

La reforma del Estado: hacia un Estado de bienestar¹

Rolando Cordera Campos²

A manera de introducción

El gran compromiso histórico del capitalismo de la segunda posguerra resumido en el vocablo “Estado de Bienestar”, probó su eficacia histórica en la presente crisis global. Sin embargo, en la fase actual de incertidumbre y volatilidad que ha sucedido a la Gran recesión, la histeria estabilizadora contra el déficit fiscal en que se incurrió para evitar una catástrofe en 2008-2009 no sólo amenaza al mundo con un regreso del declive económico sino también al Estado de Bienestar y sus pilares primordiales, como los derechos laborales y sociales fundamentales, so pretexto de salir al paso de un endeudamiento que se considera no sólo inmanejable sino destructivo del orden económico, financiero y aún social del capitalismo globalizado.

En nuestro país, sin haber nunca avanzado significativamente en la construcción de una forma estatal de esa especie, se usa sin el menor empacho este espectro de la inestabilidad fiscal y financiera para insistir en revisiones drásticas en materia de derechos sociales y laborales, así como en la necesidad de reafirmar la política social adoptada a fines del siglo XX, basada en la focalización y las transferencias condicionadas de ingresos a los grupos pobres. Los grandes rubros del desarrollo social, como se le concebía en la era desarrollista de la industrialización dirigida por el Estado, se mantienen como grandes receptáculos del gasto público pero su vocación universalista y por ende redistributiva es soslayada cuando

¹ Ciclo de mesas de análisis y discusión “2010: Reforma del Estado y fortalecimiento de la nación”; Mesa: Estado de bienestar. Evento organizado por la Universidad Nacional Autónoma de México y la Asociación nacional para la reforma del Estado. México, agosto 2010.

² Profesor emérito, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.

no de plano desnaturalizada por la vía de los hechos en el presupuesto y la propia práctica institucional que en esos espacios se despliega.

El caso extremo se tiene en la educación pública básica, donde la pérdida catastrófica de calidad va de la mano con el secuestro de la política educativa por parte de la dirigencia sindical que tiene lugar con la aceptación del gobierno. En la salud, una vez que se optó por el “rodeo” implícito en el llamado seguro popular, el objetivo de garantía universal del derecho constitucional a la salud se ha visto distorsionado cuando no cercenado, y la descentralización de los servicios puesta en práctica a fines del siglo XX ha tendido a convertirse en fuente adicional de desperdicio, pérdidas de calidad y desvío de recursos, que conspiran contra el sistema nacional de salud en su conjunto y auspician fenómenos regresivos en la cobertura y la eficacia del sistema. De eficiencia es preferible no hablar por el momento.

México registra un alto nivel de incumplimiento de sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos, en especial los económicos y sociales; también, se vive en el país un alto grado de desprotección de sus habitantes, tanto en materia de seguridad personal y pública, como en materia social, donde se recogen déficit impresentables en los accesos garantizados a las pensiones y la jubilación, la salud e incluso la alimentación necesaria y adecuada.

Estas dos dimensiones: la desprotección y falta de garantías de los derechos fundamentales y las enorme brechas sociales que se resumen en la cohabitación de la pobreza masiva y la desigualdad económica y social aguda e incommovible, deberían ser argumentos definitivos, *prima facie*, para llevar a cabo una profunda transformación del Estado dirigida a la construcción de un régimen de derechos fundamentales exigibles, como base jurídica y política para la construcción de un nuevo curso de desarrollo.

I Si bien el Estado de bienestar surge como un gran compromiso histórico en el mundo desarrollado en torno a los derechos sociales (y laborales), su ejemplo se expande pronto al resto del planeta, en particular al mundo en desarrollo. Así, al mismo tiempo que desde los centros del nuevo sistema internacional que surgía de la guerra, se (re)descubría la centralidad del Estado como promotor de un desarrollo que, para serlo, tendría que estar acompañado de equidad y bienestar social, en las periferias se reclamaba por un derecho que con el tiempo llegó a entenderse como un derecho humano fundamental: el derecho al desarrollo.

En América Latina, en condiciones y con perspectivas diferentes en cuanto a sus niveles de vida y estructuras económicas, se empezó también a vivir el sueño de un desarrollo diferente: industrialización, sustitución de importaciones, nuevas maneras de insertarse en la economía mundial que se reconfiguraba. En el pensamiento latinoamericano, encabezado por Prebisch y sus compañeros de la CEPAL, se proponía combinar racionalidad económica con necesidad histórica, mediante la política y la acción del Estado, cuyas tareas de cambio estructural se reivindicaban como centrales para la evolución económica.

Así, el mundo entero se dio a la búsqueda explícita del crecimiento económico considerado como un factor indispensable para el bienestar social y la consolidación de los regímenes democráticos. Como paradigma reinaba el pleno empleo y la protección social y, en el lado oscuro del planeta, se veía al crecimiento económico sostenido como la ruta por excelencia para arribar a plataformas de progreso que se concretaban en los Estados de bienestar.

Intervenciones regulares del Estado en las decisiones y en los procesos económicos; aprovechamiento intenso de los fondos externos de ayuda, préstamo o inversión; protección y hasta invención del precario empresariado local, todo esto y más se puso en juego en esos años bajo las divisas del crecimiento y el arribo pronto a actividades del mayor valor agregado posible. La acumulación de capital y la inversión productiva, junto con la industrialización ampliada de las economías y la urbanización acelerada de las sociedades, fueron los vectores de la gran transformación de la segunda mitad del siglo XX.

Los resultados de ese esfuerzo (crecimiento productivo y cambio social) no se corresponden con lo que después se trataría de imponer como “leyenda negra del desarrollo”. Los detractores de esta pauta de industrialización dirigida por el Estado, han tejido “una gran ofensiva” en torno al Estado de bienestar a partir del acceso (en los años setenta del siglo pasado) a los gobiernos de Estados Unidos e Inglaterra de los defensores de las tesis neoliberales (más mercado, menos regulación, menos Estado) en consonancia con el Consenso de Washington. Ahora, sin embargo, con las disrupciones de la globalización manifestadas con brutalidad en la más reciente crisis, en diversas latitudes se ha empezado a (re)discutir el papel y el carácter del Estado en las economías, como lo ha hecho recientemente la Cepal, que ha puesto a circular el documento “La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir” donde, entre otros puntos, asegura que es “necesario dotar al Estado de mayor capacidad para redistribuir recursos y promover la igualdad”.

Para la Comisión, lo que se requiere es “un Estado de bienestar y no un Estado subsidiario, que avance hacia una estructura tributaria y un sistema de transferencias que privilegie la solidaridad social. Con una nueva ecuación Estado-mercado-sociedad se podrá alcanzar un desarrollo con empleos de calidad, cohesión social y sostenibilidad ambiental”³.

En México, es preciso hacer una reconstrucción lo más fidedigna posible del papel desempeñado por el Estado en nuestro desarrollo económico como punto de partida indispensable (y obligado) para plantear nuevas respuestas a viejos (y nuevos) problemas sin las distorsiones que “la leyenda negra” introdujo. Esta discusión sobre los usos así como los abusos (de y desde el Estado), debe inscribirse en un contexto de redefinición de la agenda política democrática. Requerimos llevar a cabo la gran reforma faltante, la del Estado social, como bisagra y paso obligado para que la reforma económica (para la globalización) y la reforma política (para la democracia) sean cuestionadas, retroalimentadas y reconducidas; es decir, para proceder a una efectiva “reforma de las reformas”.

³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir, Santiago de Chile, 2010, pp. 11-14

II El saldo social de los ya largos años de crisis, cambios estructurales y ajustes, puede aquilatarse al observar el empobrecimiento masivo y extremo, así como los crecientes déficit en materia de empleo. La desprotección social imperante, la reproducción de la pobreza, y la ausencia de oportunidades, constituyen por sí mismos argumentos *prima facie* para inscribir a la cuestión social en el contexto de nuestras reflexiones sobre un nuevo curso de desarrollo nacional; sin embargo, no han sido datos “suficientes” para impulsar acciones de Estado que asuman las carencias que condensan la cuestión social contemporánea como asuntos centrales de la agenda nacional. Desde este mirador, entonces, es que la recuperación del Estado (como actor fundamental de la política social y garante de los derechos fundamentales, el combate a la pobreza y la reducción de la desigualdad) debe ser el eje que articule los objetivos de una amplia reforma social que tiene que incrustarse orgánicamente en la organización económica y el discurso de la política. Sólo mediante su incrustación en la economía política es posible imaginar un Estado de protección y bienestar de nuevo tipo, que le otorgue al desenvolvimiento económico bases y redes sociales más robustas.

Veamos algunos números. Basándose en información de la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares 2008, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)⁴ indica que ese año había 50.6 millones de mexicanos “pobres de patrimonio”; es decir, que no contaban con un ingreso suficiente para satisfacer necesidades de salud, educación, alimentación, vivienda, vestido y transporte (ingresos inferiores a 1,905 pesos mensuales en áreas urbanas y menor a 1,282 pesos en áreas rurales).

De estos 50.6 millones, 19.5 millones eran pobres alimentarios, es decir, quienes tienen ingresos insuficientes para adquirir una canasta básica de alimentos, incluso si los destinaran exclusivamente para ese fin (es considerado pobre alimentario quien tiene un ingreso mensual *per cápita* menor de 949 pesos en área urbana y de 707 pesos en área rural). De estos 19.5 millones de personas en pobreza alimentaria, 7.2 millones se ubicaban en zonas urbanas y 12.2 millones en rurales.

⁴ Coneval, “Cifras de pobreza por ingreso 2008”, México, 2009. Cfr. <http://medusa.coneval.gob.mx>

En las localidades rurales –poblaciones con menos de 15 mil habitantes- la pobreza de patrimonio aquejó a 60.8% de la población (23.4 millones), mientras que en las zonas urbanas ascendió a 39.8% (27.2 millones).

Entre 2006 y 2008 aumentó la incidencia de la pobreza de patrimonio -el porcentaje de personas pobres- (de 42.6% a 47.4%), y la incidencia de la pobreza alimentaria aumentó de 13.8% a 18.2%.

En términos de concentración de ingresos el Consejo indica que en 2008 “el 10% de las personas con menores ingresos corrientes netos recibieron 1.4% de los ingresos corrientes totales, mientras que 10% de las personas con mayores ingresos del país acumularon 39.3% de los ingresos totales corrientes”. Y complementa: “en 2006 estas cifras fueron de 1.6 y 39.3 respectivamente, lo que muestra que la desigualdad aumentó en este periodo”.

“Aun cuando los avances y los logros de los programas sociales han permitido ampliar los servicios de salud, de educación, de alimentación y de vivienda, particularmente entre quienes más los necesitan, la pobreza por ingresos sigue siendo elevada en México (...) El incremento en la incidencia y el número de personas pobres deberá ser un elemento de particular atención en la evaluación de las políticas públicas de desarrollo social de los tres órdenes de gobierno”.⁵

Al complementar la medición de la pobreza con el método del ingreso con la óptica de los derechos sociales, el Coneval encuentra que 44.2% de los mexicanos vivía en condiciones de pobreza “multidimensional”, lo que equivale a que aproximadamente 47.2 millones de personas presentaban al menos una “carencia social”, entre las que encontramos “el ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios en la vivienda, acceso a servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y el grado de cohesión social”.

⁵ Coneval, 2009.

Del total de la población que sufría “pobreza multidimensional”, 36 millones de personas (33.7% de la población total) estaban en pobreza multidimensional moderada, es decir, que si bien tenían carencias (2.3%), su nivel de ingreso era suficiente para cubrir sus necesidades de alimentación; 11.2 millones de personas (10.5% de la población total) vivían en pobreza multidimensional extrema, es decir, que además de tener 3.9 carencias en promedio, su ingreso era insuficiente para cubrir sus necesidades de alimentación, aun si dedicaran todo su ingreso para ese fin.

En lo que se refiere a los derechos sociales, 77.2% de la población presentaba al menos una carencia social, independientemente de su nivel de ingreso y 30.7% al menos tres carencias sociales. Si consideramos por separado cada uno de los indicadores referidos, tenemos los siguientes resultados: 64.7% de los mexicanos carece de acceso a la seguridad social; 40.7% no tiene acceso a los servicios de salud; 21.7% presentaba rezago educativo en relación con el promedio; 21.6% tenía una alimentación deficiente; 18.9% carecía de acceso a los servicios básicos en la vivienda y 17.5% habitaba viviendas de mala calidad.

Los anteriores son, o deberían serlo, datos que sustentan la propuesta de una gran reforma social, dirigida a superar los estragos que acompañaron la reforma económica y a darle a la reforma política miras más amplias. Esta reforma tiene que articularse con lo político más general, es decir, con la democracia, así como con lo económico en su más amplio sentido, es decir, con el desarrollo. La reforma, entonces, debe entenderse como una plataforma política institucional y de Estado, que articule los objetivos de una amplia reforma estatal destinada a modular, a “incrustar” en la sociedad y sus reclamos la organización económica y el discurso de la política.

III No está de más recordar -aunque la historia sea, para algunos, un asunto “desechable”- que las ideas de desarrollo y justicia social surgen como componentes de la ecuación fundadora del Estado moderno. En nuestro caso, el tema social, entendido como problema y como conjunto de compromisos del Estado, es parte constitutiva de los propósitos y principios rectores del proyecto nacional plasmado en la Constitución de 1917.

Así, desde los años veinte del siglo XX, los gobiernos buscaron dar respuesta al reclamo social con reformas estructurales y políticas de apoyo y compensación a los grupos sociales

pobres, tanto en la ciudad como en el campo. Por décadas, los derechos sociales fueron los vectores que, además de contribuir a la creación de las instituciones de seguridad social, promovieron leyes dirigidas a redistribuir el ingreso nacional mediante el impulso al trabajo (de hecho, el “gozne” entre lo económico y lo social fue el empleo formal, de cuya dinámica y magnitud se hacía depender el resto de los mecanismos de protección y desarrollo social).

Visto en perspectiva, los esfuerzos del Estado se han multiplicado para hacer frente a la pobreza de masas y la desigualdad que han acompañado al desarrollo del país, aunque el saldo social de los ya largos años de cambios estructurales y ajustes puede dimensionarse al observar el empobrecimiento masivo y extremo.

En un primer momento, marcado por las crisis de los años 80 y 90, el combate a la pobreza se impuso como la gran prioridad de la política social, desvinculándose del tema de la distribución del ingreso y el crecimiento económico; los términos de “justicia social” y “derechos sociales” pierden relevancia y prácticamente desaparecen del discurso político.

Así, la política social empieza a ser “desdibujada”: de ser un medio para la redistribución gradual del ingreso, en realidad siempre sometida a los dictados y restricciones de la acumulación de capital y la estabilidad marcoeconómica, se le convierte en una “medida compensatoria” que busca llevar “alivio” a los más desprotegidos e indigentes, pero no corregir las fuerzas que los sumergen en esa situación. Esta visión divorcia a la política económica de la política social y subordina a esta última no por necesidad o contingencia sino como el fruto indiscutible de una racionalidad económica inapelable.

IV La historia y el análisis sociológico y político de las formaciones sociales que han producido el capitalismo, nos indican que el crecimiento capitalista basado en decisiones descentralizadas y maximizadoras de ganancias sólo es durable o históricamente viable, en tanto cuente con un marco estable de relaciones sociales y políticas que permita prever y calcular, y le otorgue a las expectativas de los agentes económicos un horizonte

mínimamente coherente. Este marco ha sido el Estado de derecho y, en los tiempos modernos, el Estado social, democrático de derecho. Éste es, podría decirse, el núcleo duro institucional que hace posible la sustentabilidad siempre inestable del desarrollo capitalista.

Además, en nuestro caso tendríamos que plantearnos la necesidad de contar con un “Estado desarrollista”, promotor, inductor y aún sustituto de la iniciativa y el mercado privados, sin el cual países como México no parecen ser capaces de articular y potenciar las energías económicas y sociales que supone la empresa del desarrollo nacional en una era de globalización implacable. Es, entonces, esta trinidad de “Estados adjetivados”, *social de derecho, democrático y desarrollista*, la que podría ordenar una deliberación nacional sobre la reforma a fondo del Estado que llevara a la refundación del régimen constitucional.

Es fundamental entender la relación democracia-desigualdad, como una ecuación inestable y desestabilizadora, que por ello tiene que resolverse dinámicamente en positivo, en favor de la igualdad, como un requisito *sine qua non* para que la política produzca gobernabilidad basada en legitimidad. Hablamos aquí de una dimensión que trasciende la esfera económica y se asienta, por peso propio, no sólo en el campo de la política-electoral, o de la “política normal” de que hablara Ralph Dahrendorf, sino en lo que podríamos llamar una “política de Estado”, una “política constitucional”, cuyo lapso de vigencia o centralidad no puede establecerse de antemano. Es posible proponer, incluso, que esta política articulada por el objetivo de igualdad tiene que desplegarse y sustentarse en nuevas formas de cultura cívica y de ética pública para aspirar a ser estable y duradera.

En nuestro caso, es preciso admitir que la reforma política del Estado ha desembocado en procesos impetuosos de colonización de los espacios del Estado por parte de viejos y nuevos poderes de hecho, y que el vaciamiento del Estado no sólo ha sido institucional sino de visión e ideología. El retraimiento estatal, buscado por el cambio estructural neoliberal, redujo proyectos e inversión públicos a su mínima expresión y devastó el inventario que quedaba de reflejos y resortes para pensar en y a largo plazo y así reivindicar el valor histórico de la planeación. Lo que se impuso fue la inercia y el presente continuo que da prioridad a las oportunidades y soslaya la búsqueda de objetivos.

Por otro lado, debe quedar claro que para modular o suavizar las tensiones entre economía y política o entre mercado y Estado, no se puede, bajo ningún argumento, hacer de lado a la democracia. A la vez, debería admitirse ya que intentar homologar a la democracia con el mercado, vaciándola de contenidos y criterios político-sociales, no se traduce en resultados eficientes en materia de conducción e impulso al desarrollo: éstos son, o deberían serlo, los criterios fundamentales de una reforma democrática, bien distintos a los del “decisionismo” que impera en el PRI y en algunos exégetas y oficiosos de una restauración presidencialista.

V El eje de un nuevo pacto social que combine el bienestar para el conjunto de la sociedad, sin menosprecio de la atención particular de las grandes capas desfavorecidas, la ampliación ambientalmente responsable de las capacidades productivas de la economía y el fortalecimiento de la convivencia social dentro de los marcos de la democracia y el Estado de derecho, es la reforma fiscal del Estado (que no debe quedar limitada a lo tributario). Para poder justificar socialmente un incremento en la recaudación, que en las circunstancias actuales tendrá que ser significativo, esta reforma debe hacer explícitos sus fines (tanto sociales como productivos) y, además, asumir compromisos claros sobre la utilización de los recursos y con la rendición de cuentas. Una reforma fiscal de este tipo debería llevar a, a la vez que basarse en, un nuevo pacto social abiertamente redistributivo.

Además, para que sea eficiente la política fiscal es crucial revisar el gasto público -con base en diagnósticos precisos sobre los renglones en donde puedan aplicarse modificaciones-, sobre todo si éstas son de signo negativo. Esta revisión debe contemplar un verdadero programa de austeridad y eliminación de gastos superfluos; pero precisamente por esto es que no debe hacerse con cargo a las transferencias de recursos públicos hacia los grupos más pobres (por la vía fiscal clásica y de otros mecanismos de solidaridad). El gasto público compensatorio no sólo es imprescindible ante la contingencia, es fundamental para darle a la cohesión social visos mínimos de credibilidad.

La reforma laboral, por su parte, no debe confundir la flexibilidad (que imponen el cambio tecnológico y la globalización), con inseguridad, ni abaratamiento con despidos. En todo caso, la dinámica de los mercados y sus dañinas convulsiones y veleidades deben modularse desde el mercado mismo con un seguro de desempleo y, desde el Estado, a través de las primeras -y urgentes- decisiones y acciones destinadas a la erección del Estado de bienestar: salud universal y pensiones.

Si la equidad y la superación de la pobreza van a ser prioritarias, su jerarquía debe plasmarse en la distribución presupuestaria, buscando combinaciones eficientes entre el gasto de emergencia, vinculado a la compensación y el alivio de la pobreza extrema, y el gasto destinado a formar capacidades y libertades.

La reforma social debe tener en el presupuesto público un espacio privilegiado para dirimir opciones y forjar acuerdos sociales y económicos de amplio espectro; el presupuesto debe convertirse en un vehículo para la concertación política y la asignación de recursos con horizontes de mediano y largo plazo, donde queden consignados los compromisos de la sociedad con la equidad y su cohesión. En el presupuesto se da cuenta del acuerdo político al que las sociedades llegan, así como de sus prioridades. Con la reincorporación de la planeación como práctica constitucional del Estado, será posible reformar la estructura y los alcances del propio presupuesto mediante la determinación de prioridades y objetivos de mediano y largo plazos: presupuestos multianuales, regionalización del gasto público, elaboración de un auténtico presupuesto de inversión que establezca diferencias claras con el gasto corriente y el pago de la deuda, etcétera.

Lo programable debe ser entendido como lo que la sociedad y el Estado pueden modificar y reasignar, pero sin quedar sometido a la dictadura del déficit o los criterios financieros de corto plazo.

Si la reforma social de Estado es entendida como pivote de una nueva ronda reformadora, es posible inducir la construcción de eslabones del cambio estructural que son indispensables para que la globalización trabaje en favor del crecimiento económico

nacional. Al poner en el centro lo social, se reivindica el papel estratégico del mercado interno, del empleo y de la diversificación productiva. Una convocatoria de este tipo, que busque socializar al Estado como vía insustituible de su renovación y darle sustrato institucional al compromiso de la sociedad con la igualdad, puede a la vez llevar al encuentro racional de los eslabones faltantes en la cadena democratizadora.

Requerimos visiones de largo plazo para recuperar el crecimiento económico y hacerlo sostenido y que, a la vez, pueda comprometerse con realizaciones inmediatas, que combinen el fomento a la renovación productiva con la creación efectiva y durable de oportunidades de empleo. Esta visión de largo plazo para la economía tiene que asumir, sin dilación, la centralidad de la igualdad como requisito para alcanzar un desarrollo robusto y para la superación progresiva, pero sistemática, de la pobreza. La equidad y la remoción sostenida de la pobreza no deben ser “para después” sino ser los criterios más rigurosos de evaluación de la estrategia de desarrollo y de las políticas económicas y sociales que concreten dicha estrategia.

VI La agenda económica social está, como siempre, sobrecargada. La necesidad de someterla a una tensión intelectual y política para llegar a un sistema de prioridades ordenadas por la creciente vulnerabilidad social y el desencanto político, debería ser entendida como una condición urgente para la estabilidad constitucional, el entendimiento social y la consolidación democrática. Un instrumento por excelencia para darle consistencia a esta tarea es –como hemos dicho– la planeación, que al adoptarse como mecanismo de concertación social le impondría al Estado mutaciones significativas en su estructura administrativa y en su conformación territorial.

Superar nuestro “estancamiento estabilizador”, que se ha vuelto en realidad desestabilizador; acompasar la economía al ritmo de los cambios políticos y el reclamo social, supone adoptar nuevas visiones que determinen, productivamente, el contenido y el destino de nuestro desarrollo nacional. Esta tarea exige un gran despliegue de imaginación política que deje atrás voluntarismos, maniqueísmos y retóricas desgastadas; que evite las

tentaciones regresivas y autoritarias y busque renovadas fórmulas político-culturales basadas en propuestas plurales e incluyentes. Ello depende en buena medida de que la noción de solidaridad se reconozca como un valor moderno y que la garantía y el cumplimiento progresivo de los derechos fundamentales sea el criterio maestro para evaluar nuestro desempeño como sociedad y Estado nacionales.

La reforma social del Estado no puede reducirse a demandas específicas de cambios en el uso de los recursos o la conformación institucional. Para ser un componente y un catalizador de una efectiva y radical “reforma de las reformas” del Estado, realizadas en la era de la globalización neoliberal, esta reforma debe centrarse en los procesos sociales y exigir una redistribución del poder, un reacomodo radical de las relaciones y pesos entre las esferas de la economía y su comando en la asignación de los recursos y la distribución de los ingresos y la riqueza; así como, tal vez de modo preferente, en la esfera del poder político y administrativo centrado en el Estado que, como se dijo, ha sido abiertamente “colonizado” por los poderes de hecho ubicados en las esferas del dinero y la propiedad, de la acción social y la comunicativa. Todo esto implica, como lo hemos sugerido, que la recuperación de las capacidades de la intervención del Estado se vea sometida, a su vez, a una modulación social que exprese nuevas formas de ejercicio de la soberanía popular.

La solidaridad es la base para esta modulación del Estado reformado, o en vías de serlo, para volverse un Estado de bienestar. La capacidad integradora de este valor, su reconocimiento como un valor actual de la globalidad, es indispensable para hacer de la reforma del Estado un auténtico vector de cambio progresivo y progresista, implica una vasta movilización de prácticas deliberativas a través de foros e instituciones democráticas, que hagan viable una robusta apertura de la información y rendición de cuentas, así como la conformación de una opinión pública en sintonía con estos propósitos transformadores.

El cambio en el Estado, o el cambio de Estado, que impone la cuestión social contemporánea de México no podrá ser, entonces, un mero acto o conjunto de actos burocráticos o jurisdiccionales, sino el resultado de un complejo de acciones e intervenciones sociales e intelectuales.

Ser capaces de combinar una recuperación valorativa que ponga en el centro objetivos de igualdad, equidad social y democracia, con las restricciones y acosos que son propios del proceso de globalización. Éste es el reto de fondo, para la sociedad y, desde luego, para el Estado y su reforma.

San Pedro Mártir, 19 de agosto de 2010

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Eugenio Anguiano, *et.al*, *México frente a la crisis. Hacia un nuevo curso de desarrollo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010

Comisión Económica para América Latina (Cepal), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile, 2010

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México*, México, 2008.

_____ “Cifras de pobreza por ingreso 2008, México, 2009.

Rolando Cordera y Javier Cabrera (coordinadores), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, en particular “El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural (1982-2004)”, México, Fondo de Cultura Económica, 2008

Fernando Clavijo (compilador), *Reformas económicas en México 1982-1999*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000

Diniz Ely, “El postconsenso de Washington: globalización, Estado y gobernabilidad reexaminados”, documento de trabajo, Instituto de Estudios Latinoamericanos, 2009

Ibarra David, *Ensayos sobre la economía mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005

José Antonio Ocampo, *El desarrollo económico en los albores del siglo XX*, Colombia, Cepal-AlfaOmega, 2004

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia de ciudadanía. Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*, Nueva York, 2009

Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963

Jaime Ros y Juan Carlos Moreno-Brid, “México: las reformas del mercado desde una perspectiva histórica”, *Revista Cepal*, Chile, diciembre 2004

Joseph Stiglitz, *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus, 2002