



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de México
México

Espejel Espinoza, Alberto; Díaz Sandoval, Mariela
Política social, ciudadanía y democracia: un análisis en torno a las iniciativas de la Ley de Desarrollo
Social en México a partir de la categoría "Proyecto político"
Espacios Públicos, vol. 17, núm. 40, mayo-agosto, 2014, pp. 9-31
Universidad Autónoma del Estado de México
Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67632401002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Política social, ciudadanía y democracia: un análisis en torno a las iniciativas de la Ley de Desarrollo Social en México a partir de la categoría “Proyecto político”

Social policy, citizenship and democracy: a discussion about the initiatives Act Social Development in Mexico from the “Political project” category

Fecha de recepción: 23 de abril de 2013

Fecha de aprobación: 7 de julio de 2014

*Alberto Espejel Espinoza**

*Mariela Díaz Sandoval**

RESUMEN

En este artículo analizamos las iniciativas de Ley de Desarrollo Social y se enfatiza el tipo de ciudadanía que éstas podrían fomentar. La categoría “Proyecto político” sirve para identificar los contenidos, y las consecuencias de la política social sobre la democracia y la ciudadanía. Las iniciativas presentadas por el PRI y el PRD apuestan por una política social universal encaminada a la construcción de ciudadanos, mientras que el PAN apoya una política social focalizada que concibe a los ciudadanos como clientes. El análisis de las iniciativas es sólo una parte del espectro a analizar, pues es preciso identificar si a la hora de gobernar, los principales partidos políticos han coadyuvado al empoderamiento del ciudadano. Se concluye con la necesidad de implementar una política social que vaya de la mano con una política económica que no sólo beneficie al gran capital.

PALABRAS CLAVE: política social, proyectos políticos, neoliberalismo, ciudadanía, Ley de Desarrollo Social.

ABSTRACT

The aim of this article is to develop an analysis of the Social Development Act initiatives, emphasizing on the type of citizenship that they could promote. Political project category is used to identify the contents, as well as the consequences of social policy on democracy and citizenship. The study has found that the bills submitted by the PRI and PRD advocate a universal social policy aimed to build citizens, while the PAN supports a targeted social policy that sees citizens as clients. However, the analysis of the initiatives is only part of the spectrum to be analyzed, when it comes to governing is necessary to identify if the main political parties have contributed to the citizen empowerment. The article concludes that is necessary to implement a social policy that goes hand in hand with an economic policy that not only benefit big business

KEYWORDS: social policy, political projects, neoliberalism, citizenship, Social Development Act.

* Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México. Correo-e de contacto: alberto.espejel.espinoza@gmail.com.

PROYECTOS POLÍTICOS, POLÍTICAS SOCIALES Y CIUDADANÍA: LA COMPLEJA RELACIÓN ENTRE ESTADO, MERCADO Y SOCIEDAD

En México hemos sido testigos de una serie de cambios importantes en materia política y económica. La larga lucha a favor de la democratización ha generado un conjunto de instituciones y reglas que han fortalecido el desarrollo democrático del país (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000). En este sentido, el cambio político en México debe insertarse dentro del proceso conocido como doble transición, que se inició en América Latina a partir de la década de 1980. De acuerdo con Cavarozzi (1993: 209), este proceso consistió, por un lado, en un conjunto de transformaciones en la forma de régimen político, es decir, en el reemplazo de regímenes autoritarios por democracias políticas. Por otro lado, implicó cambios en el ámbito económico vinculados con la transformación del proceso de acumulación del capital. Un claro ejemplo de ellos son las reformas orientadas a la desregulación, privatización y liberalización comercial que también fueron puestas en marcha en la región (Agüero, 1998; Gabel, 2003). El vínculo entre reformas económicas y reformas políticas muestra la naturaleza dual de las transiciones en la región latinoamericana (Diamond y Plattner, 1995).

Si bien el cambio político en la región ha generado transformaciones importantes, como el establecimiento de instituciones y reglas para el desarrollo democrático de los países de la región, también es cierto que la

democracia liberal no ha sido capaz de generar los bienes públicos necesarios que contribuyan al fortalecimiento de la ciudadanía (Adelantado y Scherer, 2008: 118).

La coincidencia entre reformas neoliberales y democratización ha generado diversos argumentos que las conciben como procesos complementarios; sin embargo, autores como Armijo, Biersteker y Lowenthal (1995) indican que se trata de dos procesos incompatibles, debido a que la reestructuración económica ha generado un mayor aumento de la pobreza y la polarización económica.

El aumento en la precariedad del nivel de vida de amplios sectores de la población ha generado efectos devastadores sobre el establecimiento de una auténtica ciudadanía inscrita en la democracia participativa. Siguiendo este argumento, Oxhorn y Ducatzenzeiler (1994) señalan que uno de los principales problemas en América Latina es la estrechez de la esfera pública provocada, por un lado, por el alejamiento entre la élite política y la población en general y, por el otro, por la nueva forma de intermediación de intereses conocida como “neopluralismo”, en contraposición a la forma tradicional o “corporativismo”. El neopluralismo hace referencia a la incorporación política centrada en la lógica del mercado. Este nuevo patrón de intermediación de intereses ha desplazado a la forma de incorporación centrada en el Estado, conocida como corporativismo, propia del modelo desarrollista que comenzó a colapsar en la década de 1970. Así, el neopluralismo se articula en torno al libre comercio, la apertura de los mercados y un papel secundario del

Estado en la esfera económica y social. Las políticas sociales que se pusieron en marcha a partir de la década de 1990 forman parte de esta nueva relación entre Estado, mercado y sociedad (Oxhorn, 2003; 2005).¹

El neopluralismo remite a diversos problemas sobre la relación Estado, mercado y sociedad. Uno de ellos tiene que ver con la creciente inseguridad económica de grandes sectores de la población, hecho que se encuentra íntimamente ligado a la flexibilidad y a la precariedad laboral. El resquebrajamiento del poder de las organizaciones sindicales como antiguos canales de demandas de bienes ha provocado que el sindicalismo haya sido sustituido por políticas sociales caracterizadas por la focalización *versus* la universalidad.

Las reformas económicas puestas en marcha en la década de 1980, alimentadas bajo el conjunto de medidas de ajuste mejor conocidas como Consenso de Washington, han generado efectos negativos sobre la relación entre Estado y sociedad en América Latina. Al imponer recortes considerables sobre la responsabilidad estatal en relación con la población, uno de los más claros ejemplos es la focalización de las políticas sociales, cuyo objetivo es intentar equilibrar las condiciones de pobreza en la que subsisten amplios sectores de la población, hecho que ha generado la manipulación clientelar por parte de actores políticos.

El cambio en el tipo de políticas sociales en América Latina, en particular las de combate a la pobreza, que actualmente se encuentran permeadas por la lógica del libre mercado, hace imperativo poner a discusión la pertinencia de la categoría “Proyecto político” como un elemento analítico para comprender las pugnas políticas en torno a la ciudadanía y la democracia en América Latina. Precisamente, el proceso de cambio político en los países latinoamericanos enfrenta un grave problema que ha mermado la consolidación democrática. Este obstáculo es el neopluralismo como parte del proyecto neoliberal y su “confluencia perversa” con otros proyectos políticos como el democrático participativo. Sin embargo, antes de adentrarnos en esta discusión, es preciso identificar las características más importantes de los proyectos políticos, así como sus implicaciones en términos de construcción democrática.

Actualmente es posible distinguir tres grandes proyectos políticos en América Latina: 1) autoritario, 2) neoliberal, y 3) democrático-participativo. El punto de convergencia de éstos son los principios básicos de la democracia procedimental; sin embargo, la distinción más importante recae en su impacto sobre la radicalización de la democracia, es decir, en torno a la necesidad de la participación de la sociedad en el ejercicio del poder (Dagnino

¹ En términos generales, el neopluralismo, como nueva forma de organización, está caracterizado por un rechazo a la movilización social, lo que va de la mano con la criminalización de la protesta social. Además manifiesta un claro desprecio hacia formas alternativas de hacer política y de pensar la democracia más allá del procedimentalismo (Oxhorn, 1998; 2003; 2005).

et. al., 2006). En este sentido, mientras los proyectos autoritario y neoliberal optan por la concentración del poder, el democrático-participativo apuesta por compartirlo (Hevia, 2005).

De esta manera, un proyecto político debe ser definido como una categoría analítica que designa un conjunto “de creencias, intereses, concepciones del mundo y representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, los cuales orientan la acción política de los diferentes sujetos” (Dagnino *et. al.*, 2006: 43-45). Los proyectos políticos son estructuras simbólicas portadas por los actores y por las redes que éstos conforman. Como parte de la historicidad de cada actor, éstos traen tras de sí un conjunto de conocimientos traducidos en normas, valores y en estrategias cognitivas. Precisamente estos conocimientos permiten establecer regularidades en la acción (Isunza, 2005: 21).

Un proyecto político tiene implicaciones causales en tanto que guía la implementación de políticas públicas con determinado contenido (Hevia, 2005: 63). A continuación se expondrán las características más importantes de cada uno de los proyectos políticos a considerar en este trabajo.

En primer lugar, el proyecto autoritario se encuentra en estado de latencia debido a los efectos de la doble transición que han generado un severo malestar ante el fracaso de las recientes democracias en la región. Anula la operación de las instituciones democrático-liberales; las elecciones y competencias electorales carecen de importancia o, en el extremo, son prohibidas; así, las opciones para elegir

representantes son limitadas. No reconoce la existencia de la sociedad civil, de la ciudadanía, pues cancela los derechos políticos. La relación sociedad civil-Estado es vertical y clientelar; además, existe, en diverso grado, cooptación y represión. Este proyecto tiene amplio poder para determinar la distribución selectiva de la renta (Dagnino, 2006). De acuerdo con Hevia (2005: 63), uno de los elementos característicos es el carácter clientelar-corporativo de la relación entre Estado y sociedad. Los elementos clave dentro de este proyecto son la “sumisión”, “verticalidad” y “discrecionalidad”.

En segundo lugar se encuentra el proyecto político neoliberal, cuyo eje es la necesidad de redefinir las relaciones entre Estado-sociedad con base en los dictados de la acumulación del capital. Además, se ocupa de ajustar la economía para permitir la libre acumulación y movimiento del capital. El Estado es condenado a ser un simple regulador, pues transfiere sus responsabilidades a la sociedad civil y al sector privado. Existe “confluencia perversa” en este proyecto, pues integra elementos del proyecto democrático-participativo, pero con otro contenido (Dagnino, 2007). El mercado tiene una primacía. La focalización se establece *versus* la construcción de igualdad. La integración al mercado es individual. El neoliberalismo despolitiza la política, disloca el conflicto y restringe la democracia a una visión minimalista. Este tipo de proyecto, a diferencia del democrático y en coincidencia con el autoritario, sostiene una visión de poder que sólo debe ser ejercido por el Estado. En otras palabras, el poder no es compartido. Este proyecto guía se sustenta en

la ‘eficiencia’, ‘calidad’ y ‘utilidad’ en la acción gubernamental; además se parte de una idea de ciudadano visto como ‘cliente’ (Isunza, 2005; Hevia, 2005; Dagnino *et. al.*, 2006).

Finalmente se ubica el proyecto político democrático-participativo. Sus ejes son la profundización y radicalización de la democracia. Establece, por tanto, una crítica hacia los límites de la democracia representativa. La participación es un elemento fundamental en este proyecto y es entendida como una forma de compartir el poder. Vinculada a esta característica se encuentra la rendición de cuentas, a fin de monitorear el desempeño estatal. La sociedad civil también es un elemento de suma importancia y está relacionada con la creación de espacios públicos donde se desarrolla el conflicto y la deliberación. La construcción de la ciudadanía es otro elemento central; propone una visión amplia de la política, la cual tiene lugar en una diversidad de espacios. El objetivo de este proyecto es construir una mayor igualdad. El proyecto democrático-participativo se sustenta bajo una idea de ampliación de derechos políticos y sociales. Los “derechos” se conforman como el signifiante clave en este proyecto político. En este sentido, las políticas públicas, en todo sentido, son un mecanismo importante a través del cual el Estado cumple sus responsabilidades ante los ciudadanos (Dagnino *et al.*, 2006; Hevia, 2005).

El término proyecto político, a diferencia del concepto “cultura política”, añade la dimensión conflictiva entre las diversas concepciones del mundo. Este hecho significa que existe una constante lucha entre diversas

concepciones de lo que debe ser la vida en sociedad, que luchan por establecerse como dominantes.

Como producto del proceso de doble transición, es posible identificar una confluencia perversa entre los proyectos neoliberal y democrático participativo. Este hecho es definido por Dagnino (2004) como “crisis discursiva” propia de las experiencias de construcción democrática en América Latina. En el centro de la crisis discursiva se encuentra el debate sobre el significado de los términos ciudadanía, sociedad civil y participación; de tal forma que el vocabulario en común de ambos proyectos genera conflictos al visualizar aparentes convergencias y borrar claras diferencias. La problemática en torno a la ciudadanía es crucial en tanto que se constituye como un arma en la lucha en contra de la exclusión e inequidad económica y social (Dagnino, 2007). Tanto el proyecto político neoliberal como el democrático participativo hacen uso de la categoría “Ciudadanía”; sin embargo, desde el neoliberalismo se ha establecido un nexo entre tal término y el mercado (en este sentido, el ciudadano es un cliente de los servicios administrados y proveídos por el gobierno, lo que involucra una relación vertical). En el proyecto democrático-participativo, por el contrario, la ciudadanía implica un conjunto de derechos cuyo objetivo sería la profundización y la radicalización de la democracia y la esfera pública (la relación que se establece entre autoridades y ciudadanos se caracteriza por la horizontalidad). Citando a Olvera (2006), la confluencia perversa tiene efectos importantes sobre el desarrollo democrático. “Esta cacofonía

discursiva y práctica impide diferenciar claramente la naturaleza de los proyectos en pugna y hace difícil evaluar la calidad de la innovación democrática en marcha, la profundidad de las transformaciones culturales que se están produciendo y la fuerza relativa de las tendencias relativas de cambio que se viven en la región” (Olvera, 2006: 20).

La confluencia perversa, indica Olvera (2006), tiene implicaciones importantes en términos de desarrollo y democratización. En este contexto de crisis discursiva, el análisis de las políticas sociales como formas de intervención del gobierno para solucionar problemas sociales resulta fundamental en particular cuando el objetivo es identificar la potencialidad de dichas políticas en la construcción de la democracia en México.

POLÍTICAS SOCIALES EN MÉXICO: DE LA UNIVERSALIDAD A LA FOCALIZACIÓN

En América Latina y específicamente en México la política social ha sufrido cambios importantes a lo largo de la historia del siglo xx. En este sentido, Jusidman (2009) indica que es posible distinguir varias generaciones de políticas sociales en México, señalando que el cambio entre una y otra hace referencia a determinadas concepciones dominantes sobre lo que debía ser la política social. El cambio entre una y otra política ha generado daños y deterioros importantes sobre los servicios sociales instaurados en etapas anteriores. Entre los principales costos en los cambios de una política social a otra se encuentran el deterioro

o abandono de la infraestructura, además no existe un mantenimiento de la tecnología ni de los instrumentos de intervención (Jusidman, 2009: 200-201).

Entre los tipos de política social puestos en marcha en México debe distinguirse el modelo de intervención del capitalismo desarrollista, que se mantuvo hasta la década de 1970. Fue en la Constitución de 1917 en donde por primera vez quedaron establecidos diversos derechos como la educación, la vivienda digna, la salud y el derecho a la propiedad. Cabe destacar que anterior a dicho constituyente, las políticas sociales se caracterizaron por el asistencialismo con una limitada participación del Estado. Por tanto, con la construcción del Estado posrevolucionario es posible identificar la institucionalización de la política social en México (Palacios, n.d.; Sales, 2010). En este sentido, la universalidad de ciertos derechos como la educación es un rasgo de la política social que se mantiene hasta ahora (Jusidman, 2009).

Sin embargo, la crisis de reestructuración global que comenzó a gestarse en la década de 1970 tuvo una influencia importante sobre el rumbo que tomaría la política social en México. Como se indicó en la sección anterior, las políticas sociales que se implementaron forman parte de la nueva intermediación de intereses denominada neopluralismo. Siguiendo este argumento, Grassi (2008) indica que las realizadas bajo el proyecto neoliberal han generado efectos adversos sobre la política social en América Latina. Se enfatiza que la ciudadanía y las políticas sociales del periodo neoliberal tienen implicaciones claras, en

términos democráticos, dado el carácter mercantilista, focalizado y, por ende, excluyente de las mismas.

En este sentido, Oxhorn (1998) indica que los programas sociales focalizados tienen al menos dos objetivos: que los individuos atomizados participen en el mercado; y generar apatía en lo que se refiere a la movilización social. El caso mexicano es interesante, pues bajo el gobierno de Salinas de Gortari, y a través del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) se desmovilizaron las bases sociales tradicionales, organizadas de manera corporativa, y se generó una nueva estructura de apoyo al gobierno basada en el clientelismo y la cooptación (Dresser, 1997). Así, nuevamente es posible destacar el argumento de Dagnino *et. al* (2006), quienes señalan que el neoliberalismo ha redefinido los conceptos de democracia y ciudadanía, así como los espacios político-culturales donde los movimientos sociales deben librar sus luchas. Políticas como el Pronasol, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) en Chile, la Comunidad Solidaria en Brasil, y la Red de Solidaridad en Colombia crearon una nueva categoría de cliente permeada por discursos de atomización e individualización, bajo ideas como el desarrollo personal, las capacidades, la autoayuda y la ciudadanía activa.

Si bien estas políticas sociales inscritas en el neopluralismo surgieron como instrumentos de ataque a la pobreza extrema, los magros logros que se han obtenido en este ámbito dejan de manifiesto el nulo interés por atacar de manera estructural el problema de la

desigualdad económica. Coraggio (2008) sostiene que con el neoliberalismo se distinguen dos tipos de políticas económicas. Por un lado “las políticas enfocadas en la estabilidad monetaria”, mandato constitucional que para el caso de México fue instituido en 1993 (Boylan, 2004); y, por otro lado, “las políticas para la sociedad”, con las que se desplazan los derechos sociales por políticas de corte asistencialista y focalizado. Entre los efectos sobre la ciudadanía destacan que bajo este nuevo esquema de políticas sociales, la pobreza y la equidad son vistas como problemas técnicos o filantrópicos. Este hecho genera que las soluciones a la inequidad social sean desplazadas de la esfera pública y, con ello, no sea concebida como un asunto de derechos, justicia social y, por tanto, de una ciudadanía robusta propia de la democracia-participativa. Así, los programas sociales tienen por objetivo garantizar condiciones mínimas para la supervivencia más que generar derechos (Dagnino, 2007: 554).

Revisar las iniciativas propuestas por diferentes actores partidistas resulta necesario para identificar debilidades y fortalezas en la relación entre políticas sociales y ciudadanía; así como, de manera general, para enfatizar su efecto sobre la democracia en México. Por ello, a continuación se discutirán las seis iniciativas sobre desarrollo social que se presentaron desde 2000 a la fecha, donde se enfatiza la universalidad *versus* la focalización de la cobertura y la ciudadanía propuesta por cada una de ellas.

LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS DE POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

El encargado de expedir leyes sobre planeación de desarrollo social y económico es el Congreso de la Unión, cuyas atribuciones están basadas en los artículos 73, 25 y 27 constitucionales, los cuales establecen que el Estado debe fomentar un desarrollo integral acorde con el sistema de planeación democrática. Si bien la función es de larga data, es una realidad que la tarea de constituir un marco normativo-institucional para el diseño, instrumentación y coordinación de políticas encaminadas al desarrollo social es reciente (Valverde, 2004: 56)

El antecedente inmediato a las iniciativas analizadas es el año 1994, cuando se creó la Comisión Ordinaria de Desarrollo Social en ambas cámaras. Nos proponemos ubicar, de acuerdo con los proyectos autoritario, democrático-participativo y neoliberal, las diversas iniciativas de ley en materia de desarrollo social. De acuerdo con dicha comisión, han sido seis las iniciativas referidas a una Ley General de Desarrollo Social de 2000 a la fecha, cuatro de ellas procedentes de la Cámara de Diputados y dos del Senado. Se han presentado tres iniciativas del Partido de la Revolución Democrática (PRD), dos del Partido Acción Nacional (PAN) y una del Partido Revolucionario Institucional (PRI) para ser discutidas, analizadas y evaluadas por los miembros de la Comisión de Desarrollo Social.¹ Por orden cronológico, las iniciativas son:

- Ley General de Desarrollo Social, de la diputada federal Clara M. Brugada Molina, del Grupo Parlamentario del PRD, el 27 de abril de 2000.
- Ley General de Desarrollo Social, de la senadora Leticia Burgos Ochoa, del Grupo Parlamentario del PRD, el 26 de abril de 2001.
- Ley General de Desarrollo Social, del senador Diego Fernández de Cevallos, del Grupo Parlamentario del PAN, el 4 de diciembre de 2001.
- Ley de Desarrollo Social, del diputado federal Esteban Daniel Martínez Enríquez, del Grupo Parlamentario del PRD, el 14 de diciembre de 2001.
- Ley General de Desarrollo Social, del diputado federal Francisco J. Cantú Torres, del Grupo Parlamentario del PAN, el 26 de marzo de 2002.
- Ley General de Desarrollo Social, del diputado federal Narciso Alberto Amador Leal, del Grupo Parlamentario del PRI, el 16 de abril de 2002.²

Los partidos, a través de sus documentos básicos (estatutos, declaración de principios y programa de acción), dan cuenta de los objetivos que tienen en términos de las políticas que buscan legislar e implementar en el ámbito legislativo y ejecutivo. Poco se ha explorado si los partidos imprimen un sello característico a la hora de legislar acorde con sus documentos

¹ Fue constituida en la LVIII Legislatura en septiembre de 2000.

² Las seis iniciativas fueron consultadas a través de la Comisión de Desarrollo Social (2011).

básicos. Es decir, si hay coherencia entre lo que dicen sus estatutos y lo que legislan. Y es que si los partidos políticos dicen tener diversas ideologías, militantes y dirigentes y, por tanto, aspiraciones diferentes, es de esperar (al igual que en los ejecutivos con los programas) que existan variaciones en las iniciativas que defienden y que éstas se enmarquen en un proyecto político.

El congreso es el espacio donde los intereses de los grupos a los cuales representan los partidos serán defendidos a través de las propuestas que intentan legislar. En este sentido, cada partido define un programa de acción que tratará de trasladar a la agenda de gobierno para su aprobación. A través de

dicho programa podemos observar para quién legislan y qué les interesa legislar (Espejel y Flores, 2011).

Por ello interesa observar tres cuestiones en las iniciativas planteadas por el PAN,³ PRD⁴ y PRI:⁵ la definición de desarrollo social, el carácter de las políticas (universales o focalizadas), y el tipo de ciudadanía que puede construirse a partir de dichos ordenamientos legales. Por tanto, en cada una de las iniciativas se destacarán tres puntos que consideramos relevantes: 1) la exposición de motivos en torno a una nueva legislación en materia de desarrollo social; 2) cómo se define el desarrollo y política social, y 3) cómo es concebida la ciudadanía.

³ De acuerdo con la proyección de principios de doctrina del PAN, se esperaría encontrar un énfasis en el desarrollo humano sustentable, entendido como el proceso de aumento de las capacidades y la libertad de todas las personas para vivir dignamente, visto como el paso, para cada hombre, de condiciones de vida menos humanas a condiciones de vida más humanas. Asimismo, se observaría que el peso del Estado en la política social es muy reducido, que la política social será de corte asistencial, por ende el lenguaje de derechos sociales desaparece en esta propuesta (PAN, 2011: 8).

⁴ Con base en el programa del PRD, se esperaría encontrar el rechazo por los programas asistenciales, debido a que no resuelven problemas estructurales como la pobreza y la desigualdad, originados por la dinámica social y económica. Asimismo, se buscaría encontrar un papel protagónico del Estado en el combate a la pobreza y el ejercicio pleno de los derechos sociales, por medio de la reorientación de los recursos públicos y una profunda reestructuración de las políticas públicas, en particular la política económica y la política social, de modo que se elimine la dicotomía entre ambas (PRD, 2011: 24).

⁵ De acuerdo con el programa de acción del PRI, en lo referente al desarrollo social, se esperaría observar un énfasis en abatir la pobreza y la desigualdad que obstaculizan el pleno ejercicio de los derechos sociales establecidos en la Constitución, dotando al Estado de la responsabilidad de hacer cumplirlos. Igualmente se esperaría un intento por cambiar las políticas públicas que son simples mecanismos compensatorios que profundizan las diferencias entre las personas y las regiones (PRI, 2011: 8).

PROPUESTA DE DESARROLLO DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD PRESENTADA EL 27 DE ABRIL DE 2000

El Grupo Parlamentario del PRD, a través de la diputada federal Clara Brugada, presentó una propuesta sobre desarrollo social en el año 2000. Dentro de ella es posible distinguir varios puntos con implicaciones interesantes en lo que refiere a la relación universalidad *versus* focalización y a la ciudadanía.

- a) Relacionado con la pertinencia de la reforma a la Ley de Desarrollo Social, la propuesta enfatiza la necesidad de instaurar un marco legal que tenga por objetivo regular las políticas y programas sociales con la finalidad de garantizar a toda la población los derechos sociales que se encuentran plasmados en la Constitución.
- b) En cuanto a la definición del desarrollo social y políticas sociales, el desarrollo social es concebido en términos de derechos sociales. Así, las políticas sociales se constituyen como instrumentos de intervención del Estado para hacer cumplir los derechos sociales instaurados en la Constitución. La igualdad y la justicia tienen que guiar las políticas sociales destinadas a la integración social, la igualdad de oportunidades, el ataque a la pobreza y la vulnerabilidad social. La universalidad y la inclusión son expuestas como categorías que regirán la política social. Los derechos son obligatorios en tanto que se es mexicano.
- c) Finalmente, en lo que respecta a la ciudadanía, al incluir la necesidad de una

política social con base en derechos, se estaría avanzando en el establecimiento de condiciones que permitan la horizontalidad entre ciudadanos y gobierno. En este sentido, esta propuesta contempló la importancia de que tanto el gobierno como los beneficiarios de la política social participen de manera activa en su desarrollo, implementación y evaluación.

PROPUESTA DE DESARROLLO DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD PRESENTADA EL 26 DE ABRIL DE 2001

El 26 de abril de 2001, nuevamente el Grupo Parlamentario del PRD presentó una iniciativa por medio de la senadora Leticia Burgos Ochoa. Al igual que en su anterior propuesta, el tema central en la política social fueron los derechos sociales. Por lo tanto, es pertinente identificar varias características.

- a) Respecto a su pertinencia, la propuesta centra la atención en la situación económica y social de México. Por ello, plantea la pertinencia de un marco jurídico del desarrollo social que, considerando la relación entre política económica y social, reinserte al Estado en la conducción del desarrollo para asumir su responsabilidad en el cumplimiento de los derechos sociales para todos los mexicanos.
- b) En torno a la definición de desarrollo social y las políticas sociales, se coloca el acento en los derechos sociales, que constituyen un derecho humano consagrado en el conjunto de garantías establecidas en la

Constitución. Por consiguiente, las políticas sociales son instrumentos del Estado que aseguran la accesibilidad y la exigibilidad de los derechos sociales, el abatimiento de la desigualdad social, y la promoción de equidad con el fin de elevar la calidad de vida y el bienestar general de todos los mexicanos. La igualdad y la justicia guían las políticas sociales destinadas a asegurar el disfrute de los derechos sociales, justa distribución de la riqueza y combate a la exclusión social. La universalidad y la equidad son expuestas como categorías que regirán la política social. Los derechos son obligatorios en tanto que se es mexicano

- c) Finalmente, en lo que respecta a la ciudadanía, al igual que las demás propuestas del PRD, al incluir la necesidad de una política social basada en derechos, avanza hacia el establecimiento de condiciones que permitan la horizontalidad entre ciudadanos y gobierno. La propuesta enfatizó, al igual que las demás iniciativas del PRD, la importancia de que tanto el gobierno como los ciudadanos participen en la formulación, ejecución, evaluación y control de la política social.

PROPUESTA DE LEY DE DESARROLLO SOCIAL DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN EL 4 DE DICIEMBRE DE 2001

Esta iniciativa de ley enfatizó la importancia de centrar las políticas sociales en el individuo para

potencializar sus capacidades. En este sentido, los puntos a destacar son los siguientes.

- a) En lo que refiere a la pertinencia de esta propuesta, se encuentra la importancia de ajustar el marco legal en materia de política social a las necesidades democráticas del país.
- b) El desarrollo social se sustenta en el individuo, el cual es éticamente responsable y socialmente útil. Centran la atención en la cooperación de parte de todos los miembros de la sociedad. La política social tendría como objetivo disminuir la pobreza, desigualdad e inequidad ejercida sobre minorías como son las mujeres, ancianos, comunidades o pueblos. El respeto a la dignidad del ser humano se ubica como parte de los elementos de la política social. El resarcimiento de la inequidad económica y social sería producto de las mismas capacidades de los individuos.
- c) En cuanto a la ciudadanía y los derechos, esta propuesta debería garantizar las libertades de los individuos y, además, eliminar las excesivas regulaciones estatales. La participación democrática de los individuos debería ser garantizada con base en la igualdad de oportunidades para gestionar su bienestar. El objetivo sería generar ciudadanos activos, útiles, con capacidades y tolerantes. De acuerdo con la iniciativa, esto contribuiría de manera positiva en la democratización y la redistribución del poder en la sociedad.

PROPUESTA DE LEY DE DESARROLLO SOCIAL DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD EL 14 DE DICIEMBRE DE 2001

El Grupo Parlamentario del PRD presentó esta iniciativa de desarrollo social por medio del diputado federal Esteban Daniel Martínez Enríquez. Nuevamente se observa que la universalidad prevalece por sobre la focalización con consecuencias claras respecto a la ciudadanía.

- a) Respecto a su pertinencia, la propuesta centra la atención en las condiciones de desigualdad y pobreza en que viven más de la mitad de los mexicanos. Por ello, plantea, en concordancia con la anterior propuesta del PRD, la pertinencia de un marco jurídico del desarrollo social que más que enumerar necesidades o señalar fórmulas e indicadores para identificar la pobreza, especifique una red de garantías de derechos sociales para todos los mexicanos y las obligaciones estatales para hacer esto una realidad.
- b) En torno a la definición de desarrollo social y las políticas sociales, coloca el acento en los derechos sociales, económicos y culturales. Así, el desarrollo social parte de la estructura económica y es el medio que facilita la generación de una sociedad igualitaria y libertaria. Es así que las políticas sociales son instrumentos del Estado para cumplir los derechos sociales, económicos y culturales instaurados en la Constitución. La equidad, participación y el reconocimiento a la diferencia guían las políticas sociales destinadas a dirigir

el desarrollo nacional hacia el ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales; promover y fortalecer el desarrollo económico y social; y combatir las causas de la pobreza. La universalidad y la inclusión, al igual que la propuesta anterior del PRD, son categorías que rigen la política social. Los derechos sociales, económicos y culturales son obligatorios en tanto se es mexicano.

- c) Finalmente, en lo que respecta a la ciudadanía, al igual que la propuesta anterior, al incluir la necesidad de una política social basada en derechos, se camina hacia el establecimiento de condiciones que permitan la horizontalidad entre ciudadanos y gobierno. Es así que la propuesta contempló la importancia de que tanto el gobierno como los ciudadanos participen en la formulación, ejecución, evaluación y control de la política social.

PROPUESTA DE DESARROLLO DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN EL 26 DE MARZO DE 2002

En 2002 fue propuesta por el diputado federal del PAN, Francisco J. Cantú Flores, una iniciativa para reformar la Ley General de Desarrollo Social. Esta iniciativa posee importantes diferencias respecto a lo propuesto por el PRD, al no poner énfasis en los derechos sociales, sino en lo que Amartya Sen denomina como oportunidades y capacidades frente a la desigualdad económica.

- a) La justificación para reformar la legislación en materia de desarrollo social se centró en la necesidad de generar oportunidades y capacidades para atender el problema de la pobreza, el cual es concebido como uno de los principales obstáculos para la consolidación de la democracia. La pobreza es entendida como un conjunto de condiciones económicas, políticas, sociales y jurídicas que impiden a las personas acceder de manera estable a los recursos necesarios para satisfacer necesidades como, por ejemplo, empleo digno, vivienda, educación y salud.
- b) En este sentido, el desarrollo social es entendido bajo la lógica de las capacidades y las oportunidades. El papel del Estado quedaría diluido y la atención se centraría en el ser humano el cual, con base en dichas capacidades, garantizaría su autosuficiencia económica. En lo que se refiere a la política social, la iniciativa no plantea explícitamente qué se entiende por política social, aunque sí apunta a su carácter asistencial. Parece ser que, como señala Valverde, al omitir su definición de política social se pretende “eliminar esta función estatal y dejarla en manos de la sociedad” (2004: 74). Se propuso que la política social se articulara en torno a dos propuestas: los programas de desarrollo (encargados de establecer las condiciones necesarias para la superación individual de las personas que se encuentran en situación de pobreza), y los programas asistenciales (centrados en las personas de la tercera edad y en los discapacitados en situación de pobreza).
- c) En lo que refiere a la ciudadanía, las políticas sociales centradas en los individuos sin tomar como eje los derechos propios de la ciudadanía, generan una visión limitada de ésta
- d) En la puesta en marcha de la política social no se concibe la participación de la población.

PROPUESTA DE DESARROLLO DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI EL 16 DE ABRIL DE 2002

Esta propuesta fue presentada por el diputado federal Narciso Alberto Amador Leal. Se enfatizó la importancia de integrar la noción de derechos sociales como parte medular de la política social. De esta manera, los puntos a destacar se muestran a continuación.

- a) Respecto a su pertinencia, la propuesta centra su atención en la promoción del desarrollo nacional. Por ello plantea la pertinencia de un marco que regule las políticas y los programas para el ejercicio de los derechos sociales de todos los mexicanos y la promoción del desarrollo nacional con libertad y equidad.
- b) En torno a la definición de desarrollo social y las políticas sociales, se colocó el acento en los derechos sociales. El desarrollo social es la realización de los derechos sociales que inciden, en mayor medida, en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, la familia y las comunidades (educación, salud, vivienda, alimentación, trabajo, no discriminación y medio ambiente sano).

Por consiguiente, las políticas sociales son un conjunto de decisiones, instrumentos y acciones institucionales para cumplir y hacer cumplir los derechos sociales consagrados en la Constitución. Con ello se lograría impulsar, con criterios de justicia y equidad, un desarrollo nacional que promueva la integración social, la igualdad de oportunidades, la superación de pobreza y la supresión de la vulnerabilidad social. La universalidad, la solidaridad, la inclusión y la dignidad se ubican como categorías clave en la política social. Los derechos son obligatorios en tanto que se es mexicano.

- c) Finalmente, en lo que respecta a la ciudadanía, al incluir la necesidad de una política social basada en derechos, se avanza hacia el establecimiento de condiciones que permitan la horizontalidad entre ciudadanos y gobierno. Sin embargo, al observar detenidamente el cómo, se reduce el papel de la ciudadanía y, antes bien, se apela solamente a la inclusión de expertos en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social a través del Consejo Ciudadano para el Desarrollo Social. Este hecho puede comprenderse de dos formas: a) como un acento tecnocrático donde solamente los expertos pueden participar; o b) como un residuo autoritario de discrecionalidad para con la ciudadanía.

COMPARACIÓN DE LAS INICIATIVAS. SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS

Las seis iniciativas coinciden en la intención de conformar un sistema de planeación del

desarrollo social. Respecto a la definición de desarrollo social todas hacen referencia a un marco normativo que asegure el acceso a un mejor nivel de vida. Sin embargo, tanto el PRD, en sus tres iniciativas, como el PRI, en su iniciativa, conciben el desarrollo social como un derecho que debe ser garantizado por el Estado y que está consagrado en el conjunto de garantías y derechos sociales establecidos en la Constitución de 1917. Por el contrario, en sus dos iniciativas, el PAN lo relaciona con un conjunto de programas de desarrollo y de carácter asistencial destinados a establecer oportunidades para las personas. De ahí que puede señalarse que una política social de carácter universal se expresa en las iniciativas del PRD y el PRI, mientras que el PAN propugne por una política de tipo focalizado.

En el caso del PRD, se observa que en sus iniciativas el principio fundamental de la política social es la universalidad. El objetivo de la política social propuesta por este partido gira en torno a asegurar el disfrute de los derechos económicos, sociales, individuales o colectivos. Solamente el PRD vincula estrechamente la política social con la política económica como parte de una ecuación única, donde la rectoría tendría que recaer en el Estado. Si bien todas las iniciativas muestran preocupación por la pobreza, las únicas que incluyeron la importancia y necesidad de la medición de la misma fueron las del PRD.

Similar al PRD, en el PRI la política social tiene el objetivo de garantizar a todos los mexicanos el disfrute de los derechos sociales consagrados en la Constitución. De igual forma, se responsabiliza al Estado del ejercicio

pleno de dichos derechos. Se puede deducir que la universalidad fue propuesta como el principio rector de la política social. La gran diferencia entre PRD y PRI estriba en que el último no vincula el desarrollo social con la economía. La principal similitud es que ambos defienden la rectoría del Estado en el desarrollo social.

Para el PAN, por el contrario, más que recaer sobre el Estado, el desarrollo social es responsabilidad del individuo, quien es “éticamente responsable y socialmente útil” en un marco de amplias libertades públicas. La atomización de los individuos como parte de la nueva forma de intermediación de intereses denominada neopluralismo, se encuentra presente en la propuesta de la fracción panista.

Sus iniciativas hacen énfasis en el uso eficiente de los recursos públicos a fin de incrementar las oportunidades de individuos y grupos. Se habla más de oportunidades que de derechos. Aquí es preciso considerar que la propuesta de desarrollo social del PAN y, en general, la política social puesta en marcha por los gobiernos que llegaron a la presidencia de la república a partir de la alternancia en el año 2000, se nutre de los supuestos teórico-filosóficos de Amartya Sen, quien discute la importancia de “la capacidad” (*capability*), haciendo referencia a lo que los individuos “pueden hacer” o lo que pueden lograr (Sen, n.d.). De ahí que para el PAN el desarrollo social sea el proceso por medio del cual se establecen condiciones y oportunidades que permitan a la gente acceder a niveles de vida más humanos.

Asimismo, se observa el carácter focalizado y asistencialista de la política social, y no se

considera como elemento vital la noción de derecho social propio de la ciudadanía. Cabe resaltar que en ninguna de sus dos iniciativas plantea qué se entiende por política social, aunque sí es claro su carácter asistencial. Con la omisión, se deja la impresión de que se pretende eliminar la función estatal para dejar la responsabilidad del desarrollo social en manos de la sociedad y el mercado.

Es pertinente indicar si las propuestas presentadas por los partidos políticos generan condiciones legales que propicien el fortalecimiento de una ciudadanía democrático-participativa. Siguiendo los tipos de proyectos discutidos en líneas anteriores (autoritario, neoliberal y democrático), destaca que mientras que el PRD y el PRI fomentan en cierta medida una ciudadanía participativa, el proyecto del PAN fomenta clientes bajo la lógica del mercado.

En el caso del PRD, la participación democrática se enlista como uno de los objetivos de la política social, misma que implicaría compartir el poder con la sociedad a través de su influencia en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los planes y programas de desarrollo social. Lo más llamativo es que dichas actividades serán llevadas a cabo en el plano comunitario (ejido, colonia, barrio o delegación) donde se tendrían que aplicar programas de desarrollo social. Además, se encuentra contemplado implementar instrumentos de corresponsabilidad en materia de contraloría social, a fin de que se promuevan figuras como la denuncia popular. También resalta la importancia de instaurar el derecho a la información como parte del desarrollo

social. Respecto al órgano encargado de evaluar, quedaría establecido un Consejo Nacional de Evaluación integrado por 17 especialistas en la materia y cuatro integrantes de organizaciones sociales y civiles, todos nombrados por el Congreso de la Unión.

En el caso del PRI, se menciona que las entidades tienen la obligación de fomentar la participación, aunque, cuando se pasa al cómo, se remarca que solamente las organizaciones civiles, a invitación del Consejo Ciudadano para el Desarrollo Social, podrán participar en las acciones relacionadas con el diseño, ejecución y evaluación de las políticas. En el Instituto de Evaluación del Desarrollo Social, además de la participación de instancias gubernamentales, se contempla la presencia de cinco especialistas en la materia, cuyos criterios para su participación no se expresan de manera clara.

Una de las principales diferencias en las propuestas del PRD y del PRI, en cuanto refiere a la ciudadanía, es que el primero permite y fomenta participación de la sociedad. Por el contrario, el PRI parece apoyar sólo la participación de especialistas en la materia, especialmente en la evaluación de la política pública. Esto muestra cierto manejo tecnocrático, que podría ser considerado también como un residuo autoritario-discrecional frente a la sociedad.

En el caso del PAN, se observa en su iniciativa presentada en la Cámara de Diputados que se plantea alentar la formación de ciudadanos

activos, útiles, capacitados y tolerantes; aunque su participación se delimita al diálogo de éstos con el Consejo Consultivo Nacional presidido por el secretario de Desarrollo Social, cuya tarea sería proponer y evaluar viabilidad de estrategias y acciones.⁶ Es decir, anula la participación de la población en el ejercicio de la política. Lo anterior puede traducirse en la necesidad de fomentar una ciudadanía capaz de proponer mejoras al producto, pero no de intervenir en su creación y evaluación. No obstante, un aspecto positivo es recalcar la necesidad de que exista un uso apartidista de los recursos destinados al combate de la pobreza, seguramente por el temor a las prácticas del proyecto autoritario que aún permanecen latentes.

Por lo anterior, se concluye que tanto las iniciativas del PRD, así como la del PRI se inscriben en el proyecto democrático-participativo, ya que se sustentan en una idea de universalidad de derechos sociales. En ambos casos, los derechos son un asunto medular; de ahí que la política social sea un mecanismo importante a través del cual el Estado tendría la obligación de asegurar los derechos de la población. Por lo anterior, se deduce una mayor participación del Estado en el cumplimiento de los objetivos, así como una mayor inclusión ciudadana en la formulación, ejecución y evaluación de la política social.

Del otro lado, las iniciativas del PAN se inscriben claramente dentro del proyecto

⁶ En la propuesta del PAN en el Senado no se considera nada de lo anterior. Solamente como mecanismos de participación ciudadana se contemplan los pactos y acuerdos entre gobiernos y ciudadanía que ayuden a focalizar la política social.

neoliberal, ya que se sustentan en una redefinición de la relación Estado-sociedad planteando la necesidad de reducir el papel del Estado y de llevar a cabo un esquema de corresponsabilidad. En su iniciativa, el Estado es liberado de la responsabilidad, por lo que el desarrollo social recaería en el ser humano. En la iniciativa no se habla de derechos sociales exigibles al Estado, sino más bien de políticas y programas destinados a combatir la pobreza. Si bien resta responsabilidad al Estado, deposita en él diversas funciones de la política social en las cuales la sociedad no puede inmiscuirse, salvo en la formulación; de ahí que se fomente más la figura del cliente que la de ciudadano participativo. Es decir, no es posible distinguir una política social que tenga entre sus puntos centrales el compartir el poder. Es preciso aclarar que las reglas formales son importantes, sin embargo, cumplirlas precisa de una diversidad de factores. En los hechos, sin embargo, los tres principales partidos políticos en México se han valido de prácticas clientelares. No obstante, en el ámbito formal es importante identificar la dirección de sus propuestas en materia de política social.

CONCLUSIONES

A más de dos décadas de iniciar el proceso conocido como doble transición en América Latina, aún queda un gran número de asignaturas pendientes. Autores como Armijo, Biersteker, y Lowenthal (1995) identifican una serie de problemas en este proceso, entre los que destacan los costos de la reforma económica

sobre la democratización. Al respecto, Oxhorn (1998; 2003; 2005) y Oxhorn y Ducatenzeiler (1994) indican que una de las secuelas de la doble transición es la redefinición y estrechamiento de los canales de participación de la ciudadanía en el espacio público. En este sentido, es posible ubicar el neopluralismo como una forma de incorporación política surgido del impacto de las ideas e intereses del proyecto neoliberal en la esfera política. Así, como parte de esta nueva forma de intermediación de intereses, se encuentran las políticas sociales de corte focalizado que se pusieron en marcha especialmente a finales de la década de 1980. Esta forma de relación entre Estado y sociedad se encuentra mediada por la lógica del sector privado y se concentra en las clases más empobrecidas. En este sentido, las políticas sociales focalizadas han generado un conjunto de problemas importantes en lo que refiere a la construcción de una ciudadanía participativa.

Precisamente la discusión en torno al alcance de la política social en México debe insertarse en las disputas políticas entre distintos proyectos en torno a la democracia. Para la presente investigación se destacaron tres grandes proyectos políticos cuyas disputas tienen efectos concretos, no sólo sobre la democratización, sino sobre el desarrollo económico. Estos proyectos son el autoritario, el neoliberal y el democrático-participativo. Así, uno de los puntos de distinción más importantes entre cada uno de estos proyectos es la forma en la que se ejerce el poder. Mientras que los proyectos autoritario y neoliberal optan por la concentración del mismo, el

proyecto democrático-participativo apuesta por compartirlo (Hevia, 2005).

Cada uno de los proyectos políticos defiende una visión específica en torno a la ciudadanía y los derechos. Por ejemplo, el proyecto autoritario concibe a los individuos como súbditos. Por su lado, el proyecto neoliberal apuesta por emplear el término ciudadanía, propio de la democracia, pero con un contenido de la lógica del mercado, concibiendo al ciudadano como cliente. Finalmente, el proyecto democrático-participativo entiende a la ciudadanía como un conjunto de derechos sociales, cuya discusión se encuentra en el ámbito de la esfera pública. La relación horizontal que establece el proyecto democrático-participativo es otro de los elementos sustantivos (Dagnino *et. al.*, 2006). Sin embargo, es precisamente la disputa entre el proyecto neoliberal y el democrático-participativo uno de los temas que genera efectos importantes sobre la democratización en América Latina. Como se indicó en una de las secciones de este trabajo, la confluencia perversa entre ambos proyectos diluye las diferencias discursivas y tiene efectos negativos sobre la democratización.

Por medio del análisis de las iniciativas de ley en materia de desarrollo social propuestas por los distintos partidos políticos, es posible distinguir el tipo de proyecto político. Sin embargo, es preciso indicar que el que determinados partidos defiendan una visión democrática-participativa o neoliberal sobre la ciudadanía en una legislación, no implica que sean concebidos como actores democráticos o neoliberales *per se*.

Para el presente trabajo de investigación, se analizaron las diversas iniciativas sobre desarrollo social que los actores partidistas propusieron después de la alternancia en el año 2000. El objetivo fue identificar si tales propuestas establecen los cimientos legales para poder generar una ciudadanía inscrita en el proyecto político democrático-participativo. Siguiendo este argumento, mientras el PRD y el PRI han puesto énfasis en la importancia de los derechos sociales como tema central de la política social; el PAN ha señalado la necesidad de crear individuos con capacidades, libertades y oportunidades, dejando de lado los derechos sociales. Estos planteamientos permiten identificar los proyectos políticos que nutren las propuestas. Mientras que para dos de los partidos se apuesta por dotar de derechos sociales a los individuos, en otro, además de focalizar, se opta no por los derechos, sino por la corresponsabilidad.

Las diferencias en la relación entre Estado, mercado y sociedad en las iniciativas propuestas resultan bastante interesantes. En este tema, para el PRD y el PRI el Estado debe ser un actor central para garantizar los derechos de los individuos. En oposición, en la propuesta del PAN sigue existiendo esta tendencia que inició en la década de 1980 al concebir al Estado como parte del problema, por lo que mantener a raya su intervención tendría por finalidad garantizar las libertades de los individuos, en particular las negativas.

Resulta necesario destacar en la propuesta legislativa del PAN la confluencia perversa entre los proyectos neoliberal y democrático-participativo, particularmente en lo que

respecta a lo que se entiende por ciudadanía. Como se ha indicado, la confluencia perversa hace referencia a una crisis discursiva que ha tenido lugar como producto de la coincidencia entre reformas económicas y reformas políticas, estas últimas a favor de la democratización en América Latina. La confluencia perversa se presenta cuando términos propios de la democracia son empleados con un contenido distinto, en este caso cuando el significado de la ciudadanía se define en términos de eficiencia y libre mercado. La ciudadanía en el proyecto neoliberal es reducida a lo individual. El ciudadano es concebido como un individuo que debe integrarse al mercado, ya sea como consumidor o como productor. En este proyecto, el Estado es concebido como la principal amenaza para los derechos de los individuos. En este sentido, “el mercado es ofrecido como un sustituto de la ciudadanía” (Dagnino, 2004). El proyecto político neoliberal defiende la despolitización de la relación entre Estado y sociedad. La relación entre ambos, por el contrario, toma como eje la

eficiencia y la eficacia. De acuerdo con Olvera (2006: 15), este proyecto político pone acento en la corresponsabilidad y la cooperación diluyendo el conflicto.

Es importante resaltar que la Ley de Desarrollo Social aprobada el 9 de diciembre de 2009 condensó ciertos elementos de las propuestas presentadas por los tres partidos políticos. Del PAN el énfasis en la concurrencia entre los poderes y entidades federativas, del PRD y el PRI la promoción de los derechos sociales vinculada al Desarrollo Social. Así como la mayoría de los principios rectores del Desarrollo Social planteados por los partidos políticos (Valverde, 2004: 74). Sin embargo, es preciso indicar que la aprobación de una ley no asegura su cumplimiento a cabalidad, debido a que esto depende de la fuerza y capacidad del Estado para cumplir las funciones que le corresponden.⁷ Esta es una veta de análisis que debe ser explorada como parte del problema.

Además de las disposiciones en materia de política social propuestas por los partidos políticos, es preciso analizar la manera en

⁷ Autores como Fukuyama (2004) han puesto el acento en incrementar la capacidad institucional (de hacer cumplir la ley) del Estado sobre todo en aquellos lugares donde el Consenso de Washington fue implementado de manera inadecuada, aumentando la pobreza. Según Fukuyama, el problema consistió en que al tiempo de que se adelgazaron las funciones del Estado (como la social), se disminuyó su capacidad institucional. Si bien este autor se pronuncia por la disminución de funciones y la ampliación de la capacidad institucional (como en Estados Unidos), deja abierta la posibilidad de los casos donde existe ampliación de funciones y gran capacidad institucional donde se apuesta por la justicia social (Francia). El caso mexicano resulta ser el peor escenario, ya que tiene funciones amplias materializadas en la Constitución, a través de los derechos sociales, pero acompañado de una baja capacidad institucional de hacer cumplir la ley, por lo que se requiere un aumento de capacidad institucional si queremos que cualquier ley tenga lugar en los hechos.

la que éstos se han conducido una vez en el gobierno. Por ejemplo, el caso del PRI es importante, pues a pesar de que su iniciativa de Ley de Desarrollo Social se caracteriza por una mayor participación del Estado, desde la puesta en marcha de las reformas neoliberales, los gobiernos emanados de dicho partido han apostado por políticas sociales de corte asistencialista. Un ejemplo es el caso del gobierno de Enrique Peña Nieto y “La cruzada contra el hambre”, caracterizada por la focalización, pues este programa no tiene como objetivo abatir la pobreza, ya que no ha supuesto una política integral que impulse la actividad productiva en las zonas más pobres del país. Además, en el Proceso Electoral Federal 2012, de acuerdo con información proporcionada por Alianza Cívica, todos los partidos políticos incurrieron en prácticas irregulares como la compra y coacción del voto, sin embargo, las presiones ejercidas por miembros del PRI se registraron en cerca del 71% de las 21 casillas en donde se reportó que los electores no contaron con las condiciones para emitir un voto libre y secreto (Alianza Cívica, 2012). En adición, el rebase del tope de gastos de campaña del candidato presidencial del PRI cuyos cuantiosos recursos fueron utilizados en la contratación de monederos electrónicos en Banco Monex y las tiendas de autoservicio Soriana, ponen en cuestión la posibilidad de que dicho partido contribuya en la construcción de una ciudadanía democrática (Instituto Federal Electoral, 2013). Además, el paquete de reformas aprobadas entre 2013 y 2014 gracias a la coalición establecida entre el PRI, PAN y PRD conocida como Pacto

por México, no coadyuvaban en el bienestar económico, político y social de los mexicanos.

El caso del PRD y su gestión en el Distrito Federal es interesante en tanto que desde el año 2000, el gobierno de dicho partido se ha caracterizado por impulsar una variedad de programas sociales como el Apoyo para Adultos Mayores que ha sido replicado por otras entidades, así como por el propio Gobierno Federal bajo la gestión de Felipe Calderón. Sin embargo, existen problemáticas que impiden avanzar hacia la construcción de una ciudadanía democrática. Al igual que el caso del PRI, el PRD ha implementado prácticas clientelares en periodos electorales. En adición, la gran participación del sector privado en el manejo del transporte público (Metrobús y Línea 12 del Metro), en las vías carreteras (Supervía), y en los servicios básicos (la posible concesión de la distribución y el cobro del servicio de agua potable a privados) encubierta bajo el esquema de prestación de servicios conocido como Asociaciones Público-Privadas, muestra los límites a los que se enfrenta un proyecto expansivo de democracia.

El PAN, al igual que el PRI, se ha caracterizado por un proyecto privatizador en el que los individuos son concebidos como clientes y no como ciudadanos con una serie de derechos económicos, políticos y sociales. En términos de la distribución del ingreso, el PAN ha dejado saldos negativos. De acuerdo con el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México, presentado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), la población en condición de pobreza para el año 2010 es de 52 millones

de personas, lo que representa cerca del 50% del total de mexicanos en el país. Tan sólo de 2008 a 2009, periodo bajo la gestión de Felipe Calderón, 3.2 millones de personas cruzaron al umbral de la pobreza (Coneval, 2010). Así, mientras el número de pobres aumenta de manera constante, la revista *Forbes* (2014) muestra cómo son un puñado los mexicanos quienes concentran grandes fortunas. La brecha entre ricos y pobres es cada vez más amplia, y los únicos actores favorecidos por las políticas neoliberales han sido la coalición que ha servido de apoyo en cada proceso electoral a la élite política neoliberal.

En conclusión, el robustecimiento de la democracia sólo puede ser posible a partir de una participación de la sociedad civil en la esfera pública, sin embargo, el neopluralismo como forma de intermediación de intereses tiene efectos negativos sobre la ciudadanía al no concebirla como un conjunto de derechos. Ante la latencia del proyecto autoritario en las democracias latinoamericanas, es preciso generar condiciones que permitan el establecimiento de una ciudadanía inscrita en un proyecto democrático. En este sentido, una verdadera política social democrática tiene que ir de la mano con una reforma económica que privilegie la productividad, más que la generación de condiciones óptimas para el gran capital.

BIBLIOGRAFÍA

1. Adelantado, José y Scherer Elenise (2008), “Desigualdad, democracia y políticas sociales focalizadas en América Latina”, *revista Estado, Gobierno, Gestión Pública*, núm. 11, pp. 117-134, Santiago de Chile, Chile.
2. Agüero, Felipe (1998), “Conflicting assessments of democratization: Exploring the fault lines”, en Felipe Agüero, y Stark Jeffrey (eds.), *Fault lines of democratic governance in post-transition Latin America*, United States, North-South Center Press.
3. Alianza Cívica (2012), *Resultados Preliminares de la Observación de la Calidad de la Jornada Electoral 2012*, [http://www.alianzacivica.org.mx/archivos/pub/9557 Informe%203%20de%20julio%20.pdf](http://www.alianzacivica.org.mx/archivos/pub/9557%20Informe%203%20de%20julio%20.pdf), México (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2012).
4. Armijo, Leslie, Thomas Biersteker y Abraham Lowenthal (1995), “The problem of simultaneous transitions”, en Larry Diamond, y Plattner Marc (eds.), *Economic Reform and Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press.
5. Becerra, Rodrigo, Pablo Salazar y José Woldenberg (2000), *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena.
6. Boylan, Delia (2004), *Defusing democracy: Central bank autonomy and the transition de authoritarian rule*, The University of Michigan Press.
7. Cavarozzi, Marcelo (1993), “La izquierda en América del Sur: la política como única opción”, en Menno Vellinga (coord.), *Democracia y política en América Latina*, México, Siglo XXI.
8. Comisión de Desarrollo Social (2011), *Iniciativas de ley*, en <http://www.diputados.gob.mx/comisiones/desarrollo/iniciativasley/>

- iniciativaley.htm, México (fecha de consulta: 16 de junio de 2012).
9. Coneval, (2010), "Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México", http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS2012/Pages-IEPDSMex2012-12nov-VFinal_lowres6.pdf
 10. Coraggio, José (2008), "Crítica de la política social neoliberal: las nuevas tendencias", en Juan Ponce (ed.), *Es posible pensar una nueva política social para América Latina*, México, FLACSO-Ecuador, Ministerio de Cultura del Ecuador.
 11. Dagnino, Evelina (2004), "Confluencia perversa, descocamiento de sentido, crisis discursiva", en Alejandro Grimson (comp.), *La cultura en las crisis latinoamericanas*. Buenos Aires, Argentina, CLACSO.
 12. Dagnino, Evelina (2007), "Citizenship: A Perverse Confluence", en *Development in Practice*, año 4, núm. 5, pp. 767-989, Oxford, United Kingdom.
 13. Dagnino, Evelina, et. al. (2006), "Introducción: Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina", en E. Dagnino, A. J. Olvera y A. Panfichi (coords.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México, FCE, CIESAS, Universidad Veracruzana.
 14. Diamond, Larry y M Plattner. (1995), "Introduction", en Larry Diamond, y Marc Plattner, *Economic Reform and Democracy*, United States, John Hopkins University Press.
 15. Dresser, Denisse (1997), "En busca de la legitimidad perdida. Pronasol, pobreza y política en el gobierno de Salinas", en G. Martínez (comp.), *Pobreza y política social en México*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México.
 16. Espejel, Alberto y Jorge Flores (2011), "Los Partidos Políticos Minoritarios en la ALDF (1997-2009): desempeño legislativo y sello ideológico-programático", en F. Reveles (Coord.), *El trabajo parlamentario de los partidos políticos en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1997-2009)*, México, Gernika (en prensa).
 17. *Forbes* (2014), "Los mexicanos más acaudalados de 2014", <http://www.forbes.com.mx/los-mexicanos-mas-acaudalados-de-2014/>, 19 de marzo.
 18. Fukuyama, Francis (2004), *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Barcelona, Ediciones B.
 19. Grabel, Ilene (2003), "Ideology, power and the rise of independent monetary institutions in emerging economies", en Jonathan Kirshner (ed.), *Monetary orders: Ambiguous economics, ubiquitous politics*, Ithaca: Cornell University Press.
 20. Grassi, Estela (2008), "La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate post-neoliberal", en Juan Ponce (ed.), *Es posible pensar una nueva política social para América Latina*, México, FLACSO-Ecuador.
 21. Hevia de la Jara, Felipe (2005), "El concepto de rendición de cuentas y sus usos: Proyectos políticos en pugna", en Alejandro Monsiváis (comp.), *Políticas de transparencia: Ciudadanía y rendición de cuentas*, México, IFAI.
 22. Instituto Federal Electoral (2013), "Resumen de la Resolución por la que se Desahoga

- el caso MONEX-Tarjetas”, <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/UTSID/UTSID-InformacionRelevante/UTSID-ufrpp/RPRMonex.pdf>
23. Isunza Vera, E. (2005), “Proyectos políticos: La disputa entre rendición de cuentas y participación ciudadana desde la perspectiva de la igualdad compleja”, en Alejandro Monsiváis (comp.), *Políticas de transparencia: Ciudadanía y rendición de cuentas*, México, IFAI.
24. Jusidman, Clara (2009), “Desigualdad y política social en México”, revista *Nueva Sociedad*, núm. 220, pp. 190-206.
25. Olvera, Alberto (2006), *El discurso de la sociedad civil en el espacio público internacional: Lecciones para planificadores*, México, Banco Interamericano de Desarrollo.
26. Oxhorn, Philip y Graciela Ducatenzeiler (1994), “Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina”, *Desarrollo Económico*, año 34, número 133, Buenos Aires, Argentina.
27. Oxhorn, Philip (1998), “Is the century of corporatism over? neoliberalism and the rise of neopluralism”, en Philip Oxhorn, y Graciela Ducatenzeiler (eds.), *What kind of democracy? what kind of market? Latin America in the age of neoliberalism*, University Park, Pennsylvania State University Press.
28. Oxhorn, Philip (2003), “Cuando la democracia no es tan democrática. La exclusión social y los límites de la esfera pública en América Latina”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLVI, núm. 187, México.
29. Oxhorn, Philip (2005), *Neopluralism and the Challenges for Citizenship in Latin America*. Documento preparado para *After Neoliberalism? Consequences for citizenship*, de la serie *Claiming Citizenship in the Americas*, organizado por The Canada Research Chair in Citizenship and Governance, Universidad de Montreal.
30. Palacios Escobar, Ángeles (n.d.), “Características de la Política Social en México”, http://www.rolandocordera.org.mx/pol_social/caracteristicas.htm#_ftn5 (fecha de consulta: 11 de junio de 2012).
31. PAN (2011), *Proyección de Principios de doctrina del Partido Acción Nacional*, México.
32. PRD (2002), *Programa*, México.
33. PRI (2011), *Programa de Acción*, México.
34. Sales Heredia, Francisco (2010), “Racionalidad de la conceptualización de una nueva política social”, en F. Sales (ed.), *Documentos selectos de estudios sociales 2009*, México, CESOP.
35. Sen, Amartya (n.d.), “Capacidad y bienestar”, <http://www.chihuahua.gob.mx/atach2/codesoypc/uploads/Lecturas%20de%20Pol%C3%ADtica%20Social/Lecturas%20sobre%20Desarrollo%20Humano/Amartya%20Sen/Capacidad%20y%20Bienestar.pdf>, consultado el 15 de junio de 2012.
36. Valverde, Karla (2004), “Análisis comparado de las propuestas en materia de desarrollo social del PRI, PAN y PRD en la LVIII Legislatura”, *Polis*, vol. 1, núm. 04, México.