

Reveses y derechos de la cuestión social

Reversals and rights of the social question

Journal of Economic Literature (JEL):
I, I31, O1

Palabras clave:
Sanidad, educación y bienestar
Bienestar general. Necesidades básicas. Calidad de vida
Desarrollo económico

Keywords:
Health, education and welfare
General Welfare; Basic Needs;
Quality of Life
Economic Development

Fecha de recepción:

21 de enero de 2022

Fecha de aceptación:

3 de marzo de 2022

(...) una Constitución social, un derecho social exigen un instrumento del mismo carácter: el Estado social, agente u operador de los designios inherentes a esos modelos. Lo contrario sería una grave inconsecuencia. El Estado social no es un discreto observador del mercado; tampoco un espectador de la injusticia que multiplica y extrema la pobreza.

Rolando Cordera

Profesor Emérito
Facultad de Economía,
<rolando@unam.mx>

El presente texto tuvo su origen a partir de una generosa invitación de colegas del Instituto de Investigaciones Jurídicas de nuestra Casa de Estudios y de su director, el doctor Pedro Salazar, a participar en un homenaje escrito al doctor Sergio García Ramírez, universitario emérito, académico comprometido con las leyes y los derechos.

Entre agendas y distracciones el plazo para la entrega de los ensayos se cerró sin advertirlo a tiempo. Involuntario error que puedo corregir gracias a los editores de economíunam, publicación abierta al conocimiento y a sus diversas manifestaciones.

Resumen

En México la cuestión social se fundamenta en la Constitución de 1917, que contempla la justicia social como aspiración a superar añejas desigualdades a través de la intervención directa del Estado y de los gobiernos surgidos del movimiento revolucionario. Sin embargo, las prioridades cambiaron, y la política social fue sometida a los criterios que buscaban consolidar una transformación encaminado a insertarse en la globalización, que no sólo ha contribuido a reproducir las desigualdades y aumentar el número de pobres, sino que ha sido incapaz de asimilar productivamente las ganancias del comercio exterior. Por ello, México necesita una reforma social del Estado para recuperar el mandato constitucional de justicia social, en el contexto de una redefinición de su agenda nacional. Se requiere reconquistar el Estado como espacio común, público, a partir de cuyo despliegue puedan volverse a colocar el pleno empleo, el bienestar social, la inclusión o la universalización de los derechos como propósitos generales del desarrollo.

Abstract

In Mexico, the social question is based on the Constitution of 1917, which contemplates social justice as an aspiration to overcome old inequalities through the direct intervention of the State and the governments that emerged from the revolutionary movement. However, priorities changed, and social policy was subjected to criteria that sought to consolidate a transformation aimed at inserting itself into globalization, which has not only contributed to reproducing inequalities and increasing the number of poor, but has also been unable to productively assimilate profits from foreign trade. Therefore, Mexico needs a social reform of the State to recover the constitutional mandate of social justice, in the context of a redefinition of its national agenda. It is necessary to reconquer the State as a common, public space, from whose deployment full employment, social welfare, inclusion or the universalization of rights can be restored as general purposes of development.

22

**ECONOMÍAunam vol. 19, núm. 56,
mayo-agosto, 2022**

* Sergio García Ramírez, "La Constitución mexicana y el Estado de derecho social", consultado en línea < <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/756/3.pdf> >

A manera de encuadre

Si bien las características de lo que ahora llamamos política social han diferido no sólo en y entre los países sino en el tiempo, en nuestro caso el tema social, entendido como la fuente de un conjunto de compromisos políticos del Estado, es parte de los propósitos y principios rectores del proyecto nacional contemporáneo, inspirado en la tradición revolucionaria y plasmado en la Constitución de 1917. Luego, con las reformas constitucionales del año 2011 que establecen la centralidad de los derechos fundamentales para la organización y desempeño del Estado, este aserto se ha actualizado.

En palabras del constitucionalista Jorge Carpizo:

(...) cuando esos derechos (los de la justicia social) se plasmaron en la Constitución mexicana no se pensaba prioritariamente en una estructura política determinada (...) sino en la imperiosa necesidad de mejorar el nivel de existencia de los contingentes que habían hecho posible el triunfo armado (...) la idea que guió al reconocimiento de esos derechos fue la de la justicia social (...).¹

Desde entonces, puede proponerse que los esfuerzos del Estado en este sentido se han multiplicado, aunque han sido insuficientes para hacer frente a la pobreza de masas y a la desigualdad. La justicia social no sólo se ha alejado del horizonte actual de los mexicanos, sino se ha vuelto compleja y difusa por la enorme red de intereses y perspectivas desde la cual los mexicanos evalúan el desempeño estatal en esta materia.

La ironía histórica de esta circunstancia es que, desde fines del siglo xx, a la “cuestión social” se le vuelve a ver como la añeja combinatoria de pobreza de masas y desigualdad socioeconómica. Escenario que, por cierto, domina el panorama mexicano de inicios del nuevo milenio, después de más de medio siglo de crecimiento económico sostenido y más o menos acelerado y de una indudable modernización social y productiva que, desigual y todo, cambió muchos de los perfiles que definían el México de inicios del siglo xx, el país que reconfiguró la Revolución.

Sin duda, la faz social del México contemporáneo ha cambiado en consonancia con los vuelcos del mundo y los propios que su sociedad ha registrado. Sin embargo, algunas de sus arcanas estructuras se han arraigado, para ofrecer el heterogéneo panorama de los “muchos Méxicos” o de un México obstinado en desenvolverse a más de dos velocidades que los cambios no han podido exorcizar.

¹ Jorge Carpizo, “El Estado de los derechos de la justicia social”, consultado en línea en < <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-social/article/viewFile/9676/11704> >

Derechos sociales, compromiso político

A partir de la década de 1920, los gobiernos emanados de la Revolución buscaron dar respuesta al reclamo social con reformas estructurales y con políticas de compensación que darían lugar a un paquete básico de compromisos que se dio en llamar posteriormente “los derechos sociales del pueblo mexicano”. De cierta manera se trató de una suerte de “reforma de las reformas” hasta entonces emprendidas, que habrían llegado a su clímax durante la presidencia del general Lázaro Cárdenas con el reparto masivo de tierras, la organización sindical y el incremento de los salarios.

Se delineaba así una alianza entre las bases sociales organizadas, o que se organizaban, y los grupos dirigentes que sustentaría la coalición política gobernante; coalición que articularía el desarrollo económico y social subsecuente, apoyado por una industrialización dirigida por el Estado. A la sensibilidad política del general michoacano se sumó la visión clara en los grupos gobernantes de la necesidad y la conveniencia -económica y política- de la protección social. El desarrollo social fue “interiorizado” como responsabilidad del Estado y sus gobiernos.

Un segundo momento de esta historia se da a partir de los años cuarenta, cuando se busca institucionalizar la acción estatal y “superar” la fase del reformismo, de base popular, y su discurso de redistribución y afirmación de derechos.

A la vez que la relación laboral formal se presenta como el canal económico principal de aquella redistribución, el Seguro Social se entiende y propone desde las cúpulas del Estado como el vehículo principal, casi único, de la “formalización” del trabajo y los trabajadores y, así, la justicia social pasa a una nueva etapa del Estado postrevolucionario. Se imaginaba que esos trabajadores “en formalización” habrían de llegar a representar una mayoría creciente del universo social mexicano, formado también mayoritariamente por trabajadores asalariados y por ello asegurados.

En sentido similar, desde el punto de vista político se institucionalizó la organización de los sectores sociales y la de los no asalariados, denominados como “sectores populares”, en función de las necesidades determinadas por el Estado. Subordinadas a la “función acumulación”, asumida por el Estado como prioritaria, las carencias y expectativas de esas bases sociales daba lugar a una presencia subordinada, no abandonada, de lo que James O’Connor denominó la “función legitimación” del Estado capitalista.

Tanto en lo económico como en lo político, esa organización política corporativa, como la describiría Arnaldo Córdova, habría de contribuir decisivamente a la consolidación de la coalición revolucionaria que, más allá del mero cambio de siglas del partido en el gobierno (PNR, PRM, PRI), sus evoluciones implicaron siempre visiones diferentes sobre el desarrollo general del país y, particularmente, sobre el desarrollo económico y sus derivadas sociales. A la vez, muchos de los organismos e instituciones que recogían los empeños estatales por cumplir con el mandato constitucional se mantuvie-

ron dentro del mapa estatal, aun cuando su eficacia declinó y su legitimidad entró en franco deterioro.

El crecimiento alto y sostenido de la economía por más de cuatro décadas (1940-1980), sumado a las políticas de cambio estructural inauguradas por el general Cárdenas, fueron el sustento del éxito de la fórmula del “desarrollo estabilizador” que cubrió la vida mexicana entre mediados de los años cincuenta y los primeros años setenta. Fórmula en buena medida retórica pero eficaz como cemento de una coalición mutante, también resultó ser una adecuada combinación de acumulación de capital, para la industrialización acelerada, con un relativo o limitado mejoramiento social.

Los acelerados procesos de industrialización y de urbanización que marcaron la época, permitieron pensar a muchos dentro de la propia clase dirigente que el empleo formal se mantendría como el vehículo principal para construir un auténtico Estado de bienestar; empero, al final del periodo del llamado desarrollo estabilizador quedó claro que si bien se trató de una estrategia estatal favorable al crecimiento económico, que propició considerables aumentos en los niveles de vida promedio del conjunto de la población, con empleo y salarios medios a la alza, no fue capaz de conducir, por error de visión o por desinterés de las élites dirigentes, a una evolución social cuya institucionalidad renovada y renovadora fuese capaz de superar la heterogeneidad productiva y social que definía a México y, como hubo de experimentarse luego, en su reproducción ha llevado al país a registrar una estructura social marcada por la desigualdad económica y la pobreza de masas, incapaz de defenderse con sus propias fuerzas e instituciones de los embates de las crisis económicas que asolarían a México en los últimos veinte años del siglo XX, convulsiones y mutaciones globales y obligadamente nacionales.

México no contó con las fortalezas necesarias para capear los temporales que anunciaban el arribo de una nueva fase de la globalización del mundo. Tampoco el Estado pudo recrear y ampliar sus recursos financieros, institucionales y políticos para revisar a fondo su proyecto nacional y actualizar su dinámica de crecimiento económico, y recrear dispositivos para hacer de la justicia social una realidad gradual pero progresiva.

Así, entre olas de desigualdad global y estructural e inercias e insuficiencias políticas e institucionales, la posibilidad de garantizar mínimos de bienestar a todos los mexicanos se fue alejando del panorama nacional. Adicionalmente, muchos de los grupos dirigentes abandonaron lo que por lustros fue su misión principal: tejer las interfaces políticas necesarias para que la cuestión social encontrara en la política social una conexión productiva con la economía, como un auténtico motor de incorporación e integración comunitaria y social.

Más bien sus intereses se han subordinado y sometido a las prelações marcadas por un mercado, cada vez más abierto y globalizado, y por la ideología dominante, apegada fielmente a los fundamentos de ese mercado entre cuyas expresiones consentidas ha sido la de mantener los equilibrios monetarios y financieros en aras de una ilusoria estabilidad macro económica que, al final de cuentas sólo en apariencia se ha logrado. Dicho en breve: se ha

sacrificado el ritmo económico y se ha sometido la inversión, palanca por excelencia de todo crecimiento económico, al estancamiento.

Recordando al gran Alfonso Reyes en su inolvidable Discurso a Virgilio, podríamos ahora decir que el ideal político de los constituyentes del 17 ha ido perdiendo prelación dentro de la elite gobernante. Que ya no se ha buscado, como compromiso explícito, que mediante el crecimiento económico se igualen hacia arriba las condiciones de vida de la comunidad nacional toda.²

Entre fallas estructurales y nuevas prioridades

Cuando en 1982, la fórmula desarrollista de la industrialización dirigida por el Estado entró en crisis aguda, el gobierno tomó una serie de medidas de emergencia articuladas por el objetivo de cumplir con los compromisos provenientes de un endeudamiento externo decretado como excesivo por la propia comunidad financiera internacional que lo había hecho factible. Por su parte, la política social fue sometida a los criterios de saneamiento fiscal, lo cual se tradujo en asignaciones presupuestarias que buscaban optimizar los recursos “sin perturbar” los equilibrios macroeconómicos básicos.

En la “ecuación” no se consideró la necesidad de llevar a cabo una amplia reflexión sobre la redefinición y la (re)distribución de funciones entre los mecanismos de mercado y los de regulación e intervención estatal, para lograr un buen funcionamiento de la economía y evitar que la dinámica de fondo se viera dañada en sus centros. Operación de redefinición estratégica que requería de visión y voluntad política: realizar una reforma profunda del Estado que se concentra en lo básico: mantener la seguridad nacional y promover la justicia social. No ocurrió así. La historia del desarrollo mexicano siguió otros derroteros.

De crisis a crisis el crecimiento no sólo adoptó ritmos mediocres, que han definido una nueva trayectoria, también ha llevado a muchos analistas y observadores a afirmar que la mexicana es una economía que registra un estancamiento secular o estructural, lo que contribuye a una ampliación de las desigualdades y un aumento de la pobreza.

Si hubiera que resumir en un par de líneas el resultado de la “gran transformación” para globalizar a México, habría que decir que asistimos a la conformación de un modelo de desarrollo inverso al de la industrialización dirigida por el Estado, no sólo ha contribuido a reproducir las desigualdades y aumentar el número de pobres, ha sido incapaz de asimilar productivamente las ganancias del comercio exterior.

En gran *suma*: se ha tratado de una reforma económica del todo indiferente ante la asignatura pendiente de la desigualdad social, inscrita además en una pobreza masiva asentada cada vez más en las ciudades grandes y medianas de México.

² Cfr., Alfonso Reyes, “Discurso por Virgilio” Consultado en línea < <http://www.alfonsoreyes.org/011p157.pdf> >

Redefinir prioridades

México tiene pendiente una reforma social del Estado para recuperar el mandato constitucional de justicia social en el contexto de una redefinición de su agenda nacional, inscrita inevitablemente en una globalidad compleja y contradictoria. Asimismo, tiene que emprender una reconstrucción del papel que puede y debe desempeñar el Estado en el desarrollo económico, a partir de un descarnado examen de lo hecho en este complicado territorio.

Reconquistar al Estado como espacio común, público, a partir de cuyo despliegue puedan volverse a colocar el pleno empleo, el bienestar social, la inclusión o la universalización de los derechos como propósitos generales del desarrollo. Como nos recuerda Sergio García Ramírez, a quien ahora rendimos homenaje como pensador jurídico y hombre público ejemplar, en referencia a Jesús Reyes Heróles: el Estado tiene que ser más social para facilitar que la sociedad se sitúe en el Estado.³

La reforma del Estado debe centrarse en la reconstrucción de los tejidos y los procesos sociales; auspiciar un reacomodo radical de las relaciones entre la manera pública de asignar los recursos y la distribución de los ingresos y la riqueza. También, en la esfera del poder político, administrativo y en la propia división del trabajo dentro del Estado, debe emprenderse una reforma que afronte y confronte costumbres, usos, abusos y omisiones que atañen a una división del trabajo que difícilmente se corresponde con los requerimientos de una sociedad grande y compleja, a la vez que cruzada por una arraigada desigualdad que no admite formas convencionales de ser desarraigada.

Es necesario plantearse la erección de Estados fiscales fuertes, dinámicos y transparentes, con la capacidad y la voluntad necesarias para llevar a cabo reformas fiscales, con mejores prácticas administrativas, evitar ineficiencias e inercias de gasto determinadas por privilegios,

(...) generar una institucionalidad que permita consolidar un orden democrático y participativo (...) construir un gran acuerdo económico-social cuya expresión última es el pacto fiscal (...) fortalecer el rol redistributivo del Estado y de la política pública a fin de garantizar umbrales determinados de bienestar (...).⁴

Volver a lo social es fundamental si quieren salvaguardarse las señas de identidad del Estado mexicano. Identidad que sólo puede resultar de asumir la centralidad del Estado social que, como afirma Sergio García Ramírez en la epígrafe que inicia este texto, no es discreto observador del mercado ni un espectador de la injusticia que multiplica y extrema la pobreza.

3 Citado por Sergio García Ramírez, “Estado democrático, social y de derecho”, consultado en línea < <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3634> >

4 CEPAL, “La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir”, consultado en línea http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-SES.33-3_La_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf

Estado social, constitucional. De derecho y derechos

México necesita llevar a cabo una modificación radical de sus entendimientos y políticas básicas, de aquí la importancia crucial, hay que repetir, de recuperar el Estado y, desde luego su fortaleza fiscal.

Un Estado maniatado por la penuria fiscal y el empobrecimiento institucional y administrativo y una economía sometida a la dictadura del equilibrio como la nuestra, no permite ningún margen para desplegar política de cambio estructural ninguna. Entender y asumir la necesidad de construir un nuevo curso de desarrollo exige plantearnos un regreso al Estado en términos políticos e institucionales.

Un Estado social, que tiene que ser también desarrollista, imprescindible para recuperar las dinámicas económicas, cuidar la cohesión social y evitar tendencias regresivas en el respeto a los derechos humanos fundamentales que, como la redistribución de ingresos, el impulso y la protección del empleo, la mejora y expansión educativa, la universalización de la salud y la seguridad social son, por sí mismos, propósitos articuladores de esfuerzos cooperativos y visiones públicas que aspiran a forjar una estrategia nacional de transformación productiva.

“Un Estado de bienestar (...) una nueva ecuación Estado-mercado-sociedad (para) alcanzar un desarrollo con empleos de calidad, cohesión social y sostenibilidad ambiental”,⁵ así ha resumido la CEPAL lo que podría ser una nueva síntesis de economía política para el desarrollo.

La reforma del Estado debe (a)tender hacia una verdadera reconstrucción de tejidos básicos: con la redistribución del poder, el reacomodo de relaciones entre la economía y su comando en la asignación de los recursos y la distribución de los ingresos y la riqueza. Aquí adquiere importancia fundamental la construcción de amplios acuerdos sociales “(...) que permita(n) fortalecer el rol redistributivo del Estado y de la política pública a fin de garantizar umbrales determinados de bienestar (...)”.⁶

Una gran reforma hacendaria-fiscal cuya fuerza radique en procesos permanentes de participación social y pedagogía democrática, tendentes a socializar la centralidad de la construcción de regímenes de bienestar y protección social, bajo el enfoque de la extensión y recreación de los derechos humanos, como cemento de nuestra convivencia social.

La evolución de la ciudadanía podría deslizarse del reclamo elemental de los derechos y las libertades democráticas y cívicas a la participación en la construcción de economías políticas organizadas para la equidad y la igualdad y, el derecho al desarrollo, devendría entonces en un efectivo desarrollo de los derechos.

Así, México recuperaría hoy la idea del desarrollo, tema central y fundamental de su agenda nacional, como ayer lo fue en la visión y misión de los Constituyentes del 17.

28

5 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir”, consultado en línea < https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/1/S2010986_es.pdf >

6 *Op. cit.*, CEPAL.