



# **Diversa**

---

---



# Reseña del foro “Desigualdad y reforma del Estado”

*Carlos Cortez Ruiz\**  
*Agustín Porras Macías\*\**

Convocado por el Senado de la República, instituciones académicas, organismos internacionales y organizaciones civiles, se llevó a cabo del 27 al 29 de octubre de 2003 el foro “Desigualdad y reforma del Estado” con objeto de debatir sobre las reformas necesarias para hacer frente a la problemática de la desigualdad que enfrenta nuestra sociedad. El debate desarrollado con la participación de académicos, funcionarios, representantes populares y miembros de organizaciones civiles, dio cuenta de la complejidad y relevancia del tema de la desigualdad, el cual fue abordado desde diversas perspectivas y dimensiones: ética, filosófica, sociológica, económica, legal y política. A continuación presentamos la reseña de los princi-

pales planteamientos formulados en las cinco mesas en que se organizó el foro.<sup>1</sup>

## MESA I: MARCO TEÓRICO DE LA DESIGUALDAD

El debate se generó a partir de las diversas concepciones de la desigualdad: por un lado, identificada como atributo de individuos; por otro, como proceso de formación de sociedades, así como carencia o inexistencia de oportunidades. Se reconoció que no sólo es problema de los individuos sino que la existencia de poderes y jerarquías produce desigualdad. Para afrontar la desigualdad se requiere consi-

\* Universidad Autónoma Metropolitana, México.  
\*\* Universidad Autónoma Metropolitana, México, comité organizador del foro “Desigualdad y reforma del Estado”.

<sup>1</sup> Esta reseña se apoya en el trabajo de relatoría de las discusiones del foro realizado por Cristina Sánchez Mejorada, Hilda Dávila, José Blanco, Juan Antonio Cepeda, Salvador Duarte, Manuel Vidrio y Enrique Figueras.

derar las dos dimensiones y ubicarlas en el marco de la democracia, los derechos y el crecimiento económico y social. Se reconoce que la igualdad tiene que ver con la justicia, la autonomía y la libertad, así como con un enfoque integral de los derechos ciudadanos.

Esta perspectiva significa que:

- Se debe desplazar la concepción del ciudadano maximizador de beneficios al ciudadano portador de derechos de manera integral (civiles, políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales), de tal suerte que de la prioridad a la construcción de incentivos de mercado pueda haber un desplazamiento a la prioridad en la generación de condiciones básicas para el ejercicio de todos los derechos de ciudadanía.
- Se debe pasar de la democracia consociativa a la democracia sectorial. La precariedad de los equilibrios sobre los que se ha construido la alternancia ha llevado a preocuparse más por la construcción de acuerdos informales entre los poderes de facto (democracia consociativa) que de construir instrumentos para que la ciudadanía participe directamente ahí donde sus intereses inmediatos son afectados y donde la manifestación de sus preferencias no requiere sólo la delegación en representantes.
- Lo que configura tanto una vocación de Estado negociador como de un Estado catalizador que sepa asumir las iniciativas sociales, multiplicarlas y fortalecerse con ellas en sus negociaciones internacionales, lo que implica gobernar la globalización. Si bien no puede haber acción política sin conflictos y por lo

tanto no es posible plantear cambio alguno sin calcular ciertos niveles manejables de ellos, también es necesario construir mecanismos institucionales para el rendimiento de cuentas de los funcionarios nacionales e internacionales ante los ciudadanos que representan. Se subrayó la necesidad de construir coaliciones de poder y reconstruir las instituciones.

En varias intervenciones se recaló la distancia entre las promesas de las utopías liberales para construir una *polisigularitaria* de individuos, y las realidades jerárquicas, verticales y de relaciones de poder que producen desigualdad. Esta distancia ha generado sentimientos mayoritarios de desencanto, de incertidumbre y de búsqueda de nuevas soluciones. Se señaló que la crítica ya no puede encauzarse hacia el predominio del “pasado” nacional populista ahora desmantelado, y tiene que encarar el desencanto y la crítica sobre la hegemonía liberal.

Se reconoce y cuestiona la hegemonía neoliberal en los conceptos y en las relaciones de fuerza. Asimismo, se reconoce que la reforma del Estado se ha instalado en la esfera política y se ha separado de la economía y la sociedad, en tanto que la política económica se ha separado de la política social y que la política social se dirige a individuos sin afectar las relaciones de poder.

Se cuestiona que la desigualdad se entienda sólo como un asunto de carencias de individuos o de difícil acceso a oportunidades y que no tiene que ver con los modelos de economía y de política adoptados. Se puso énfasis en que la reflexión,

la iniciativa y los consensos generados en nuestro país sobre la reforma del Estado en casi veinte años, no han incluido como parte de su agenda la desigualdad ni la responsabilidad social del Estado y, por ende, no se han establecido mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad hacia los derechos económicos, sociales y culturales previstos en la Constitución.

Inevitablemente se abordó el tema de la orientación de la política económica como determinante en el incremento de la desigualdad. Se señaló que el monopolio sobre el uso de los excedentes públicos (ingresos fiscales, privatizaciones, transferencias de empresas públicas) por instancias globalizadoras del Estado: la Secretaría de Hacienda y el Banco de México, que imponen formas de recaudación que acentúan la desigualdad (concentración de riqueza-masificación de pobreza) y formas de gasto que privilegian el pago de deudas externas e internas; que el alto control sobre la oferta monetaria que dificulta accesos a créditos y a expansiones de la demanda interna; así como que el control privatizado y globalizado del ahorro interno por una banca especulativa, que orienta sus créditos al consumo y no facilita accesos a las empresas mediana, pequeña y micro, entre otros muchos aspectos, han ido en detrimento de los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en la Constitución y han incrementado la desigualdad.

Por todo ello, revincular la desigualdad con la reforma del Estado requiere un acto ético y de lucidez: reconocer si la forma Estado que ahora tenemos está organizada para promover la igualdad o está organizada para producir y regular la desigual-

dad. Sobre la base de este reconocimiento, se plantean diversas maneras sobre las que podría restablecerse un circuito virtuoso entre Estado e igualdad. Éstas incluyen:

- Aceptar que el problema de la desigualdad debe ser considerado una prioridad nacional y de nuestro orden constitucional. Se requiere retomar el debate y ubicarlo en el centro de la reforma del Estado.
- Reconocer que el tema de la igualdad toca todos y cada uno de los campos y, por ende, es necesario impulsar una política de Estado integral que tenga como propósito eliminar la exclusión (económica, política, social y cultural) a partir del reconocimiento de las diferencias. Ello implica reforzar marcos jurídicos, institucionales y normativos que permitan el ejercicio integral de los derechos a la vez que evalúen y "califiquen" la acción del Estado para rehacer su responsabilidad social; la transformación de los accesos sobre la base de los derechos ciudadanos integrales y la reconstrucción de tres de las dimensiones del Estado: la social, la democrática y la de derecho.
- Reconocer que es posible revertir las tendencias actuales hacia la desigualdad que deslegitiman a las instituciones democráticas y polarizan a la sociedad mediante una reforma del Estado que faculte tratamientos integrales para abatir la desigualdad con medidas como: promoción de un crecimiento económico "hacia afuera" y "hacia adentro", lo que implica necesariamente el fortalecimiento del mercado interno; reformulación

del concepto de grado de inversión (un consenso global) que introduzca el valor del patrimonio y el de los mercados internos como fuerzas productivas para el crecimiento sostenido y con aceptación social; impulso a la economía popular y a la política generadora de empleo; impulso a mecanismos reales de redistribución del ingreso; ampliación y democratización de los créditos; integralidad de las políticas sociales sobre la base de los derechos de ciudadanía integrales y establecer mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad de los mismos; impulso de políticas que vinculen la economía política con el crecimiento social y la construcción de un círculo virtuoso entre equidad e igualdad, la gestión del territorio y el equilibrio de las diferencias regionales; la construcción de contrapoderes públicos y privados; en otras palabras, la reconstrucción de un Estado social, democrático y de derecho.

#### MESA II: DESIGUALDAD ECONÓMICA

A partir de la década de los ochenta del siglo pasado fue manifestándose un viraje en la dinámica de la distribución del ingreso en el país. Anteriormente, la desigualdad medida en los indicadores más relevantes mostró una tendencia decreciente, hecho que derivó en la ampliación de los estratos medios, así como en la constitución de un mercado interno sobre el que descansó el crecimiento de la economía mexicana. A partir de entonces, la distribución del ingreso muestra una tendencia contraria.

Lo más grave del comportamiento del fenómeno de la desigualdad, medida con el Coeficiente de Gini, es la relación perversa que se ha venido generando con el crecimiento económico. En los años en que la economía ha mostrado tasas positivas de crecimiento, la desigualdad se ha agudizado; por otra parte, en los años de crisis el valor de ese coeficiente ha disminuido, lo que implica equidad por empobrecimiento.

La desigualdad en el ingreso es el resultado de la desigualdad de los activos físicos, financieros, humanos y sociales. En los estudios de los organismos internacionales únicamente se subraya la diferencia entre activos humanos y sociales, por lo que las políticas se han orientado exclusivamente a elevar el nivel educativo y fortalecer las redes sociales.

A lo largo del foro se planteó que la situación actual responde a diversos factores, que van desde la conceptualización y objetivos del modelo de desarrollo hasta las estrategias políticas y específicas de su instrumentación. En primer lugar, existió coincidencia entre los participantes en torno a que las políticas emanadas del Consenso de Washington fueron un parteaguas en los modelos de desarrollo que se implantaron en los países latinoamericanos. Las políticas de apertura económica, privatización-reducción del aparato estatal y presupuesto fiscal equilibrado justificados por los gobiernos como medios para alcanzar el crecimiento, la eficiencia, la competitividad, la estabilidad de precios, la eliminación de tendencias recurrentes a las crisis y, por lo tanto, el mejoramiento del nivel de vida y la distribución del ingreso, no han tenido los frutos prometidos.

El crecimiento ha sido muy bajo y la pobreza y la indigencia se han mantenido o incrementado, sobre todo en los últimos años. Esto, a pesar de que el gasto social ha aumentado en la mayoría de los países.

¿Qué ha fallado en el modelo?, ¿es su instrumentación?, o bien, ¿es la base conceptual en la que se fundamenta?

Una parte de los participantes en la mesa hizo hincapié en los errores que se producen al tratar de aplicar modelos genéricos a contextos históricos y socioeconómicos muy diversos sin considerar las características particulares que definen los tiempos y las intensidades de la aplicación de la política. Cabe destacar los planteamientos referidos a la ausencia de cadenas de eslabonamiento en la actividad productiva que han impedido que las inversiones extranjeras, sobre las que se basó el crecimiento de las últimas décadas, incidiera en el resto de la estructura productiva, generando desigualdades sectoriales que se han traducido en desigualdades salariales. También se recalcó la distribución desde el punto de vista factorial y no personal, es decir, pusieron como elemento central de la distribución a la política salarial.

En este sentido, es imprescindible explicar las causas teóricas de la desigualdad para poder gobernar el fenómeno, pues un diagnóstico correcto llevaría a políticas acertadas y permitiría regresar a la economía por la senda del crecimiento. Las causas de la desigualdad no hay que ubicarlas únicamente en "las negras intenciones de los funcionarios", sino en la ausencia de una teoría coherente que permita determinarlas.

También existió coincidencia en que las variables fundamentales de la economía son el salario real, la tasa de interés y el

tipo de cambio, los cuales definen las condiciones específicas de la distribución del producto.

Se destacó, como una de las causas de la desigualdad, la segmentación en el aparato productivo que se ha conformado como resultado de la política de apertura indiscriminada: *i)* un sector moderno, con tecnología de punta e ingresos, salarios y ganancias elevadas; *ii)* un sector integrado al mercado nacional y en proceso acelerado de desaparición; *iii)* un sector marginal, cada vez más aislado y con una gran proporción de autoconsumo.

Existió un amplio consenso en torno a la urgencia de diseñar un modelo alternativo basado en la búsqueda de objetivos de crecimiento y distribución con una agenda de desarrollo a más largo plazo. Se señaló también la necesidad de buscar un modelo basado en el crecimiento endógeno integrado mediante cadenas productivas, así como equitativo y competitivo, en el que el trabajo sea el centro del modelo.

En virtud de que la distribución económica es un problema complejo con una multiplicidad de aristas, su solución no puede depender de una única política económica, sino que tiene que ser atacado desde diferentes ángulos e instrumentos. Así, las políticas económicas para reducir la desigualdad necesariamente pasan por la reforma fiscal que ha estado pendiente desde los años setenta gracias a los ingresos petroleros. La política laboral, por su parte, debe ser retomada como el centro sobre el cual gire el resto de las políticas, ya que alcanzar una mayor cantidad de empleos bien remunerados es el canal mediante el cual se pueden transmitir los beneficios del desarrollo.

Las políticas propuestas tienen como requisito el fortalecimiento de las instituciones, sin lo cual es imposible construir un proyecto de país a largo plazo que permita ampliar el margen de maniobra para avanzar en la construcción de una democracia económica con una creciente participación de la ciudadanía en la definición e instrumentación de las políticas que posibiliten compensar las trayectorias asimétricas y reducir la desigualdad.

#### MESA III: DESIGUALDAD SOCIAL

Existen múltiples evidencias que muestran la desigualdad social; asimismo, existen diversas tesis sobre las causas y consecuencias de esta desigualdad, así como diversas recomendaciones para enfrentarla. Las políticas económicas y sociales no han logrado confluir en la erradicación de la desigualdad ni han presentado proyecto alguno que trascienda hacia la construcción de una identidad nacional que instaure justicia y respete los derechos sociales, económicos y culturales de la población.

La desigualdad social se ha manifestado a través de diversos problemas, entre los que destacan: el proceso de depreciación del trabajo humano y el deterioro del ingreso, particularmente a partir de las políticas económicas tendientes a desvalorizar el trabajo legal; el decaimiento de los servicios sociales básicos, y la ausencia de una política alimentaria nacional como trasfondo para erradicar la desigualdad.

Una de las causas que agudizaron la brecha entre las clases sociales fue la disociación, dentro del modelo neoliberal de los últimos 20 años, entre la política social

y la política económica, pues se privilegia el control de las variables macroeconómicas, como la inflación y el déficit fiscal, sobre las decisiones de combate a la desigualdad y la pobreza.

Se muestra, a partir de los datos disponibles, que no hay una asignación congruente de recursos públicos a quienes más lo requieren. Mientras que en el plano estatal se destinan recursos presupuestarios en proporción al nivel de rezago, en el nivel municipal esta relación no es tan clara.

Entre las desigualdades esenciales destacan la de género, la mayor vulnerabilidad de la población infantil y adolescente, las desigualdades regionales que afectan particularmente a la población indígena y cuya condición de desigualdad abarca múltiples planos, incluso el de la representación política y el derecho a la comunicación e información.

Entre las propuestas para enfrentar la desigualdad social que se vertieron durante el diálogo, resaltan las siguientes:

- Es necesario que exista concordancia entre las decisiones de política económica y de política social. Para ello se requiere insertar el concepto de desigualdad en la reforma del Estado.
- La política social se ve como una política que debe estar corrigiendo las imperfecciones del mercado, y no entra a las cuestiones estructurales como las laborales y económicas. Es decir, la política social acaba por ser la ambulancia que recoge a los heridos de la política económica.
- En el marco de la necesaria reforma del Estado se señaló que se debe transitar de un Estado que garantiza su seguridad

dad hacia un Estado que garantice la seguridad de sus ciudadanos, y que este tránsito implica un cambio en las relaciones de poder y en la representación política de los distintos actores.

- Se requiere una política social de Estado, de largo plazo, articulada a políticas económicas redistributivas, desvinculada del mercado, que permita garantizar derechos constitucionales, con el propósito de construir una ciudadanía social. En esta perspectiva se apunta la necesidad de garantizar pisos básicos de derechos básicos para todos los ciudadanos, sin desconocer el obligado desarrollo de políticas específicas para determinados grupos.
- Es preciso promover modelos de desarrollo a partir del nivel local. Debe plantearse el estudio de cómo, a partir de este desarrollo, se puede impulsar el desarrollo social nacional para resolver problemas de equidad, desigualdad y justicia social.
- Es sabido ya que los acuerdos de libre comercio no benefician a los países menos desarrollados. Por ello, México debe buscar programas de integración regional para llegar a la libre circulación de recursos humanos.

#### MESA IV: DESIGUALDAD TERRITORIAL

La desigualdad territorial es un fenómeno en el que se expresan otras desigualdades: las económicas, las sociales y también las políticas. Por ello, es absolutamente indispensable, en términos éticos, de gobernabilidad democrática, de responsabilidad social y de reciprocidad con el

medio ambiente, atenuar la brutal diferenciación en la accesibilidad de los seres humanos a los recursos, tanto del medio natural como del hábitat construido.

La planeación territorial puede ser un medio para adecuar las condiciones del espacio a las actividades, garantizando la sustentabilidad con un orden en la ocupación del territorio, un acceso equitativo a los bienes y servicios, preservando la memoria histórica y evitando o mitigando los riesgos y la vulnerabilidad dentro de un marco normativo.

Para esto, se planteó la necesidad de promover una reforma del Estado que permita incluir en la Constitución de la República los conceptos y objetivos del desarrollo urbano, metropolitano y regional. Principalmente lo que se refiere al artículo 27 constitucional, porque el suelo está en el fondo del problema de la desigualdad territorial. Es necesario revisar varias leyes y hacer una integración legislativa en materia urbana, ambiental, agraria, fiscal, de planeación, programación, de obra pública, comunicaciones y transportes, administración pública, sitios y monumentos, registro público de la propiedad y prevención de desastres.

Los principales criterios para lograr lo anterior son: preponderancia del interés público sobre el privado, fortalecimiento municipal, coordinación intersectorial, cultura urbano-ambiental, participación social, sancionar la corrupción, así como controlar la segregación, la especulación y la irregularidad.

Entre los instrumentos propuestos para lograrlo están: más recursos a regiones atrasadas, aportaciones por aprovechamiento de recursos naturales (agua, hidrocarbu-

ros, minerales), captación y redistribución de plusvalías, inversión mixta, asociación municipal, financiamiento de vivienda. Finalmente, una política de subsidios y tarifas que combata la desigualdad territorial.

Hay coincidencias en torno de que el suelo es el elemento fundamental que explica la desigualdad territorial. Es imperiosa la necesidad de que el Estado intervenga en la regulación de la oferta y del precio del suelo. La oferta de suelo urbanizado es insuficiente y faltan los instrumentos jurídicos y legales para su regulación.

Se propone crear una agenda legislativa, actualizar los planes de desarrollo urbano, a más de elaborar una legislación que considere la producción social de la vivienda y los modos de producción no industriales, que abarcan a más de 70% de las viviendas.

Existen desigualdades territoriales que se explican por las condiciones naturales, pero también por el patrón de asentamiento de la población. Tenemos un desafío en tres dimensiones: atender a las comunidades antes que a los individuos, a partir de los sectores dar una atención transectorial y aprovechar las sinergias positivas de este trabajo entre sectores.

Hay que tener en cuenta la realidad de las cuencas hidrológicas y su sobreexplotación. Un tema fundamental es la regionalización de las acciones, así como la coordinación entre los niveles federal, estatal y local. Hay que aterrizar la visión conjunta de los tres niveles de gobierno mediante una acción transectorial que reivindique el equilibrio ecológico y la sustentabilidad ambiental.

Los participantes en la mesa consideraron necesario fortalecer la discusión sobre

los temas de lo rural y lo urbano; el Estado debe tener una mayor intervención en la producción y ocupación del hábitat; el problema del agua es básico para la sustentabilidad ambiental; es fundamental fortalecer el Estado de derecho para evitar que se imponga la ley del más fuerte; la desigualdad no es un destino, se puede modificar, para lo que se requiere fortalecer el desarrollo social como base para resolver los problemas de desigualdad territorial; revisar la tendencia del Estado mexicano a ceder al capital privado áreas estratégicas, contrariamente a lo que ocurre en los países centrales; hay que revisar la relación Estado-mercado.

Asimismo, se señaló la necesidad de retomar la planeación como herramienta estratégica para el desarrollo, inspirándose en la premisa de que los problemas son humanos, y que los sectores y comunidades de la sociedad participen en las decisiones y en la asignación de recursos. Que las reformas al Estado se inspiren en el interés supremo de servir a la nación y a la mayoría, no a unos cuantos.

Para lograr lo anterior es necesario reivindicar el papel de la planeación territorial integral como parte del ejercicio de la responsabilidad social del Estado. El énfasis debe darséle a la planeación participativa, es decir, a la gestión a partir del nivel local de la actividad cotidiana, del desarrollo, del trabajo y del cuidado del medio ambiente, mediante la acción solidaria de la comunidad que se autodetermina y se expresa libremente.

La sociedad civil puesta en marcha en los barrios urbanos y las comarcas rurales para la gestión de un hábitat que propicie la vida y la salud, debería vincularse con

los representantes locales: los diputados locales y federales, para que sirvan como correa de transmisión, de modo que las auténticas demandas y necesidades de la gente sean llevadas a los congresos estatales y al Congreso de la Unión, para que el poder legislativo las transforme en leyes, es decir, en instrumentos normativos que regulen la actividad del poder ejecutivo en sus tres niveles de gobierno que marquen el carácter de la rendición de cuentas que está obligado a hacer al pueblo, en quien reside la legítima soberanía de la nación.

La democracia participativa, desde el nivel local, es la que da lugar a políticas públicas basadas en consensos mínimos para la convivencia justa y digna y es la que determina el carácter de la reforma del Estado, es decir, de un Estado que ha de ser capaz de enfrentar la desigualdad y de lograr la cohesión social, teniendo en cuenta la visión integrada de lo rural y lo urbano.

#### MESA V: DESIGUALDAD Y DEMOCRACIA

La desigualdad constituye una vulneración de los derechos humanos y constituye una afrenta contra la paz, la democracia, la estabilidad y la seguridad nacional y regional. Es también un obstáculo para la gobernabilidad democrática y para la inversión, ya que genera un clima de inestabilidad social, es decir, de fractura del tejido social. América Latina es la región del mundo con mayores desigualdades y, dentro de ella, México y Brasil ocupan los primeros lugares. Y es que, entre otras causas, nuestro país ha seguido un modelo para su inserción en la globalidad que ha profundizado las desigualdades preexistentes.

Nuestra trayectoria de desigualdad es muy larga, y muy corta nuestra experiencia con la democracia. Desde la Colonia, la Corona española transmitió un modelo de poder absoluto; más tarde, con la Independencia y el triunfo de los liberales, arranca una tradición constitucional que ha plasmado el principio de división de poderes, aunque en los hechos se reproducen esquemas políticos autoritarios. Para la existencia de dicha contradicción, influyeron diversos factores, como las constantes agresiones colonialistas, los enfrentamientos entre la Iglesia y el Estado y la falta de cohesión social y territorial, entre otros. Posteriormente, en la construcción de la Constitución de 1917 el tema de la división de poderes es ignorado y sólo se analizan las atribuciones de cada poder, pero no el tema del equilibrio entre poderes. En la era posrevolucionaria se observa que hay una división entre el sistema político real y el formal. Hay mandatos jurídicos respetados retóricamente pero que no son norma real para la vida pública.

El cambio del año 2000 fue fundamental para la transformación del régimen presidencialista y de partido único. Avanzamos *de facto* hacia una división de poderes en virtud del avance democrático y al pluralismo vigente por los avances de la oposición desde los ámbitos locales, estatales y ahora federales. En la alternancia surgida del 2000 e impulsada desde muchos años antes, se ha dado un proceso de distribución del poder en los ámbitos municipales, estatales y federales.

Sin embargo, hoy enfrentamos una coyuntura en la que la esfera de lo público está fuera del interés de los ciudadanos, envueltos en una sensación de frustración

y desencanto. Además, permanecen resabios político-culturales del presidencialismo autoritario y, al mismo tiempo, un descrédito de la política y los políticos que pone en grave riesgo la democracia. Hoy no existen claramente propósitos o intereses comunes, causas unificadoras, que unan lo público con la esfera de los intereses ciudadanos, lo que se ha traducido en un retraimiento de los ciudadanos de los espacios públicos, aunque —debe decirse— no ha dejado de haber movilizaciones ciudadanas que reclaman la vigencia de sus derechos.

México enfrenta el gran reto de rehabilitar la política a partir de lograr la confluencia en una causa única: la construcción del bien común. Para ello es imprescindible la interacción de todos los actores en la construcción de la agenda política nacional, en la agenda pública. Uno de ellos es la sociedad civil, misma que debe incidir en los asuntos públicos a través de un diálogo social con el resto de actores de la transición democrática. Para lograr esa confluencia en el combate a la desigualdad, es imprescindible construir un entramado jurídico y técnico. Se trata, además, de una transformación que debe abarcar también la conciencia y la cultura ciudadanas respecto de estos temas y de la participación ciudadana en su solución.

Si bien los partidos políticos desempeñan un papel determinante en el desarrollo democrático, éstos no son toda la democracia. Es necesario hacer que converjan los intereses de los individuos, de los ciudadanos con el ambiente público, con el ambiente político nacional. Es fundamental abrir los espacios a la participación ciudadana y no sólo en los niveles federales

y estatales, sino también en el nivel local, ligándola con la acción en espacios multilaterales. Es igualmente necesario subrayar que la igualdad de oportunidades no garantizará la igualdad de derechos si no se avanza en la democratización de todos los espacios, incluida la familia. En este proceso de redimensionamiento de la política como factor de cambio, se abre la posibilidad de hacer confluir la política económica y la política social. En este sentido, se plantea que la justicia social, más que la propia transición política, pueda ser el eje o causa común entre lo público y la participación ciudadana, necesaria para consolidar nuestra democracia.

Por otra parte, también se considera fundamental dar certidumbre a la reforma del Estado y a las reformas estructurales a partir de conferirles solidez constitucional, aunque deba debatirse con sensatez si ese proceso deberá ser gradual, por partes, o pueda abrirse el cauce de una nueva Constitución.

México requiere consolidar la democracia más allá de la vía electoral, partiendo de considerar que en todas las democracias modernas y consolidadas hay un sistema de cohesión e igualdad social. En esa perspectiva, la reforma del Estado debe comprender no sólo una transformación del Estado mismo, sino también cuál es el tipo de modelo de desarrollo al que aspiramos como nación.

La relación entre crecimiento y desigualdad, vista a la luz de las últimas dos décadas de aplicación del modelo neoliberal, deja claro que el crecimiento por sí mismo no redundará en bienestar y que, por tanto, hay que aspirar al desarrollo. Sin embargo, también es claro que no habrá desa-

rollo sólo con crecimiento económico. Para lograrlo hay que considerar que el factor clave es la distribución del ingreso y no confiar que el mismo vendrá sólo de la integración comercial o de la inversión extranjera. Por eso mismo, las políticas comerciales no pueden seguir por encima del respeto a los derechos humanos en una perspectiva amplia. En su inserción a la globalidad, México debe incorporar una visión de respeto a los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional.

Por otra parte, se reitera que los espacios de construcción de este desarrollo con justicia social y de combate a la desigualdad, están en el ámbito nacional, pero sobre todo en el espacio local, donde la justicia cobra dimensión humana y tangible. Debe hacerse del desarrollo un asunto político, y crear los espacios de toma de decisiones y de construcción de consensos nacionales para un nuevo modelo de desarrollo e inserción en la globalidad. Así, las estrategias de desarrollo deben convertirse en compromisos políticos y programas de salud, educación, hacienda, salario/empleo; crecimiento endógeno, ciencia y tecnología.

Se pone énfasis en que la reforma del Estado comprenda el tema de la división de poderes a fin de que ésta deje de ser vista como un obstáculo para la gobernabilidad democrática.

#### PRINCIPALES PROPUESTAS VERTIDAS EN EL FORO "DESIGUALDAD Y REFORMA DEL ESTADO"

1) El debate teórico sobre la desigualdad es de gran relevancia, ya que tiene efectos

directos sobre las propuestas para combatirla. La falta de un adecuado diagnóstico conduce a políticas desacertadas y, a la postre, favorece la desigualdad.

2) La existencia o no de igualdad de oportunidades de ingreso al mercado para los individuos es un determinante de la desigualdad, pero lo que en última instancia la orienta son los alcances y límites reales del modelo económico, del mercado mismo. La reforma del Estado debe comprender no sólo una transformación del Estado, sino también cuál es el tipo de modelo de desarrollo al que aspiramos como nación.

3) En consecuencia, el combate a la desigualdad abarca cuatro aspectos básicos por analizar: la reflexión sobre el modelo económico que rige el rumbo de la nación; el peso de las políticas económicas que rigen al mercado; el papel del Estado en su calidad de compensador de los efectos desequilibradores del mercado y de las condiciones para ingresar a él, así como la generación de condiciones básicas para el ejercicio real de derechos ciudadanos en una perspectiva integral, rebasando la visión estrecha de sólo construir incentivos de mercado.

4) Resulta imprescindible vincular la reforma del Estado y las reformas estructurales en ciernes con el tema de la desigualdad para restablecer un círculo virtuoso entre Estado e igualdad. Se propone:

a) Aceptar que la desigualdad sea considerada una prioridad económica, político-jurídica, territorial, ambiental y socio-cultural nacional, para lo cual se requiere ubicarla en el centro de la orientación de la reforma del Estado.

b) Reconocer la necesidad de impulsar una política de Estado integral para el combate de la desigualdad y la exclusión, donde se entretrejan sus condicionantes económicas con las de orden político-jurídicas, territoriales, ambientales y socioculturales.

c) Reforzar los marcos jurídicos, institucionales y administrativos para tales fines y para evaluar y calificar la acción del Estado mismo en esta materia. Igualmente, ese refuerzo se hace necesario para construir la democracia económica con una creciente participación ciudadana en la definición e instrumentación de las políticas públicas.

d) Vincular la reforma del Estado no sólo a la esfera política, separada de la economía y de la sociedad; al mismo tiempo, vincular la política económica a la social, apelando a la responsabilidad social del Estado y a la necesidad de trastocar las relaciones de poder que condicionan la desigualdad. Se apela a la necesidad de un Estado negociador y catalizador que sepa asumir las iniciativas sociales, multiplicarlas y fortalecerse con ellas, incluso en el plano internacional; de un Estado que garantice la seguridad de los ciudadanos y no su propia seguridad, para lo cual debe favorecer la representación política y concurrencia de todos los actores y sectores de la población, incluida la de los mexicanos en el extranjero, en la esfera de lo público.

e) Llamar a los actores políticos de la transición a superar el precario equilibrio de los acuerdos informales entre los poderes de facto (democracia consociativa) y pasar a una nueva etapa de construcción de instrumentos para que la ciudadanía participe ahí donde sus intereses son afec-

tados y donde la manifestación de sus preferencias no requiere tan sólo de la delegación en representantes (democracia sectorial).

5) Se sugiere una revisión profunda de la consistencia teórica del modelo económico, abriendo esta reflexión a visiones alternativas. En particular, se sugiere considerar la demanda efectiva como pivote de la inversión y, por tanto, del crecimiento y del empleo. Igualmente, se sugiere analizar la distribución desde el punto de vista factorial y no personal, es decir, poniendo como elemento central a la política salarial. En suma, existió un amplio consenso en torno a la necesidad de diseñar un modelo alternativo que tenga al trabajo como su centro. Un modelo basado en la búsqueda de objetivos de crecimiento y distribución a partir de una agenda de desarrollo de más largo plazo, orientada al crecimiento endógeno equitativo, competitivo y poniendo especial énfasis en el impulso a las cadenas de eslabonamiento de la actividad productiva, con el fin de evitar desigualdades intrasectoriales e intersectoriales.

6) Debe considerarse, en particular, la posibilidad de promover modelos de desarrollo y formas de producción a partir del nivel local y lograr que los mismos estén en la base del impulso del desarrollo social nacional. Esto es particularmente válido para el desarrollo del campo.

7) Por lo que respecta a las relaciones comerciales y financieras que México sostiene con el resto del mundo, no podemos seguir apostando todo a la integración sólo comercial o a la inversión extranjera. Debemos orientarnos hacia la búsqueda de

modelos de integración regional, donde se considere la posibilidad de establecer fondos especiales para el impulso de las regiones menos desarrolladas y se establezcan reglas que favorezcan el respeto a los derechos de los trabajadores migrantes. En su inserción a la globalidad, México debe incorporar una visión de respeto a los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional.

8) En la aplicación de modelos o políticas genéricas para el funcionamiento de la economía y las finanzas públicas, deben considerarse tiempos e intensidades particulares, en este caso referidos al contexto histórico y socioeconómico de nuestro país. Para ello, se hace necesario avanzar en una revisión y mejor uso de la información estadística económica y sociodemográfica nacional, regional, estatal y sectorial. La construcción rigurosa de mejores indicadores podrá contribuir a una mejor planeación del desarrollo y asignación adecuada de recursos. De esta manera se disminuiría la tendencia a atacar problemas estructurales sólo con soluciones técnico-administrativas.

9) La Convención Nacional Hacendaria debe abordar sus debates en una perspectiva integral, es decir, que incluya los objetivos de desarrollo (como el combate a la desigualdad), así como el destino de los recursos y no únicamente el aspecto recaudatorio. En dicha convención debe haber lugar para el diálogo entre todos los sectores de la sociedad.

10) El eje de la reforma fiscal debe ser la progresividad de las tarifas en los dos impuestos básicos que gravan a las personas físicas. En particular, por lo que se refiere al impuesto sobre la renta, se sugiere

mantener la progresividad existente, pero simplificando su aplicación mediante una tasa única con una cantidad fija que se exente. Por otra parte, se propone que se eliminen los impuestos en los ingresos de hasta diez salarios mínimos, a fin de elevar la demanda efectiva. En cuanto al impuesto al valor agregado (IVA), se planteó mantener su progresividad en función del tipo de bienes, pudiendo ir desde tasas negativas hasta 30% o más, a fin de reducir sus aspectos regresivos.

11) La política monetaria no puede seguir siendo el aspecto predominante de la política económica. En otros términos, no debe seguirse priorizando el control de la inflación sobre los objetivos de crecimiento y distribución.

12) En relación con el desarrollo tecnológico, se expresó la relevancia de integrarlo a la política de desarrollo, a fin de impulsar la competitividad y un crecimiento equilibrado entre los diferentes sectores y en su interior.

13) La política laboral debe ser retomada como el eje o centro del resto de las políticas, como el centro de un modelo de crecimiento económico alternativo, ya que alcanzar mayores empleos bien remunerados es el canal más efectivo mediante el cual se pueden transmitir los beneficios del desarrollo y disminuir el crecimiento de sectores marginales con gran propensión al autoconsumo o del llamado sector informal de la economía.

14) La construcción de una política social de Estado requiere la inclusión de todos los actores sociales. En particular, el poder legislativo federal podrá favorecer este proceso mediante la aprobación de la Ley de Desarrollo Social, de la conforma-

ción de un Consejo Económico y Social con participación de todos los actores y desde donde se podría convocar a una Cumbre Nacional Social para generar ese Pacto Social.

15) La política social debe comprender no sólo los activos humanos y sociales, sino también los físicos y financieros, de tal modo que no se apueste a políticas aisladas, como la de disminuir los niveles de desigualdad elevando los niveles de educación, ya que tratada de esta manera, puede llegar a acentuarla en ciertos casos.

16) La planeación territorial es estratégica en el combate a la desigualdad a fin de garantizar la sustentabilidad de los recursos y el acceso equitativo a los bienes y servicios, al hábitat construido, por medio de un orden en la ocupación del territorio, mitigando riesgos y evitando la vulnerabilidad. Un diagnóstico territorial de la desigualdad detallado y riguroso permitiría una más adecuada asignación de recursos a regiones atrasadas, cálculo de asignaciones para el aprovechamiento de recursos naturales, captación y distribución de plusvalías, determinación de inversiones mixtas, el mejoramiento de los programas de vivienda y una política de subsidios y tarifas diferenciadas para el combate de la desigualdad.

17) La reforma del Estado debe incluir reformas constitucionales para incorporar los conceptos de desarrollo urbano, metropolitano y regional. Igualmente, se hace necesaria una revisión integral de diversos ordenamientos jurídicos relativos a varias materias que influyen sobre las condiciones de igualdad entre los habitantes del país, tales como la planeación y programación de obra pública (particularmente

de comunicaciones y transportes); el medio ambiente y el uso de recursos naturales; el registro público de la propiedad, y la producción social de vivienda y sus modos de producción no industriales, entre otros, teniendo como criterios la preponderancia del interés público sobre el privado, el fortalecimiento del municipio, la coordinación intersectorial, la cultura urbano-ambiental, la planeación participativa desde el ámbito local, la consulta ciudadana, la rendición de cuentas y el respeto a la diversidad.

18) Es imperiosa la intervención del Estado en la regulación de la oferta del suelo, ya que existe un mercado inmobiliario no reglamentado que favorece y contribuye a la profundización de desigualdades económicas y sociales porque, entre otras cosas, afecta directamente al mercado de la vivienda para los sectores de menores ingresos.

19) En la planeación para el combate a la desigualdad se hace imprescindible considerar la regionalización de las acciones y la coordinación entre los niveles federal, estatal y municipal. El desafío es, además, considerar la dimensión comunitaria, antes que la individual, en la atención de los problemas de desigualdad. De igual manera, es necesario atender la vertiente transectorial de esta problemática, aprovechando las sinergias resultantes de una política dirigida a varios sectores. En esta perspectiva, un tema fundamental es también la visión en lo que respecta a las cuencas hidrológicas. Y, en general, la atención a los problemas del agua como un tema de orden estratégico, incorporando mecanismos de compensación a fin de contribuir al combate a la desigualdad por el uso de este recurso.

20) Debe superarse la visión de la falsa dicotomía rural-urbano, ámbitos entre los que existe una dialéctica muy compleja, y no considerar que la desigualdad es un fenómeno preponderantemente rural, ya que también está presente en las ciudades grandes y medias, así como en las poblaciones menores de 500 habitantes.

21) Los partidos políticos desempeñan un papel determinante en el desarrollo democrático, pero éstos no son toda la democracia. Frente a su crisis, es necesario rehabilitar la política a partir de hacer confluir a todos los actores en una causa unificadora de lo público y lo ciudadano: la construcción del bien común. Para hacerlo posible, es imprescindible la interacción de todos esos actores en la construcción de la agenda política nacional, en la agenda pública. Uno de ellos es la sociedad civil, misma que debe incidir en los asuntos públicos por medio de un diálogo social con el resto de actores de la transición democrática. Pero para lograr esa confluencia es imprescindible construir un entramado jurídico y técnico. Se trata, además, de una transformación que debe abarcar también la conciencia y la cultura ciudadanas respecto de estos temas y de la participación ciudadana en su solución.

22) Es fundamental abrir los espacios públicos a la participación ciudadana, democratizarlos, y no sólo en los niveles federales y estatales sino también en los locales, ligándola con la acción en espacios multilaterales. La igualdad de oportunidades no garantizará la igualdad de derechos si no se avanza en la democratización de todos los espacios, incluida la familia. En particular, las políticas públicas deben buscar una mayor concordancia con

las necesidades y prácticas (usos y costumbres) de las poblaciones rurales, particularmente en las comunidades indígenas.

23) En este proceso de redimensionamiento de la política como factor de cambio, se abre la posibilidad de hacer confluir la política económica y la social. Se plantea que la justicia social (el bien común), más que la propia transición política, pueda ser el eje o causa unificadora entre lo público y la participación ciudadana. México necesita consolidar la democracia más allá de la vía electoral, partiendo de considerar que en todas las democracias modernas y consolidadas hay un sistema de cohesión e igualdad social.

24) Debe darse certidumbre a la reforma del Estado y a las reformas estructurales, a partir de conferirles solidez constitucional, aunque haya que debatir con sensatez y lucidez si ese proceso deberá ser gradual, por partes, o pueda abrirse el cauce de una nueva constitución. En cualquier caso, estas transformaciones deben considerar sin omisión cinco grandes bloques:

a) Estado de derecho con supremacía en el respeto a los derechos humanos a partir de una visión amplia e integral, es decir, que comprenda los derechos económicos, sociales y culturales.

b) Sistema electoral y representativo (uso de recursos, voto en el extranjero, transparencia, ciudadanización y autonomía de los órganos respectivos).

d) Federalismo y competencia de los distintos niveles de gobierno y situación de los pueblos indios.

e) Forma de gobierno (relación entre los poderes).

f) Inserción en la globalización.

25) Se reitera que los espacios de construcción de este desarrollo con justicia social de combate a la desigualdad están en el ámbito nacional, pero sobre todo en el espacio local, donde la justicia cobra dimensión humana y tangible. Debe hacerse del desarrollo un asunto político. Crear los espacios de toma de decisiones y de construcción de consensos nacionales para un nuevo modelo de desarrollo e inserción en la globalidad. Así, las estrategias de desarrollo deben convertirse en compromisos políticos y programas de salud, educación, hacienda, salario/empleo; crecimiento endógeno; ciencia y tecnología, etc. Igualmente, la vinculación entre las comunidades y los representantes locales y federales debe comenzar a operar efectivamente, para que estos últimos se conviertan en verdaderas correas de transmisión de las auténticas demandas y necesidades de la gente.

26) La reforma del Estado debe comprender como aspecto toral el tema de la división de poderes a fin de que ésta deje de ser vista como un obstáculo para la gobernabilidad democrática y la democracia económica. Para estos efectos, se consideran las siguientes propuestas, algunas de las cuales ya han sido mencionadas en puntos anteriores:

a) Avanzar en esquemas de distribución real de recursos para profundizar el federalismo, especialmente hacia las zonas más vulnerables. Es igualmente importante repensar la institucionalidad de los gobiernos locales. El diseño institucional del municipio actual no puede concitar a la participación ciudadana, al auténtico federalismo y a la acción pública para com-

batir la desigualdad y lograr la justicia social. Este rediseño debe ser estructural y constitucional.

b) Acotamiento de los poderes de la presidencia para aumentar la responsabilidad de este poder frente a la ciudadanía; no reducir sus capacidades sino revisar sus atribuciones e imponer medidas de fiscalización que podrían incluir desde el juicio político al presidente hasta avanzar en la adopción de fórmulas de racionalidad deliberativa, es decir, de democracia participativa que, finalmente, fortalecerían la realización de políticas públicas.

c) Reforma del poder legislativo, para que éste cumpla mejor sus funciones legislativas propiamente dichas, así como las de fiscalización. Igualmente, para hacerlo más transparente, profesional y realmente representativo de los intereses de los electores.

d) Crecimiento, consolidación y reforma —si fuese necesario— de los espacios autónomos del poder (como el Instituto Federal Electoral —IFE— o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos —CNDH— y las comisiones estatales, así como de la Auditoría Superior de la Federación, para que cubra también a los poderes legislativo y judicial).

e) Reforma del poder judicial.

f) Transversalidad de los temas de equidad de género en todos los temas de la reforma del Estado, en su expresión jurídica e institucional. Ello implica que los mismos tengan su reflejo en el nivel constitucional, donde deben plasmarse todos los principios aceptados por México en esta materia en tratados internacionales. Lo mismo rige para otra serie de grupos de población, como son los niños, los adul-

tos mayores, los indígenas, las personas con otras preferencias sexuales, las personas discapacitadas, etcétera.

*g)* Impulsar la generación de fuentes estadísticas de medición de la desigualdad y de vigencia del respeto a los derechos económicos, sociales y culturales en México.

*h)* Hacer posible el voto de los mexicanos en el extranjero, lo que fortalecerá al Estado mexicano para avanzar en la pro-

tección de sus derechos, pero garantizando en dicha reforma la vigencia de los avances que hemos construido en nuestro sistema electoral.

*i)* Impulsar la conformación de un organismo de Estado autónomo, con participación ciudadana, para el diseño de las políticas económica y social de Estado, y así garantizar un largo aliento para cada una de ellas.