto por el que se creaba el Sistema de Protección Social en Salud, que implicaba la obligación del estado de brindar asistencia médica a todas las familias que estuvieran al margen de los sistemas oficiales de seguridad social. Los recursos provendrían principalmente de parte de la federación, apuntalados por los gobiernos estatales y por las aportaciones de los beneficiados a quienes se asignarán cuotas diferenciadas de acuerdo con su capacidad de pago. Este último programa se propagandizó como parte de las medidas de una ambiciosa política social. Crítica fundamental ha sido, que si el sistema de salud actualmente existente es tan deficiente, carente de medicamentos

⁴ - Pese a que el país ha recibido importantes divisas por concepto del alto precio del petróleo en el sexenio del presidente Fox, y que los ingresos por concepto de las remesas de los migrantes ha ido en aumento, el crecimiento ha sido muy reducido, y no sólo no llegó al 7% prometido en la campaña foxista, sino que estuvo alejado del 5%.

y a punto de la quiebra, es poco el futuro del intento de llegar a toda la población (⁵). Si el viejo sistema de salud pública y este complementario funcionaran bien atenderían a un reclamo y a una necesidad básica de política social.

A principios de 2004 en México se aprobó la Ley General de Desarrollo Social. Ha sido producto de muchas presiones desde abajo. Sin embargo, se ha apuntado que la ley no logró que se asumieran con claridad las obligaciones internacionales en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Hay un importante avance en la prohibición de que los programas sean utilizados con fines distintos al desarrollo social, es decir que se utilicen para fines electorales. Hay otro evidente avance porque se reconoce un derecho a la asistencia social y al apoyo productivo. También fue un logro que se estableciera que el presupuesto al desarrollo social no sólo no disminuyera sino que creciera en la misma proporción que lo hiciera el PIB. Un mérito más tiene que ver con el mandato de crear un fondo de contingencia social. Otros logros que en el papel parecen importantes, tienen deficiencias en cuanto a su viabilidad como una señalada contraloría social, que permite que se verifique el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas, pero no se dan los cauces claros y eficaces para tal contraloría. A pesar de plantear una posibilidad de denuncia popular, no establece cómo se puede hacer, ante quiénes y las sanciones para las instituciones públicas que no cumplan. En esa forma la exigibilidad de los derechos sociales queda debilitada. Otra crítica se refiere a que los programas sociales siguen siendo paliativos mientras persista la base económica productora de pobres. No se ponen bases para modificar la situación económica generadora de graves injusticias. Para garantizar la ciudadanía se tienen que construir sociedades inclusivas (⁶).

Uno de los especialistas en análisis de la pobreza en México, Julio Boltvinik, ha hecho severas críticas a las deficiencias de esta ley, así como propuestas para mejorarla sustancialmente. Sostiene que la Ley General de Desarrollo Social tiene dos contradicciones internas que impiden que se convierta en el marco legal para combatir la pobreza. Al mismo tiempo que plantea aspiraciones multisectoriales al postular como vertientes de la política social la generación de empleo e ingreso, el desarrollo regional y la seguridad social, también es una ley de la Secretaría de Desarrollo Social. Pese a las

⁵ - En octubre de 2006 el presidente electo anunció que no sólo mantendría este Seguro Popular, sino que ampliaría su cobertura.

⁶ - En marzo de 2006 el PNUD MÉXICO dio a conocer un diagnóstico sobre vulnerabilidad político-electoral de los programas sociales federales. Resaltó que la pobreza, la exclusión y la desigualdad que enfrentaba el país constituían graves obstáculos para el desarrollo humano de millones de mexicanos. Persistían condiciones para la utilización proselitista del gasto social, particularmente en contextos electorales. Se apuntó que la complejidad de la operación en programas de desarrollo rural propiciaba que gestores intermediaran para usos políticos. En 2006 un estudio de El Colegio de México, Ciesas y Fundar arrojaron datos que tuvo que reconocer como graves la SEDESOL, pues cerca de cuatro millones de pobres estaban expuestos a la compra y coacción del voto. Las denuncias sobre la elección presidencial mexicana en el 2006 apuntaron al uso de los programas sociales a favor del candidato del PAN. Esa manipulación degrada la ciudadanía.

amplias facultades que otorga esta ley a dicha secretaría, en los hechos reduce la mirada multisectorial a una sectorial. La ley manda que dicha Secretaría presida la Comisión Intersecretarial. Pero como no resuelve el hecho de que titulares de otras secretarías se sometan a uno de sus pares, dicha comisión queda condenada a la parálisis. La única secretaría que tiene poder sobre todas las demás es la de Hacienda porque controla el presupuesto. Por eso mismo esa comisión no ha tenido ninguna reunión de trabajo durante el periodo de Fox.

Boltvinik ha señalado que a diferencia de las otras secretarías que son campos verticales de acción (como las de educación, salud, agricultura, etc.) la de desarrollo social se tiene que mover en un campo horizontal que cruza todos los sectores. Reconoce que un primer violinista no puede dirigir la orquesta. La única forma como se puede dar esa interconexión sería si la comisión intersecretarial se convirtiera en Gabinete de Desarrollo Social, y en lugar de que quien presida sea el titular de una secretaría, que fuera el mismo presidente del país quien tuviera esa responsabilidad. Boltvinik insiste en que los programas sociales requieren una interacción sinérgica entre política económica y política social. Un programa de superación de la pobreza debería ser un programa de toda la administración federal. Otra de las contradicciones de la ley es que postula derechos sociales pero no determina los medios mínimos y obligatorios para que esos derechos se conviertan en realidad. En esa forma la postulación de derechos sin medios para que operen se quedan en pura retórica. Señala que en la ley se usan de manera caótica tres conceptos distintos: vulnerabilidad, marginación y pobreza. Propone hacer modificaciones sustanciales, y reconocer un derecho universal de acceso a los programas de desarrollo social, y el derecho a recibir apoyos para eliminar la desventaja. Habría que especificar el derecho al trabajo en términos de trabajo digno y bien remunerado; añadir otros derechos como el derecho a un nivel de vida digno y suficiente, a la participación en la vida cultural, al acceso al tiempo libre y otros más. Finalmente se tiene que dejar claro que la participación en el diseño y las demás etapas de política de desarrollo social también es un derecho.

Otro de los señalamientos de Boltvinik respecto de la ley comentada es que de una manera general se propone garantizar los amplios derechos sociales, pero no estipula cómo hacer esto realidad. Pese a que la ley mandó que hubiera incrementos anuales reales al gasto social, en el presupuesto de egresos del 2005 eso no sucedió. Aunque hubo protestas, el gobierno contestó que la ley no definía qué era el gasto social. Se trató de avanzar con un reglamento publicado en 2006 por la Secretaría de Desarrollo Social, pero ahí tampoco se subsanó esa deficiencia. Debido a los problemas de esta reglamentación diputados del PRD impulsaron una controversia constitucional que a finales del sexenio foxista no se había resuelto. Otros entrapamientos de la legislación ha sido que omite distinguir dos tipos de medición de la pobreza: la genérica, que se realiza para conocer la evolución de este mal (que se basa en instrumentos estadísticos que no identifican a los hogares individuales que se encuentran en dicha situación), y la particular (que se lleva a cabo con los programas focalizados). Dicha omisión oscurece el sentido de hacer obligatorio que las dependencias y entidades que ejecutan programas focalizados utilicen las metodologías definidas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, porque se entiende que son esas dependencias las que miden la pobreza. Se ha propuesto que se haga una nueva ley

que defina ambas mediciones y se asignen responsables. Al consejo debían competer las genéricas, y las particulares a los organismos ejecutores. Pero el problema sustancial sigue siendo el sometimiento de lo social a lo económico. Boltvinik plantea que se tiene que ir más allá de la administración de la pobreza. Habría que definir tres grupos de derechos: los universales para el desarrollo social, el acceso universal a los programas, y el derecho condicionado para quienes viven en la pobreza. Urge la construcción de una política nacional de desarrollo social. Un capítulo especial se encontraría en la atención a los riesgos de pobreza. Debe existir un cuidado para tratar de que quienes se encuentren en la pobreza salgan de ella, y para evitar que otros caigan en ella (Boltvinik 2006 y 2006b).

Las propuestas de reformas necesarias y urgentes que se hicieron al inicio del gobierno foxista siguen vigentes (Muñoz Ledo 2001). La actual constitución del país ya no responde a los cambios y transformaciones del mismo, ni a las necesidades a las que hay que responder. Ha sufrido cientos de modificaciones. Hace años que se habla de reforma del estado y poco se ha avanzado. La nueva constitución debería señalar qué país se quiere para este siglo XXI. Se ha mantenido el planteamiento de la conveniencia de una revisión integral a la constitución.

Una reforma en materia de política social en un mundo globalizado no puede hacerse abstrayendo de esa realidad. La era de la globalidad obliga a un replanteamiento de la responsabilidad del estado mexicano ante esta situación. Lo novedoso de esta discusión ha repercutido en que las propuestas en esta materia no se hayan consolidado del todo. La nueva constitución tiene que dar instrumentos para que México cumpla con sus responsabilidades globales. Su política exterior debe constituirse en un instrumento para promover la vigencia del estado de derecho y no para encubrir ante los ojos del mundo las deficiencias internas. La obligación del estado de velar por los derechos humanos de los mexicanos en el extranjero tendría que reforzarse en la nueva constitución. El país, por su parte, debe ofrecer plena seguridad jurídica a los migrantes, materia en donde fracasó rotundamente el sexenio foxista. Una obligación internacional ineludible para México es la promoción y protección de los derechos humanos, la protección del medio ambiente y de los recursos. Hay que lograr el reconocimiento en la legislación nacional de la autodeterminación como derecho humano colectivo. El tema de las autonomías debe responder al reclamo de autonomías indígenas de acuerdo al Convenio 169 de la OIT. La reforma social no puede dejar de atender a las regiones de alta conflictividad. Se acepta que uno de los graves obstáculos para la consolidación de la democracia en México se encuentra en las causas económicas, sociales y políticas que han hecho surgir varias zonas de alta conflictividad. Hay otros puntos que se pueden catalogar como de potencial conflictividad. A todos ellos hay que atenderlos teniendo en cuenta a sus habitantes y evitando las salidas autoritarias, paternalistas o, peor aún, represivas.

Demanda básica en el punto relativo a los derechos humanos es que se garantice la exigibilidad de todo derecho fundamental por medio de leyes que reglamenten su

cumplimiento (⁷). En esta materia se ha propuesto que se tiene que establecer la supremacía de los tratados internacionales de derechos humanos frente al derecho interno. Se ha detectado que la autonomía que concede la Constitución a los organismos de derechos humanos se encuentra limitada por la forma como se designan a los presidentes e integrantes de estas comisiones. Se ha propuesto que, siguiendo el método de designación recomendado por las Naciones Unidas, se logren representaciones pluralistas de las fuerzas sociales, sin que se interprete esto como un reparto de cuotas entre los partidos. Los congresos tienen que superar las limitaciones de una partidocracia. Otra deficiencia es que estos organismos no tienen competencia en la totalidad de los derechos reconocidos, y no llegan a todos los poderes públicos y órganos de autoridad que los violan. Por lo tanto se debe conseguir una ampliación de la competencia de los organismos estatales de derechos humanos. Entre los derechos que estas comisiones deberían contemplar están los derechos económicos y sociales (trabajo, alimentación, vivienda, salud y educación), así como los ambientales, los culturales y los de los migrantes. También se tienen que buscar mecanismo para fortalecer las recomendaciones de los organismos protectores de los derechos humanos.

Entre los derechos económicos y sociales urge defender el derecho a la educación pública, laica y gratuita. El Estado tiene la obligación de garantizar la igualdad de oportunidades para todos en todos los niveles educativos. La educación impartida por el estado debe garantizar la libertad de expresión y de conciencia. Hay insuficiente gasto educativo y deficiente atención a la demanda. Hay baja calidad en la enseñanza y graves desequilibrios regionales en materia educativa. El gasto público en educación se tiene que incrementar. No hay que olvidar que sólo la educación de calidad es motor de desarrollo. Se tiene que acabar con el sistema burocrático anquilosado en el sector educativo. Hay que sustituir la educación burocrática por la educación democrática que dé cabida a demandas y expectativas de alumnos, profesores y padres de familia. Se debe tender a la construcción de una pluralidad educativa en el que los programas de la escuela pública incluyan tanto el conocimiento universal y nacional como los regionales.

Otros de los derechos que hay que salvaguardar son los del empleo y salario justo. Un principio que no se puede permitir que se conculque es el de trabajo igual, valor igual, sin distinción alguna. Otros temas también importantes son los relativos a la libre elección del trabajo, a las condiciones equitativas y satisfactorias para el trabajo, al seguro contra el desempleo, a la remuneración satisfactoria (que asegure que el trabajador y su familia tengan una existencia conforme a la dignidad humana), a la protección social, etc. Ya no se puede relegar el derecho que tienen los trabajadores a organizar libremente sindicatos para la defensa de sus intereses. En lo laboral se requiere un nuevo acuerdo social entre empresarios, trabajadores y el estado. En este nuevo pacto se abandonarán las formas corporativas para llegar a sustentarse en la democracia, en la libertad y autonomía de las organizaciones representativas, en la transparencia administrativa de las instituciones, en la

⁷ - En octubre de 2006 se examinaron datos de una encuesta promovida por el PNUD de México los cuales revelaban que para la mitad de los beneficiarios de los programas sociales los recursos les eran dados por el gobierno, y la mayoría no percibía que en esto tuviera derechos.

honestidad profesional de los funcionarios y en la intolerancia hacia la corrupción. No puede aplazarse por más tiempo la existencia de una estructura sindical libre, autónoma y democrática. Las autoridades laborales deben abstenerse de intervenir en el proceso organizativo y reivindicativo de los trabajadores, y han de respetar la autonomía de sus organizaciones. Se tiene que garantizar el pleno ejercicio de los derechos colectivos de sindicalización, contratación colectiva y de huelga. Por su parte, los empresarios tienen la obligación de respetar la libertad de los trabajadores a organizarse colectivamente. México ya no puede proseguir con un sistema laboral y productivo que no sean incluyentes y competitivos. Es inaceptable la pretensión de fincar el desarrollo en bajos salarios. Ese fenómeno tiene que revertirse pues produce nefastas consecuencias en lo económico y en lo social. La búsqueda de una nueva relación entre impuestos y salarios que estimule al salario, a la productividad y al dinamismo del mercado interno es también inaplazable. Se tiene que reconstruir la figura del salario privilegiando su importancia social, y concebirse como un instrumento para la distribución más equitativa del ingreso. El reto es que se creen suficientes fuentes de empleos para satisfacer las necesidades de la población. El papel de la mujer en el empleo ha aumentado. Si hace tres décadas había una mujer económicamente activa por cada cuatro hombres, al finalizar el siglo XX la relación era de una por cada dos varones empleados. Cada año un millón de habitantes ingresan a lo que se considera Población Económicamente Activa (PEA). La mayoría consiguen empleos de baja productividad o pasan al sector informal. El desempleo juvenil es alarmante, y a esto hay que añadir el desempleo de jóvenes con educación superior. Se deben crear empleos suficientes para responder a la legítima demanda de un empleo digno. Se tiene que elevar la productividad, promover el desarrollo rural integral para mejorar las condiciones de vida. El campo mexicano se encuentra devastado. Si no se atiende, se convertirá en un polvorín. No es viable que prosigan condiciones que marginen a gran parte de la PEA. La pobreza hay que erradicarla a través de la incorporación productiva de la mano de obra. Tiene que haber una revalorización del trabajo y del trabajador. Empresarios y gobierno tienen la obligación de buscar la generación de empleos productivos. Son básicos la recuperación de los salarios y la competitividad de las empresas. Las reformas constitucionales en materia laboral no pueden eludir una consulta democrática nacional. Hay que acordar las nuevas reglas que permitan acotar la conflictividad laboral y evitar que se mezcle con intereses políticos.

La normatividad de la política migratoria es atrasada y no contempla lo que ya ha suscrito México en tratados internacionales. Hay que llegar a que se garantice la bilateralidad de las políticas migratorias, a incluir los temas de la movilidad de los trabajadores y sus garantías laborales. Debe quedar salvaguardado el derecho al libre tránsito de las personas a través de las fronteras en el marco de acuerdos bilaterales y multilaterales. Se tienen que defender los derechos individuales, civiles, laborales, culturales y políticos de los mexicanos en el extranjero. Y hay que evitar caer en los chantajes que intentan poner a estos acuerdos precios tan altos como la entrega del petróleo.

Un capítulo de reformas ineludibles es el concerniente a estrategias para el desarrollo integral. Se pasó de un crecimiento hacia adentro a uno abierto al exterior, pero sin que tuviera un soporte financiero y tecnológico adecuado. Esto ha provocado la ruptura de

cadena productivas y arrojado a la marginación a millones de mexicanos. Se ha señalado que el Estado no puede desatender a las empresas nacionales para que aumenten su productividad, fomenten la integración de cadenas productivas, y buscar las formas para que la micro, pequeña y mediana industria pueda participar de beneficios de la globalización generando empleo y reactivando el mercado interno. Esto implica que se diseñe una política industrial de estado, democrática, de largo aliento, que sea capaz de explotar las ventajas competitivas y crear nuevas en sectores específicos. Tal política tendría que desarrollar instrumentos de financiamiento, tecnología e infraestructura que coloque a los productores mexicanos en buenas condiciones frente a la globalización. El estado debe tener, además, una política para el desarrollo sustentable, la cual incluiría el levantamiento de un inventario de recursos naturales para cuantificar los recursos perdidos y ver cuáles son todavía recuperables. El estado está obligado a formular una política ambiental. Es indispensable que se cree un programa nacional de energía que atienda la reconversión industrial y tecnológica para el empleo de los hidrocarburos bajo modalidades sustentables, y que busque la sustitución económica de fuentes de energía que pase de lo contaminante a lo no contaminante y de no renovables a nuevas y renovables. En este contexto la atención al recurso agua es estratégica para el desarrollo, y ha llegado a convertirse en materia de seguridad nacional. Se tiene que planear, programar y lograr una administración participativa del uso, recurso y aprovechamiento del agua. No se pueden dejar de lado los derechos ambientales. Se debe recoger y regular constitucionalmente el concepto de sustentabilidad para asegurar la continuidad de la biosfera y asegurar a las generaciones futuras un ambiente sano. Hay que enfatizar que una política social tiene que garantizar empleo, educación y salud; evitar todo tipo de discriminaciones y exclusiones. La política social en sí misma tiene que promover una integración social equitativa.

Entre las reformas constitucionales debería contemplarse la definición de la rectoría del estado en la economía, entendida como la capacidad y facultad estatal, bajo controles democráticos, para dar coherencia y eficacia a la economía y al desarrollo, para la orientación de prioridades en lo económico. Hay una cuestión crucial. En todo ese proceso de revisión y replanteamiento de las instituciones públicas el punto nodal es cómo incidir para resolver la inmensa brecha de inequidad que divide al pueblo mexicano. Si esto no se atiende, si no se llega a formas que impulsen la elevación de vida de los mexicanos la reforma del estado quedará inconclusa.

La cuestión propuesta para discutir, los nuevos objetivos sociales del Estado, nos llevan a tratar de situar en dónde se encuentra la novedad. De entrada estaría en el replanteamiento del futuro de la política social, en un mundo en donde el anterior estado benefactor ha quedado bastante debilitado, y sin recursos para enfrentar las demandas. Una supuesta novedad ha sido la planteada por la llamada Tercera vía (Giddens 1999). Sin embargo, desde América Latina han surgido propuestas otras alternativas como las que se han ido delineando en la convergencia de los Foros sociales. Una primera pista se encuentra en que no es posible que los ciudadanos renuncien a sus derechos sociales. Las antiguas demandas de que se garantice socialmente el derecho a la vida, a la alimentación, a la salud, a la educación, a la salud, a la habitación, al trabajo, al descanso, al retiro, etc., permanecen. Lo

nuevo está en los énfasis al respeto a una base igualitaria que no enfatice también los respetos al entorno ecológico, a las diversas diferencias: de género, de edad, étnicas, etc.

Amartya Sen ha recomendado dar una dimensión ética a las discusiones de los grandes problemas económicos. Lo más terrible del momento actual es que el mundo conoce una opulencia sin precedentes, pero también es inhumano el nivel elevado de privaciones de todo género, de miseria y de opresión. La pobreza además es privación de capacidades. De cara a los que han sacrificado a los hombres en los altares del mercado, Amartya Sen hace un examen crítico del papel de los mercados. Afirma que la verdadera pertinencia de ideas de justicia reside, sobre todo, en la identificación de injusticias patentes sobre las que es posible un acuerdo razonable y no en la elaboración de una fórmula general que se supone daría la clave de un método de gobierno universal. Ha defendido un acercamiento al desarrollo concebido como el proceso de expansión de libertades substanciales que las personas disponen. Sostiene que la formación de valores, la emergencia y la evolución de una ética social son también componentes de procesos de desarrollo (Amartya Sen 1995).

La actual política social en México responde a las exigencias del desarrollo capitalista en la época de una globalización sin alternativas. El proyecto dominante es intrínsecamente excluyente y productor de miseria. Crece la tendencia a una remilitarización de las relaciones internacionales que aseguren la globalización. Pero las contradicciones de ese capitalismo también son grandes y recurrentes. El capitalismo tiende a privatizar y fragmentar las luchas. Sin embargo, los movimientos de los de abajo no han cesado, y la hegemonía político-cultural del neoliberalismo empieza a encontrar cada vez más obstáculos para su legitimación. Los movimientos más críticos se han propuesto analizar el sistema imperante. Se inicia un proceso de construcción de formulaciones alternativas que cuestionando la actual jerarquía mundial se propone objetivos económicos alternos. El movimiento que surge desde abajo busca convergencias entre las fuerzas anticapitalistas del centro y de la periferia. Se van construyendo ideas fuerza centrales en la movilización mundial por construir otro mundo, necesario y posible, centrado en el hombre

Nadie duda ya de que se vive un periodo de muchas y profundas revoluciones en la tecnología de la información y en la biotecnología; que ha ido cambiando el papel de la mujer, que la globalización como tal se ha ido imponiendo una enorme pobreza. Hay contradicciones, tensiones, pero también se vislumbran oportunidades. Se ve la urgencia de un nuevo sistema de democracia internacional, y se ha ido reproduciendo globalmente un movimiento por la democracia y la justicia social que se plantea el problema de un crecimiento económico igualitario capaz de conseguir la disminución de la pobreza. La globalización ha propiciado nuevas cuestiones, nuevos problemas, pero también novedosas formas de hacer política que surgen de intervenciones sociales de actores nuevos en una diversidad de movilizaciones que apuntan hacia la constitución de una nueva ciudadanía con alcances también globales. En esta dinámica se define la ciudadanía no sólo como un status (como la pertenencia a una comunidad política determinada), sino como un conjunto de derechos (y deberes) abiertos a una participación sin fronteras. El reclamo de dignidad ha sido fundamental. Siendo la ciudadanía una construcción social, ha ido evolucionando. La interdependencia no sólo no borra la diversidad, sino que la potencia. Los movimientos

étnicos, de jóvenes y de mujeres han transformado las políticas regionales y aun mundiales. Se pone en práctica una democracia deliberativa que contribuye a la elaboración de decisiones y objetivos colectivos. Se busca la mundialización del derecho, la defensa de integraciones regionales articuladas desde los intereses de los de abajo. Se pone sobre el tapete de la discusión el derecho de los migrantes. Se plantea la vigilancia ciudadana en todos los niveles. Frente a los partidarios de una democracia global -que aciertan en la exigencia de contrarrestar la fuerte concentración del poder internacional (poder casi absoluto como no se había dado ninguno en la historia)-, dado que también surgen elementos que parecieran apuntar hacia la aspiración de una identidad que diluyera las diferencias, hay quienes destacan que habría que revalorar las identidades étnico nacionales en nombre del pluralismo, de la complejidad y de la diferenciación cultural (Zolo 2000). No sólo en éste, sino en muchos otros puntos es evidente la proliferación de tesis contrapuestas. No obstante, el esfuerzo de diálogo ha llevado a percibir sus aspectos complementarios. Se pueden ir conquistando derechos muy sensibles por todos lados: a la paz, a la preservación de la naturaleza, a una economía solidaria, al acceso a bienes comunes, a la información, al desarrollo. Y esto implica que organismos de la sociedad civil puedan intervenir en negociaciones internacionales en donde se discutan problemas del desarrollo, de la salud, de la educación, de las manipulaciones genéticas, de la diversidad cultural. Hay que pedirles cuentas a los que están decidiendo. No es posible aceptar que en el mundo se agraven las desigualdades. No pocos llaman la atención sobre el grave peligro de que la miseria se convierta en fértil terreno de nuevas dictaduras (Ramonet 2000). Se deben reformular los derechos, darle un sentido diferente a la política y entrar a una nueva etapa de democratización radical de instituciones y modos de vida con una ciudadanía en expansión (Fitoussi y Rosanvallon 1996). El proceso de los constructores de alternativas desde abajo ha mostrado también que las tecnologías son herramientas utilizables no sólo para la dominación, sino también para la humanización. Ante la imposición de modelos deshumanizantes, se han ido recreando utopías concretas que se proponen el cambio de las condiciones que imposibilitan sociedades centradas en lo humano. Hay quienes se están atreviendo a pensar y a actuar en la búsqueda de un mundo diferente, mejor y pacífico.

Son evidentes los fracasos del neoliberalismo. Después de los desilusionantes resultados en lo concerniente al crecimiento y a la equidad, se tienen que hacer reformas para revertir la inequitativa distribución del ingreso y dar prioridad a las actividades productivas y al empleo (Ffrench-Davis 2005). En este contexto por parte de la sociedad civil ha ido en ascenso la defensa de los derechos humanos. Se trata de una de las luchas ciudadanas de nuevo cuño y de más amplio espectro. Se defienden derechos individuales, grupales, sectoriales y sociales. Se ha demandado que eso no quede en cuestiones puntuales sino que se integre en una reforma constitucional. No hay que despertar falsas esperanzas. La reforma constitucional del estado por sí misma, no resolvería los graves problemas que padece el país; pero daría una base de entendimiento a las fuerzas sociales para crear una convivencia mejor. Debe haber congruencia entre el crecimiento económico y las metas de una política social; pero esto no se conseguirá si no hay también un fortalecimiento de la sociedad civil capaz de reclamar y ampliar sus derechos. La política social tiene que garantizar la emancipación humana y la felicidad personal. Hay que nadar contra corriente

de la ideología imperante que proclama que la felicidad personal se logra con la desgracia de muchos. La política social no podrá prosperar sin la fuerza de una ética basada en la solidaridad. Sin el rescate de la ética no se conseguirá la justicia social.

Para que los pobres tengan posibilidades de conocer sus derechos, exigirlos y luchar contra las injusticias hace falta una pedagogía de los oprimidos, una educación para la equidad y la ciudadanía. Se debe fomentar el surgimiento de una ciudadanía consciente y activa. Y el desarrollo de esta ciudadanía depende de la promoción de los valores de la identidad, la igualdad y la solidaridad para que los más puedan defenderse contra los valores del egoísmo y la exclusión que privan en los grupos dominantes (Roberts 2003).

Las denuncias de las desigualdades deben ir acompañadas de una acción articulada en un movimiento plural. La erradicación de la pobreza no se lograra sin una activa y pujante participación ciudadana que reedite los valores de libertad, igualdad y fraternidad que iluminen un proyecto de transformación social de un nuevo mundo posible. La reformulación de esta axiología fundante de la ciudadanía tendría que resaltar que esos valores no pueden reducirse a las normas mercantiles. Un aspecto imprescindible del nuevo dinamismo de la ciudadanización en su lucha contra la desigualdad es el exigencia de acabar también con la opresión de género que han padecido la mayoría de las mujeres. La nueva ciudadanización debe ir contra toda discriminación en una construcción de una civilización mundial de la solidaridad y la diversidad. Debemos aprender a combinar el respeto a la igualdad y a la diversidad. Se ha hecho ver que este proyecto requiere formas superiores participativas que permitan a los ciudadanos concientizarse y ejercer directamente el poder de decisión. Se trata obviamente de un proyecto de sociedad alternativa que tiene como meta asegurar la democracia plena en lo político y extenderla a los planos económico, social, cultural y ambiental. Este planteamiento apunta que una democracia social significa que las grandes opciones socioeconómicas, las prioridades de inversiones, las orientaciones fundamentales de la producción y la distribución sean democráticamente discutidas y decididas por los ciudadanos y no por un puñado de poderosos escudados en supuestas leyes implacables de un mercado que se encontraría sobre la economía al margen de las decisiones puntuales de agentes económicos. La erradicación de la pobreza no es posible sino por la construcción de una civilización de la solidaridad: Esta solidaridad debe alcanzar a la naturaleza, porque la humanidad no podrá sobrevivir sin equilibrio ecológico. En esa sociedad alternativa tendrán un lugar central las ideas del bien común, del interés público, de los derechos universales y de la gratuidad de tantos elementos básicos para vivir, como son el amor, la amistad, la comunión, el respeto, la justicia y la felicidad de compartir (Löwy y Frei Betto). Este será un ejercicio alternativo y pleno de ciudadanía.

Bibliografía.

- Aguilar Villanueva, Luis (1996), *El estudio de la política pública*, Miguel Angel Porrúa, México.
- Amin, Samir, (1997), *Los desafíos de la mundialización*, Siglo XXI, México.
- Anderson, Perry (2001), “Ideas y acción política en los cambios históricos”, en Varios, *La izquierda ante los nuevos tiempos*, Grupo parlamentario del PRD en el Senado de la República Mexicana, México, (25-45).
- Bauman, Zygmunt, (1998), *Globalization. The Human Consequences*, Columbia University Press, Nueva York.
- Blundell, John y Brian Gosschalk, (1997), *Beyond Left and Right*, Institute of Economic Affairs, Londres.
- Boltvinik, Julio (2006), “La Ley General de Desarrollo Social. Génesis, logros, limitaciones y riesgos” en Gerardo Ordóñez *et al.* coords, *Alternancias, políticas sociales y desarrollo regional en México*, Iteso, Guadalajara.
- Boltvinik, Julio (2006b), “Economía Moral” en *La Jornada* 1, 8 y 15 de septiembre.
- Bourdieu, Pierre (1998), *Contre-feux*, Liber-Raissons d’agir, París.
- Bourdieu, Pierre (2000), *Intelectuales, política y poder*, Eudeba, Buenos Aires.
- Calva, J.L. (2000), *México más allá del neoliberalismo*, Plaza y Janés, CEPAL-Naciones Unidas, México.
- Chomsky, N. (1998) *América Latina y México*, Océano, México.
- Figuerola, Montserrat (2002), “Ciudadanía solidaria: el derecho al desarrollo” en *La Factoría*, núm. 17, febrero-marzo.
- Fitoussi, J.P., Pierre Rosanvallon (1996), *Le nouvel âge des inégalités*, Seuil ; París.
- Forrester, Viviane (2000), *Una extraña dictadura*, FCE, México.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2005), *Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Fuentes Mario Luis (1998), *La asistencia social en México*, Ediciones El Milenio, México.
- García, Soledad y Steven Lukes (comps.), (1998), *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Siglo XXI, Madrid.
- Giddens, Anthony (1999) *La tercera vía*, Taurus, Madrid.
- Gray, John (2000), *Falso amanecer. Los engaños del capitalismo global*, Paidós, Barcelona.
- Habermas, J. (1998), *L’intégration républicaine*, Fayard, París.
- Hesselbein, F., y otros (1999), *La comunidad del futuro*, Garnica, Barcelona.
- Hombach, B. (2000), *The Politics of the New Centre*, Polity Press, Cambridge.
- Houtart, F., y F. Polet (2000), *El otro Davos. Globalización de resistencia y de luchas*, Plaza y Valdés, México.
- Houtart, F. (2001), “Sociedad civil globalizada: ¿la de abajo o la de arriba?”, en: *Envío*, núm. 230, mayo (41-46).
- Hutton, W., y A. Giddens (eds.), (2000), *Global Capitalism*, The New Press, Nueva York.
- Löwy, Michael, y Frei Betto Rodela, (2003), *Valores de una nueva civilización*, mimeo.
- Marshall, T.H. (1950), *Citizenship an Social Class*, University of Cambridge, Cambridge.
- Muñoz Ledo (coord.), (2001), *Comisión de estudios para la Reforma del estado. Conclusiones y Propuestas*, UNAM, México.

- Neffa, Julio César y Enrique de la Garza Toledo (2001), *El futuro del trabajo. El trabajo del futuro*, CLACSO, Buenos Aires.
- Pineda, Nicolás (1999), “Tres conceptos de ciudadanía para el desarrollo de México” en *Este País*, agosto de 1999.
- Puyana, Alicia y Guillermo Farfán (coords.), (2003), *Desarrollo, equidad y ciudadanía. Las políticas sociales en América Latina*, FLACSO-Plaza y Valdés, México.
- Ramonet, Ignacio, y otros (1999), *Penser le XXIe siècle*, Le Monde Diplomatique, París.
- Roberts, Bryan R. (2003), “La ciudadanía, la política social y los cambios de población” en Alicia Puyana y Guillermo Farfán (coords.) *Desarrollo, equidad y ciudadanía. Las políticas sociales en América Latina*, FLACSO-Plaza y Valdés, México (119-142).
- Sen, Amartya (1995), *Nuevo examen de la desigualdad*, Alianza, Madrid.
- Sen, Amartya (1998), “La democracia y la libertad son buenas para la economía” en *El País*, 16 de octubre.
- Sen Amartya (1999), “El futuro del Estado de bienestar” en *La Factoría*, núm. 8, febrero.
- Stiglitz, Joseph (2001), *El malestar en la globalización*, Paidós, Buenos Aires.
- Touraine, Alan (1999), ¿Cómo salir del neoliberalismo?, Barcelona, Paidós.**
- Touraine, Alan (2000), “Prefacio”, en: Ilán Bizberg, Macin Frybes (comps.), *Transiciones a la democracia. Lecciones para México*, Cal y Arena, México.
- Vallespín, Fernando (2000), *El futuro de la política*, Taurus, Madrid.
- Ziccardi, Alicia (comp.), (2001), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires.
- Zolo, Danilo (2000), *Cosmópolis. Perspectivas y riesgos de un gobierno mundial*, Paidós, Barcelona.