

LA POLÍTICA SOCIAL MODERNA: DEL DESARROLLO A LA COMPENSACIÓN

Rolando Cordera Campos
Facultad de Economía, UNAM

Presentación

A partir de los años veinte del siglo XX, los diferentes gobiernos del Estado post revolucionario buscaron dar respuesta al reclamo social popular con reformas estructurales y políticas de apoyo y compensación que con el tiempo darían lugar a un “paquete básico” de compromisos de Estado: lo que posteriormente dio en llamarse los “derechos sociales del pueblo mexicano”.

En retrospectiva, no resulta fácil hablar de una diferenciación clara entre las intervenciones del Estado dirigidas a corregir dislocaciones sociales y regionales, propiciadas por el cambio económico o “arrastradas” desde el pasado colonial, como la cuestión indígena, y aquellas orientadas a promover la acumulación de capital y el crecimiento económico. De hecho, puede decirse que la idea del desarrollo como objetivo nacional central abarcaba a ambas, aunque en la práctica pueda mostrarse que siempre existió una asimetría entre la “función acumulación” y la “función legitimación” del Estado, como las llamara James O’Connor, en favor de la primera.

Lo anterior no quiere decir que los gobiernos se hayan desentendido de la cuestión social mexicana. Siempre presente en el discurso del poder, el tema social también lo estuvo en sus intervenciones coyunturales y en las que se fueron tejiendo a lo largo del tiempo en torno a la educación pública y la salud. Lo mismo, aunque en escala menor y muy desigual, puede decirse del desarrollo rural o de los programas de desarrollo regional y la atención a los pueblos indios.

Aunque de modo segmentado, determinado por la estrategia adoptada en su origen, los sistemas de seguridad social implantados a lo largo del siglo XX conformaron mecanismos institucionales cuya permanencia y extensión permiten afirmar que se trataba de visiones y compromisos de largo plazo que, junto con los anteriores, podrían conformar lo que hoy llamaríamos un complejo de “políticas de Estado”.

Las imperfecciones y deficiencias de estos mecanismos y de su operación en el tiempo y en el espacio, invitan en todo caso a hacer su crítica y a buscar opciones en ambas dimensiones, la de su estructura institucional y la de las políticas, pero a la vez obligan a asumirlos como plataformas para la acción, como “acumulaciones sociales” e institucionales no agotadas. Esto es importante admitirlo sobre todo en la perspectiva de avanzar en reforma estatal como idea fuerza de la consolidación democrática.

El trabajo que a continuación se presenta, ofrece primero un esquema general y cualitativo de la evolución de la política social de México. Después de describir lo hecho en los últimos treinta años hasta lo emprendido por el gobierno del presidente Vicente Fox, se ofrece un catálogo de desafíos para la política

social a partir del cual se puede hacer una reflexión prospectiva y prescriptiva sobre los caminos que se le abren a México para reformar el mencionado “paquete básico” emanado de la Revolución y darle a la noción no siempre precisa de política de Estado un perfil más concreto.

Al final del texto se explora una reflexión sumaria sobre los que podrían ser los lineamientos de una “reforma social del Estado”, del mismo alcance y profundidad que las que se han llevado a cabo en los últimos lustros en las vertientes política y económica del Estado. Se piensa que esta *reforma social* del Estado, puede constituir un horizonte propicio para el diseño de nuevos o renovados portafolios de políticas que respondan mejor al desafío central de la época abierta por el cambio estructural para la globalización de México: la progresiva desvinculación y subordinación de las intervenciones del Estado en el campo de lo social, respecto de la política económica y de la estrategia general para el crecimiento económico. El contexto histórico, que era definido por el proceso de desarrollo, ha cambiado para la política social, tal vez de manera radical.

1. La política social en retrospectiva.

Como se dijo, el tema social, entendido como problema y como conjunto de compromisos del Estado, es parte constitutiva de los propósitos y principios rectores del proyecto nacional inspirado en la tradición revolucionaria mexicana y plasmado en la Constitución de 1917. Desde entonces, los esfuerzos del Estado traducidos en políticas para la educación, la salud pública, la seguridad social, la dotación de servicios urbanos, se han multiplicado, aunque hayan sido insuficientes frente a la pobreza de masas y la desigualdad que han acompañado al desarrollo del país.

Después de las reformas estructurales de los años treinta, mediante las cuales se buscaba acompasar las contradicciones sociales con la recuperación del crecimiento económico bajo una nueva pauta, con una redistribución de activos y capacidades orientada al desarrollo social, la política social del Estado mexicano se redefine con la fundación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), mientras que el Departamento de Salubridad y Asistencia se convierte en Secretaría de Estado. De la redistribución de la riqueza inducida por la reforma agraria, o de la del ingreso buscada con el impulso a la organización y la lucha de los trabajadores en el terreno de la producción, se pasa a una visión institucional de creación de garantías y aseguramientos, cada vez más dosificada y subordinada a los requerimientos de la acumulación de capital y, a partir de fines de los años cincuenta, a las restricciones de la estabilización financiera y económica. Pronto, estas mudanzas abren paso a la constitución del régimen corporativo que en la política social y en la política general del Estado se vuelve dominante.

El desarrollo de la seguridad social en México fue desigual y cada vez más segmentado, al privilegiar a los sectores más organizados de la población: los trabajadores asalariados y sindicalizados. Esta vinculación de la seguridad social al empleo formal, se confirmó luego con la creación del Instituto de Seguridad Social y Servicios para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y otros organismos sectoriales y funcionales, como los del ejército, la armada, petróleos o la banca.

La industrialización y urbanización aceleradas que caracterizaron esta fase de nuestra evolución histórica, permitían pensar que el empleo formal iba ser el vehículo principal, casi único, para lograr un auténtico Estado de bienestar para México. En los hechos, como lo muestran sus resultados al fin del llamado Desarrollo Estabilizador, esta visión, que podría entenderse ahora como una estrategia estatal, fue claramente favorable al crecimiento económico, trajo consigo aumentos considerables en los niveles de vida promedio del conjunto de la población, pero no propició una evolución social más homogénea y equilibrada. Si bien es cierto que la pobreza disminuyó y capas enteras de la emergente población urbana se incorporaron al consumo moderno y la educación básica, la desigualdad se mantuvo elevada y, en lo esencial, determinó la calidad y el ritmo de expansión del acceso de la población a los frutos del crecimiento (Székely, M. 2005)

El acelerado desarrollo urbano-industrial, acorraló la capacidad de los estados de la federación y del propio gobierno federal en el caso de la Ciudad de México- para dotar de servicios a la población rural desplazada hacia los principales centros urbanos. Los años de crecimiento sostenido, al no contar con una adecuada planeación urbana y con un desarrollo rural que fuera a la par de la urbanización, fueron también años de profundización de los desequilibrios regionales. En la actualidad, este desequilibrio urbano que parecía transicional parece haberse vuelto estructural, con el agravante de que la pobreza se extiende y concentra en las urbes mexicanas.

Estos desequilibrios, se condensaron por mucho tiempo y con intensidad en la situación del campo mexicano y de la sociedad rural que se había transformado con la Revolución y la reforma agraria. Hasta fines de los años sesenta, parecía haber una suerte de “consenso desarrollista” en el sentido de que la función principal y casi única del campo era proveer de divisas al proceso de industrialización, así como de mano de obra y alimentos baratos.

Sin realizar grandes inversiones, salvo las que se hicieron en irrigación en la primera mitad del siglo, lo que tuvo lugar entonces fue la afirmación de un modelo agrícola y rural bimodal, que reproducía los viejos panoramas del dualismo estructural heredados de la Colonia y del porfiriato, con el llamado modelo primario-exportador. Los subsidios al precio de los granos básicos, fueron un subsidio al salario y el consumo urbano y no a la producción agrícola, en consonancia con la política de estabilización adoptada.

Esta pauta impuesta al desarrollo rural, implicó una acumulación de rezagos en los ingresos de las familias rurales y la erosión de los recursos naturales, en especial los forestales, que eran la base de la ampliación del área cultivada. Asimismo, se ahondó la desigualdad regional no sólo en materia de infraestructura productiva, sino también en términos sociales y políticos, entre el norte y el occidente y el sur y el centro sur del país.

Tanto el papel del sector rural en el financiamiento del crecimiento económico de México, como la viabilidad de la reforma agraria como mecanismo redistributivo, se agotaron en los setentas. Pero

permanecieron las estructuras institucionales que permitían la exacción del cada vez más magro excedente agrícola, así como la simulación respecto al reparto de la tierra, sin que se hubiesen corregido los términos de intercambio desfavorables al campo.

Desde el inicio de la reforma agraria se advirtió que si el reparto no iba acompañado de mecanismos de financiamiento y de asistencia técnica, no se crearía una agricultura social vigorosa ni transformaría la vida de los beneficiarios. Estos mecanismos, que no son objeto de esta reflexión, tuvieron sus mejores momentos de 1936 a 1940 y quizás de 1976 a 1979, pero fuera del primer periodo referido, fueron del todo insuficientes, e indujeron a prácticas clientelares y paternalistas, que redundaron en la reproducción de la desigualdad originaria en el campo.

Estas son expresiones de la desigualdad estructural inherente a la estrategia de desarrollo, y fueron reforzadas por una inercia institucional que agudizó la ineficiencia sistémica para garantizar mínimos de bienestar a todos los mexicanos. El reconocimiento de lo anterior, a mediados de los años sesenta, llevó al Estado a formular sus primeros programas de desarrollo rural de atención a grupos-objetivo, en lo que constituye el inicio de la experiencia mexicana reciente en el combate a la pobreza. De hecho, es a partir de una serie de planteamientos del Banco Mundial en esos años, que se inicia lo que luego sería el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), que adquirió en la década siguiente notoriedad internacional.

Con el PIDER, se buscaba desplegar visiones integrales para enfrentar la pobreza rural y propiciar una rehabilitación de la economía agrícola, que a partir de 1965 había empezado a acusar muestras de decaimiento. La referida rehabilitación no se logró, y la pobreza persistió y en casos se agudizó, pero la experiencia institucional también se acumuló y serviría de base, junto con la del Instituto Nacional Indigenista, para emprender otros programas de atención a grupos pobres y marginados durante los años setenta, todavía con una pretensión de integralidad en la vertiente social y productiva, antes de que sobreviniera la ola de focalización en la política social a partir de fines del siglo pasado.

Así, se pusieron en marcha programas sectoriales como los de Caminos de Mano de Obra, de Unidades de Riego para el Desarrollo Rural, de Atención a las Zonas Áridas, que junto con el PIDER pretendían formular una estrategia de desarrollo rural y no sólo agrícola, que pudiera conjuntar el crecimiento económico con el logro de metas de mejoramiento y bienestar de la sociedad rural. Es decir, una política social expresamente incrustada en el contexto del desarrollo.

A estos esfuerzos siguieron el de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), y el del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), dirigidos a propiciar un desarrollo regional y rural más equilibrado. El reconocimiento oficial de la marginalidad social, era el reconocimiento estatal de que la estrategia de desarrollo había postergado sin fecha de término el cumplimiento de los compromisos históricos del Estado en materia social.

Según el discurso gubernamental, estos y otros programas permitirían compensar esos olvidos y, gracias a la adopción de una nueva pauta de desarrollo, el “desarrollo compartido”, superar los desequilibrios provocados o no encarados por el desarrollo anterior. La ambición de incrustar los objetivos sociales en los económicos, de alcanzar una integralidad efectiva entre ambos, buscaba recuperarse, ahora con el soporte de la nueva riqueza petrolera que irrumpió en el panorama de la economía política mexicana después de la primera crisis devaluatoria en 1976.

Estos programas, sin embargo, fueron los últimos aplicados antes del gran ajuste externo y del cambio estructural de la década de los ochenta. A partir de entonces se procedió a revisar profundamente las políticas sociales. No sobra advertir aquí que, paradójicamente, el “sesgo” urbano-industrial que acompañó la estrategia desarrollista a partir de los años cuarenta del siglo pasado, propició un “sesgo” rural en el plano de lo que hoy se conoce como política social.

En las ciudades, seguía pensándose que con las instituciones de protección del trabajo y de seguridad social existentes podía lograrse un sostenido abatimiento de la pobreza, sin tomar nota que ésta empezaba a manifestarse ya como fenómeno de masas propiamente urbano. La perspectiva de una abierta politización de este fenómeno, no llevó a darle un lugar preciso en el discurso estatal a los temas de inequidad y concentración, que parecían verse como inmovibles dentro de la perspectiva desarrollista.

Ajuste económico, cambio estructural y revisión de las políticas sociales en el marco de la reforma económica del Estado.

Cuando en 1982 la fórmula desarrollista de la industrialización dirigida por el Estado entró en un período de crisis aguda, el gobierno del presidente Miguel de la Madrid tomó una serie de medidas de emergencia articuladas por el objetivo de cumplir con los compromisos provenientes del endeudamiento externo, lo que se veía como una condición para regresar a los mercados foráneos de capital y reanudar el crecimiento económico. Como lo dijo el día de su toma de posesión, había que evitar que el país se “nos fuera entre las manos”.

Con la puesta en práctica del programa de ajuste en 1983, el gasto gubernamental sufrió grandes recortes, incluido el relacionado con el desarrollo social. Así, la década de los ochenta se caracterizó por un paulatino deterioro de las tradicionales políticas de bienestar.

Programas como el Pider, Coplamar y Sam, basados en recursos presupuestales federales, difícilmente podían sobrevivir en condiciones de extrema austeridad fiscal, además de que adolecían de fallas que ameritaban su reestructuración. A partir de 1983, y como parte del ajuste fiscal y administrativo, estos y otros programas específicos fueron eliminados o asimilados en parte a otras acciones del gobierno federal. La política social en conjunto se vio sometida a los criterios de saneamiento fiscal y de mayor eficacia en la asignación de los recursos públicos, lo cual significó más selectividad en el otorgamiento de apoyos presupuestales. Los programas específicos de compensación de los efectos inmediatos de la crisis fueron

una excepción, como los Programas Regionales de Empleo, cuyos alcances fueron poco notables.

La política de ajuste se enfrentó al problema de optimizar el gasto para atender las demandas sociales, sin alterar los equilibrios macroeconómicos básicos. Esto es factible cuando se tiene claridad en las prioridades públicas, de tal suerte que se puedan ir reduciendo los gastos accesorios o secundarios en beneficio de los programas prioritarios de gasto. Esto se logra también mediante una redefinición de las áreas de acción entre los sectores público y privado y con una distribución de funciones entre los mecanismos de mercado y la regulación estatal para lograr un buen funcionamiento de la economía.

Todo lo anterior implicaba una reforma profunda del estado que permitiera una efectiva redistribución de recursos financieros y humanos sin incurrir en nuevas formas de dilapidación, esta vez como resultado de tratar de hacer “mas con menos” sin precisar las formas y la secuencia precisa de la pauta de austeridad buscada. El estado mexicano no estaba en esas condiciones y la confrontación con el sector privado al calor de la nacionalización de la banca más bien exacerbaba las disonancias en el interior del aparato estatal hasta abrir la puerta al desarrollo de una auténtica crisis del Estado.

En ese sentido, la reforma tenía que concebirse como un intento de fortalecer el Estado y no para desmontarlo, es decir, reforzar sus áreas de competencia tradicionales y con ello ampliar su capacidad para concentrarse en lo básico, que es mantener la seguridad nacional y promover la justicia social. No ocurrió así en la experiencia mexicana de los ochentas. Las distancias sociales se ampliaron y la pobreza aumentó. Con la caída del crecimiento, que llevó a que el país se alejara de su trayectoria histórica, los mercados de trabajo urbano se bifurcaron, apareció la informalidad como un fenómeno de masas y el empobrecimiento se apoderó del panorama social tanto en el campo como en las ciudades.

En 1988, se hizo evidente la crisis interna del mecanismo central político económico que ordenaba la estabilidad general del sistema y se vivió la primera gran manifestación de una crisis del Estado que no encontraba una pronta solución de continuidad en la recuperación de la trayectoria histórica de desarrollo. El tema del empobrecimiento se volvió problema político y sirvió de plataforma para las formaciones que dentro de la coalición revolucionaria reclamaban un cambio de rumbo en la política de desarrollo como condición para restablecer los compromisos que sustentaban la estabilidad político-social. En vez de ello, los grupos dominantes en la coalición, en el PRI y el Estado, optaron por una reconversión del fallido ajuste externo y fiscal en una nueva estrategia de cambio estructural para la globalización económica de México y propusieron como vector de transición para lo social el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

El Programa Nacional de Solidaridad.

En 1988, al calor de las convulsiones políticas que acompañaron a la sucesión presidencial y el proceso electoral consiguiente, se inicia un nuevo periodo para la política social mexicana, con programas específicos de compensación y promoción social. El primero de estos programas es el Programa

Nacional de Solidaridad, que se planteó el propósito de optimizar las acciones factibles con recursos escasos.

Los retos eran considerables: a los rezagos de los grupos tradicionalmente más vulnerables se sumaban ahora los de grandes contingentes de población que habían dejado de ser atendidos por la política social en años anteriores; a la necesidad de construir espacios educativos, sistemas de agua potable y alcantarillado y de ampliar la infraestructura sanitaria se adicionó la urgencia de rehabilitar y dar mantenimiento a la infraestructura que había sido relegada durante la crisis; a las demandas de nuevas carreteras se agregaron los reclamos por dar mantenimiento y rehabilitar a las ya existentes.

Solidaridad nació como una propuesta para atender carencias sociales, conjugando creatividad institucional y participación social, en el marco de un proceso de reforma económica que obligó también a revisar las relaciones entre el Estado y la sociedad y a ejecutar con eficacia la acción institucional. Para asegurar la transparencia en el manejo de los recursos y la pertinencia de los trabajos a emprender, Solidaridad propuso desde el principio un esfuerzo compartido entre el Estado y la sociedad. El Programa, en medio de restricciones presupuestales muy agudas, intentó destinar la totalidad de sus recursos a inversión social, tratando de evitar que éstos pasaran por los filtros de las grandes burocracias. Para lograr sus objetivos, era necesario modificar la concepción tradicional de la obra pública.

A partir de 1989, conforme se avanzó en la reforma económica y se liberaron recursos, el gasto social fue en aumento: en 1988 representaba 31.9% del gasto programable; en 1989 fue de 35.5% y para 1993 absorbía más de la mitad: 51.1% de ese gasto. En 1994, el gasto social representó 54.5% del gasto público total. La recuperación del gasto social fue significativa en el sector salud, que ejerció en 1993 un gasto real mayor 78.2 % al de 1988. También el gasto en educación registró un incremento importante: 77.4% más en términos reales que el de 1988. Pero el sector más dinámico de la política social fue el de Solidaridad y Desarrollo Regional: los recursos manejados por el ramo XXVI entre 1988 y 1993 pasaron de 11, 800 millones de pesos de 1980 a 39, 800 millones, también de 1980, o lo que es lo mismo, el gasto social en Solidaridad y desarrollo regional creció entre 1988 y 1993 337.3%. Esta expansión del gasto social se fue dando paulatinamente, en el marco de la estabilidad de precios conseguida y sin sacrificar la meta de conservar el equilibrio de las finanzas públicas.

El universo al que se orientó Pronasol estaba conformado por los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos y los grupos populares urbanos que más resienten los problemas de las grandes aglomeraciones. Las áreas que recibieron atención prioritaria fueron: alimentación, regulación de la tenencia de la tierra y de la vivienda; procuración de justicia; apertura y mejoramiento de espacios educativos; salud; electrificación; agua potable; infraestructura agropecuaria, y preservación de los recursos naturales, todo ello por medio de proyectos de inversión supuestamente recuperables tanto en el campo como en la ciudad.

Si bien es cierto que los recursos destinados al gasto social se incrementaron en esos años, los renglones que más pesaron fueron salud y educación; el rubro de solidaridad sólo representaba alrededor del siete por ciento del gasto en desarrollo social, porcentaje muy limitado si se le compara con la magnitud de la pobreza. Probablemente el principal problema del PRONASOL fue que nunca dejó de ser un programa presidencial, y al no haber estado acompañado de una institucionalización que garantizara su permanencia, corrió la suerte del presidente que lo impulsó. No obstante, a pesar de sus limitaciones, de su dispersión y de la polémica que generó su supuesta politización, Solidaridad fue, sin lugar a dudas, un instrumento innovador de política social al haber recurrido a la movilización y la generación de capital social como mecanismos para potenciar el gasto público en el combate a la pobreza.

6. Alcances y limitaciones del Progresas.

En 1997 el gobierno inicia el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). En el marco de una política social integral, Progresas proporcionaría un conjunto de servicios de educación, salud y alimentación fundamentales para el desarrollo de las capacidades de las familias en condiciones de pobreza extrema.

Con Progresas se busca sustituir Pronasol, asegurar más eficiencia en el gasto y más transparencia en su asignación. Se pretendía también, responder a las críticas a Pronasol en particular a aquellas que lo veían como un instrumento de manipulación clientelar y electoral.

Con el objetivo de ampliar las oportunidades de las familias mexicanas que vivían en condiciones de pobreza extrema en el medio rural, Progresas se propuso atender de manera simultánea y continua las necesidades básicas de estas familias para que pudieran desarrollar sus capacidades e insertarse productivamente en la sociedad. Se quería así articular la acción asistencial con el desarrollo del capital humano.

Las acciones de Progresas se sustentaron en cinco objetivos particulares fundamentales: a) Mejorar substancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en condición de pobreza extrema, particularmente las de población vulnerable. b) Integrar las acciones de educación y salud para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o desnutrición de los niños y jóvenes. c) Procurar que los padres de familia dispongan de medios y recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica. d) Inducir la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de las familias a favor del beneficio que significa para los niños y los jóvenes mejorar su educación, salud y alimentación. e) Promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de Progresas para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de familias de las localidades donde opera.

La Secretaría de Desarrollo Social fue la responsable de la coordinación general del programa a través

de la Coordinación Nacional de Progresa (Conprogresa), órgano creado con el objeto de formular, coordinar y evaluar la ejecución de Progresa.

En la operación de Progresa participaron, a nivel federal, las secretarías de Desarrollo Social, de Educación Pública y de Salud, así como el Instituto Mexicano del Seguro Social. A nivel estatal, los gobiernos de las entidades federativas eran los responsables de los servicios de educación básica y de la atención a la salud de la población abierta, así como de la operación de los componentes respectivos de Progresa. También, se contó con el apoyo de las autoridades municipales.

Las evaluaciones que se realizaron sobre Progresa resaltaron las tensiones que generó dentro de las comunidades, sobre todo teniendo en cuenta las dificultades inherentes a la focalización de recursos en el interior de comunidades con muy bajos niveles generales de vida. Esto puede traducirse en conflictos intracomunitarios y en la erosión del tejido social cuando deja fuera de los beneficiarios del programa a familias con un nivel de vida muy similar al de los beneficiarios del mismo.

Por último Progresa puso énfasis en el enfoque de género respecto de la superación de la situación de pobreza de las mujeres; sin embargo, este programa no contempló mecanismos destinados específicamente hacia las mujeres como sujetos de derechos propios, más bien, el papel de las mujeres fue entendido en función de su papel en la reproducción biológica y el cuidado de la familia.

7. La Política social actual.

Hoy en día, los programas de combate a la pobreza, urbana y rural, y en general de la política social no han perdido importancia. De manera expresa se admite que los términos en que se encuentra la población mexicana en cuanto a pobreza y desigualdad no han variado considerablemente a lo largo de las pasadas décadas.

La política social de la administración pública 2000-2006, busca iniciar una nueva generación de políticas sociales que permita dar continuidad a aquellos programas que han tenido éxito en el pasado, pero complementándolos con acciones que están dirigidas a atacar las causas y no solamente las manifestaciones de la pobreza. En consecuencia, se propone construir un diagnóstico más preciso de los determinantes de la pobreza, indicadores objetivos que permitan evaluar los avances en su erradicación y programas que permitan reforzarse mutuamente hasta construir una estrategia integral de superación de la pobreza.

Una característica importante de la actual política social es el avance en la medición y conceptualización de la pobreza. Para poder hacer una evaluación más objetiva y sistemática de la evolución del desarrollo social es importante contar con indicadores concretos e información adecuada. Como parte de los esfuerzos emprendidos en esta dirección, es importante que la Secretaría de Desarrollo Social haya convocado a un grupo plural de especialistas para conformar el Comité Técnico de Medición de la Pobreza, con el objeto de discutir la metodología para construir el índice de pobreza

que será utilizado para evaluar la evolución de la misma, así como el impacto de las acciones que el gobierno realiza para erradicarla.

Con la descentralización creciente de la política social, los criterios de medición y evaluación de los logros se vuelven cruciales y la discusión en torno a ellos es fundamental. Es importante recalcar que aún tiene que avanzarse mucho en la construcción de indicadores satisfactorios para todos los actores involucrados, que puedan compararse en el tiempo y en el territorio y así ganar en legitimidad política y ante la ciudadanía y los propios grupos objetivo de la acción pública.

La política social se fundamenta en un diagnóstico que recoge la experiencia de los programas anteriores para tratar de identificar las razones por las cuales a pesar de los esfuerzos realizados la pobreza se resiste a ser erradicada de México. Las conclusiones a las que se ha arribado permiten identificar como causa principal de la persistencia de la pobreza al conjunto de restricciones tanto para la acumulación de activos generadores de ingresos, como para su utilización. Las principales restricciones que se han identificado son:

1. De oferta de servicios básicos
2. De capacidades mínimas para participar en la actividad económica
3. De patrimonio o capacidad para invertir
4. De riesgo o falta de mecanismos de protección
5. De entrada a los mercados laborales o de oportunidades de crédito

La política social esta orientada a lograr avances en tres direcciones que se refuerzan mutuamente para apoyar la creación de activos generadores de ingresos:

1. Creación y ampliación de capacidades básicas.
2. Creación o consolidación del patrimonio familiar.
3. Protección a contingencias como enfermedades, accidentes, desastres naturales, entre otros.

El principal propósito de las políticas orientadas en estas tres direcciones es crear condiciones para la incorporación exitosa a los mercados laborales, que detonen círculos virtuosos de mayor capacitación, mayores ingresos y superación de la pobreza. De esta forma, la política social busca corregir las fallas del mercado para hacer posible una incorporación exitosa de la población de más bajos ingresos a las actividades productivas, en vez de crear mecanismos asistenciales que generan relaciones clientelares que para generar su propia reproducción no incluyen incentivos para la superación de la pobreza.

El nuevo enfoque de la política social se traduce en una estrategia orientada a atacar las causas de la pobreza y a apoyar el desarrollo de las familias que superen esta condición. La estrategia Contigo tiene cinco vertientes a las que corresponden programas operados por distintas dependencias. Para ampliar la oferta de servicios se ha instrumentado la estrategia micro regiones y recientemente el programa Hábitat; para el incremento de capacidades se amplió el programa Progresá y se le transformó en

Oportunidades; para generar opciones productivas se mantiene el programa Crédito a la Palabra; para apoyar la creación y consolidación de patrimonio se ha intensificado los programas de vivienda progresiva y para ampliar la cobertura de servicios de salud se reformó la Ley General de Salud para crear el Seguro Popular de Salud, que deberá garantizar que toda la población que no cuente con algún régimen de seguro social para trabajadores o sus familias este cubierta por el seguro para el año 2010. En 2002 el Programa Oportunidades alcanzó una cobertura de 4.2 millones de familias distribuidas en 68 mil localidades. El programa busca generar activos para la superación de la pobreza por la vía de elevar la educación, los niveles de salud y la nutrición de las familias mediante una transferencia monetaria y suplementos alimenticios condicionados a la asistencia de los niños a la escuela y a la supervisión de sus niveles de salud.

Una parte importante de la estrategia, es el reconocimiento explícito de la necesidad de encontrar nuevos mecanismos de financiamiento para los sectores de la población que hoy no tienen acceso al crédito. La existencia de canales alternos de financiamiento sin una adecuada regulación estatal se ha traducido, en muchos casos, en un riesgo adicional para las familias de bajos recursos por lo que es necesario diversificar la oferta de crédito para estos sectores de la población con el respaldo de un marco jurídico adecuado a sus necesidades.

8. Cuatro desafíos actuales y futuros de la política social.

Podemos identificar cuatro grandes desafíos para los siguientes años en esta materia.

i) Descentralización, federalismo y política social.

Para atender las demandas de recursos planteadas por los estados y los municipios en materia de bienestar social y cumplir con diversos programas y compromisos del gobierno federal en materia de descentralización se integraron en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación siete fondos de aportaciones: a) para educación básica y normal (FAEB); b) para los servicios de salud (FASSA); c) para la infraestructura social (FAIS); d) para el fortalecimiento de los municipios (FAFMDF); e) de aportaciones múltiples (FAM); f) para educación tecnológica y de adultos (FAETA) y, g) para la seguridad pública de los estados y el Distrito Federal (FASP). Estos recursos que la federación transfiere a los estados en buena medida se destinan a la atención de las necesidades de educación, salud e infraestructura social básica en las localidades de mayor pobreza y marginación. A nivel nacional el 62% del total de las aportaciones se destina a educación básica, el 12% a salud y el 10% a infraestructura social (la suma de estos tres fondos representa el 84% del total de las aportaciones). A ello hay que añadir el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento a las Entidades Federativas (PAFEF).

Entre 1998 y 2002 el gasto de los estados y municipios ha crecido más rápido que el de la Federación.

Mientras que en ese lapso el gasto neto total de la federación aumentó, en términos reales, 24.3%, las participaciones lo hicieron en 36.1% y las aportaciones a los fondos en 34.4%. Con ello, la participación del Ramo 28 dentro del gasto neto total del gobierno federal pasó de 13.7% a 15% y la del Ramo 33 pasó de 13.8% a 14.9%. Ambos ramos representan actualmente casi el 30% del gasto neto total del gobierno federal. Asimismo, el gasto neto total por habitante creció 15% en términos reales en ese mismo lapso, en tanto que las participaciones por habitante lo hicieron en 26% y las aportaciones por persona a los fondos lo hicieron en 24.5%.

Todos los estados se han beneficiado del incremento de los recursos que la federación les ha transferido, pero en diferente proporción. Como resultado de ello, la estructura de las transferencias federales (participaciones mas aportaciones a los siete fondos y al PAFEF) a los estados se ha modificado. Algunos estados se han beneficiado mas que otros. En parte, como resultado de ello, las diferencias en el desarrollo económico y social de los estados han aumentado y la desigualdad (de ingreso, riqueza y servicios sociales) entre ellos es mayor de lo que era antes.

De lo anterior se desprende que resulta crucial incorporar orgánicamente los temas de la descentralización y del federalismo en el diseño de las estrategias y políticas sociales. La política democrática y la política social de México se definirán cada día más a partir de las soluciones que se encuentren para redefinir el federalismo mexicano, que tendrá que ser un federalismo fiscal pero también social.

ii) Una política educativa para la democracia y la equidad.

México ha realizado un vasto esfuerzo en materia de educación; en 1950 el sistema educativo tenía 3 millones de alumnos y para el 2000 la cifra se había elevado a 30 millones, pero las políticas educativas tendieron a enfatizar los aspectos cuantitativos en detrimento de los cualitativos. Se concebía el sistema como una caja negra: se conocía lo que entraba, y se conocía lo que salía pero se ignoraba que ocurría en su interior. La investigación educativa era pobre. Los contenidos, métodos de enseñanza y la formación de profesores, permanecieron inamovibles, lo cual, condujo a resultados de aprendizaje pobres. No fue sino hasta los años sesenta que la UNESCO comenzó a utilizar el término de "calidad". En México este viraje comenzó a darse en 1970-1971, con la reforma educativa, emprendida por Luis Echeverría, con notables limitaciones (escasa claridad de propósitos, dificultades de instrumentación, resistencia del magisterio y orientaciones populistas) pero a la postre consiguió el cambio de libros de texto y planes de estudio de las escuelas primaria y secundaria, adoptándose el estilo estadounidense de organización curricular por áreas e innovaciones como las escuelas secundarias técnicas. Años más tarde, en el gobierno de José López Portillo, se crea la Universidad Pedagógica Nacional (1978) y la reforma de educación normal, realizada en el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1984)

El nuevo escenario mundial de los años ochenta, fue marcado por la revolución tecnológica, la

globalización y el neoliberalismo, la emergencia de países asiáticos de nueva industrialización y el protagonismo multifacético de organismos financieros internacionales . Una ola de futurismos anunciaba el surgimiento de “la sociedad del conocimiento”.

El conocimiento es presentado por estas formulaciones como el factor determinante en la producción económica; la principal fuente de riqueza. En la globalización el éxito de las naciones se hace depender de su competitividad y ésta a su vez, estaría dada por la capacidad de las naciones para producir, manipular y adaptar tecnologías de frontera. La educación adquiriría una posición de privilegio.

Un rasgo sustantivo del actual orden globalizado es la polarización entre las naciones pobres y ricas, contraste que se hizo palpable en A.L. durante la llamada década perdida (la década de los ochenta). La CEPAL y la UNESCO comenzaron a desarrollar una propuesta que diera capacidad de iniciativa y respuesta a AL frente a nuevas circunstancias. En 1992 se publicó “Educación y conocimiento: ejes de la transformación educativa con equidad”, con una sugerencia básica: “ la incorporación y difusión deliberada y sistemática del progreso técnico como pieza clave para la transformación productiva vinculada a una creciente democratización política y social.”

Era necesario profundizar en la relación del sistema educativo, con la capacitación, la investigación y el desarrollo tecnológico. Un dilema crucial que se planteaba era la creciente tecnificación del estado que demandaba la nueva economía mundial y las añejas exigencias de equidad social que provenían de amplios sectores sociales. “La tecnificación, decía el documento, es una especie de camisa de fuerza que proviene de la articulación con el exterior y limita los márgenes de libertad en la adopción de políticas y puede dar lugar a conflictos con sectores inadecuadamente representados en el estado”. Son necesarios cambios institucionales (modernizadores) en la organización empresarial, las relaciones laborales, los vínculos entre sector público y privado, la descentralización regional, la sustentabilidad y la reforma educativa. Esos cambios son inevitables si se desea alcanzar la competitividad nacional.

El análisis de los sistemas educativos de México y América Latina conduce a una serie de conclusiones contradictorias:

Ha habido una significativa expansión de la cobertura en la escuela primaria y secundaria, el sistema está segmentado socialmente y hay un evidente desequilibrio entre el campo y la ciudad. Además, existe deficiencia en la calidad (alfabetos funcionalmente analfabetos), obsolescencia curricular, baja calidad en la educación superior y la movilidad social vía educación se ha detenido.

En este contexto, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari lanzó, en 1992, un Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica que, en esencia, incluía dos reformas orgánicas del sistema educativo: 1) los estados pasaron a operar directamente el subconjunto de escuelas de nivel básico. 2) un nuevo sistema de gestión escolar en donde se daba participación a la sociedad en asuntos escolares a través de un sistema de “consejos de participación social” (escolar, municipal, estatal y

nacional).y la actualización de planes y programas.

Se lanzó además un programa permanente de actualización de maestros a través de un sistema de Centros de Maestros y un nuevo mecanismo de premios al desempeño de los docentes (Carrera Magisterial).

Con esta reforma educativa se imprimió un nuevo aliento a la tarea escolar, pero pronto se pudo ver que su impacto era limitado y que algunas de sus cláusulas fueron abiertamente desacatadas en la práctica como ocurrió con los llamados “consejos de participación social”.

Finalmente en 1997-1998 se realizó una reforma, más bien superficial, de los planes de estudio de las escuelas normales sin que se tocaran aspectos cruciales de ese subsistema escolar en clara situación de desastre.

La reforma de 1992, tuvo un sentido modernizador, mas no justiciero. El sistema escolar de México, ciertamente ha crecido pero presenta problemas estructurales que no han sido removidos. Entre éstos se encuentran: el centralismo, la burocracia, el poder judicial, modelo educativo instructivista, ausencia de sistemas eficaces de evaluación, rezago en aprendizajes y cultura científica, entre muchos otros.

La educación tiene que verse como palanca de desarrollo y como factor de equidad social, pero esta sincronía no se ha concretado en una nueva concepción del sistema educativo y de formación de recursos humanos. Se trata de un desafío mayor para una política social de Estado que busque superar la pobreza pero a la vez dotar a todos de capacidades para construir un sociedad equitativa.

iii) Nueva ruralidad.

La óptica sobre la ruralidad y su relación con el resto de la sociedad y con la pobreza ha venido cambiando entre los estudiosos del tema, los gobiernos y los organismos internacionales. En nuestro país, durante las dos terceras partes del siglo pasado, la sociedad, a través de la opinión pública, así como la propia sociedad rural, parecían tener confianza en que la reforma agraria y el crecimiento económico arrasarían con la miseria rural. Había consenso en que la función del campo era proveer al proceso de industrialización de divisas, mano de obra y alimentos baratos, sin grandes inversiones, salvo las que se hicieron en irrigación en la primera mitad del siglo. Los subsidios al precio de los granos básicos, por su parte, sobretudo después de los sesentas, fueron un subsidio al salario y al consumo urbano y no a la producción agrícola.

Hoy, es preciso hablar de un universo rural todavía muy grande pero diversificado en extremo, tanto cultural, como productivamente. La certificación de derechos agrarios a partir de la reforma al Art. 27 Constitucional, las nuevas formas de asociación agrícola, las asociaciones de productores por fuera de las organizaciones campesinas tradicionales, la entrada en ciertas regiones y para la producción de determinados cultivos de empresas agro industriales, muchas de ellas transnacionales, el impacto de las remesas de los migrantes, el desmantelamiento de las instituciones públicas de financiamiento rural

y la muy baja participación de la banca comercial en la atención de la demanda de crédito del sector, son elementos que hay que considerar para entender la nueva problemática rural.

Esta heterogeneidad productiva y cultural hace necesario imaginar soluciones productivas y sociales de corte distinto al de las políticas aplicadas en el siglo XX. Esta nueva ruralidad, no ha podido alejarse de la pobreza y de la pobreza extrema, pero sus contingentes demográficos han cambiado sustancialmente, así como las formas culturales y de comunicación con el resto de la sociedad mexicana. A esta nueva ruralidad corresponde también una nueva regionalidad y es en ésta donde debe ubicarse la fuente principal de los esfuerzos del Estado en materia de política social para el mundo rural.

iv) Simpatías y diferencias entre la política económica y la política social.

La historia de crisis, ajustes y programas de estabilización en México ha sido una constante desde la década de los setenta hasta el último ajuste fuerte de la crisis de 1994-1995 y el estancamiento económico con desempleo que ha caracterizado a la economía nacional durante los últimos tres años. El saldo que en materia de desarrollo social y niveles de bienestar arroja la política económica en general durante los últimos 25 años no es compatible con los objetivos de las políticas sociales, supeditando a éstas al papel de correctores o paliativos de las consecuencias adversas que se han desprendido de periodos largos de contracción y ajuste.

La política de estabilización monetaria busca reducir la demanda excedente y mediante esta reducción bajar el nivel de precios, pero también genera efectos en la oferta agregada. Por un lado los productores ven limitado su acceso al crédito para capital de trabajo e inversión, lo que puede desplazar la oferta más que la demanda agregada haciendo que la reducción de la inflación por esta vía sea costosa en términos de crecimiento y de empleo.

En el caso de México, debido a que los salarios reales se ajustan a la baja de manera fácil (en 1991 el salario mínimo real solo representaba el 46% de los niveles de 1982), el desempleo hasta el año 2000 era tradicionalmente bajo en el periodo posterior al ajuste e iba en descenso hasta que una vez más la economía colapsaba, debido a que el ajuste en el mercado de trabajo venía dado por el lado de los precios manteniendo prácticamente constantes a lo largo del tiempo los niveles de empleo, pero impactando al ingreso salarial de las personas. Como hipótesis se puede plantear la existencia de una relación de causalidad probabilística entre la reducción del salario real y el crecimiento del subempleo que sustenta estas bajas tasas de desempleo. A partir del año 2001 el desempleo se ha ido incrementando poco a poco, contrastando con la dinámica observada desde la última parte de la década de los setenta.

La política fiscal de estabilización por lo general reduce la renta agregada debido a que contrae el gasto interno de la economía, además de que ante la presencia de una inflación galopante se reducen los ingresos reales del gobierno debido a la rigidez en el corto plazo de modificar los precios de los bienes y

servicios públicos. En materia social se suelen recortar los subsidios generalizados y se restringe el acceso a los focalizados, lo que en términos reales contribuye a disminuir la renta de las personas.

Una de las principales características de los programas de estabilización de la economía mexicana han sido las recurrentes devaluaciones. Durante todas sus crisis el ajuste ha venido acompañado de un movimiento abrupto del tipo de cambio que tiene dos efectos perversos sobre el ingreso; por una parte el componente importado de los productos elaborados en el país incrementará los precios y considerando que el salario nominal es constante en el corto plazo el salario real caerá disminuyendo los ingresos de los asalariados. Por otro lado se generará una redistribución del ingreso de carácter concentrador ya que los perceptores de beneficios y los grandes ahorradores no se verán afectados por el impuesto inflacionario, al menos no en la misma magnitud.

Sin pretender un juicio definitivo, ésta parece haber sido la trayectoria de la política económica de la época. En lo fundamental, esta trayectoria ha determinado un divorcio entre la política económica y la social, dificultando de manera creciente la construcción de una macro economía dinámica con responsabilidad social.

Consideraciones finales.

1.- El reto de la equidad, crecimiento más política social.

La crisis del patrón de desarrollo anterior hizo necesaria la revisión y reestructuración de la política social que durante las cuatro décadas anteriores se practicó en México. Como se dijo, esta política estaba estrechamente identificada con el modelo de industrialización con altas tasas de crecimiento del producto y del empleo formal. Así, las políticas sociales estaban orientadas fundamentalmente a los asalariados, en especial a los organizados en sindicatos, y se dejaba fuera o a un lado a los otros ciudadanos que en número creciente no tenían acceso al empleo formal.

Este sesgo emanado de la forma de crecimiento, dio lugar a una estratificación de los sistemas de salud pública y seguridad social, donde los trabajadores organizados y formales, afiliados a los organismos de seguridad social, tenían derecho a una amplia gama de servicios de calidad (relativa y descendente, pero por encima del promedio) de los que quedaba excluido el resto de la población. A esta tendencia concentradora de las oportunidades y de los servicios, se sumaron la caída económica, la crisis fiscal, y la incapacidad progresiva de la economía para generar empleos en el sector formal, incluso durante las fases de recuperación.

La transición hacia una nueva forma de desarrollo, ha enfrentado con poco éxito los problemas sociales derivados o exacerbados por el ajuste, dado que varios de ellos habían surgido del patrón de crecimiento anterior. En primer término, hay que reiterar las dificultades observadas en la generación de empleos. Aquí radica el núcleo primigenio del crecimiento desmesurado del sector informal que caracteriza la evolución del mercado de trabajo en las últimas dos décadas.

El segundo problema tiene que ver con el desbordamiento de los sistemas de seguridad social tradicionales, aquejados por una rampante fragilidad financiera y altamente dependientes del empleo formal pero cada vez más restringidos para dar cobertura satisfactoria, oportuna y de calidad, a ese sector de la población. Como ejes de una política social que no pudo o no quiso orientarse a algún tipo de universalización, estos sistemas entraron en crisis al mismo tiempo que el crecimiento del empleo formal se estancó, los salarios reales cayeron y la capacidad del Estado para apoyarlos presupuestalmente se redujo.

En medio, quedan los grandes aparatos públicos destinados a la salud y la educación, donde se atiende al grueso de la población. Desde luego, estos sectores sufrieron los rigores del ajuste, pero no dejaron de recibir demandas crecientes de servicios, provenientes de la población que crecía “naturalmente”, de la que era expulsada de los sistemas de seguridad social y se volvía “informal” y sin cobertura, y de la que veía disminuir sus ingresos o de plano se empobrecía y no tenía con que sufragar de modo individual, privado, los gastos en educación o salud.

La crisis de la política social, junto con la explosión de la pobreza extrema en la “década perdida”, obligó al Estado a hacer reformas que fueran compatibles con la necesidad de ampliación del alcance de los servicios esenciales, así como con la de atender de inmediato a los núcleos que se habían empobrecidos de manera aguda. Además, fue inevitable intentar una racionalización inmediata en el uso de los recursos humanos y financieros, debido a las exigencias de las restricciones macroeconómicas.

Esta racionalización se ha dirigido a definir mejor a los grupos-objetivo de la acción gubernamental, a precisar el tipo de apoyos que pudieran incidir realmente en la superación de los problemas de pobreza extrema, y a crear condiciones que permitieran una incorporación plena a los mercados laborales que se ampliarían con la recuperación del crecimiento sostenido. La focalización, en particular, alcanzó en los momentos de gran emergencia su máximo grado de legitimidad, pero nunca pudo ser, ni orientarse a serlo, un sustituto real y efectivo de los renglones “clásicos” de la política social, como la educación, la salud o la seguridad social.

Esta incapacidad de sustitución absoluta de la universalidad por la focalización se vuelve transparente si se toma en cuenta el alto grado de urbanización y diversificación laboral y de hábitat alcanzado en México en las últimas décadas, así como la expansión imparable de las comunicaciones masivas. Con la democracia, esta situación se potenciará y planteará nuevas rondas de reclamo de servicios sociales universales.

Al final de la última década del siglo, es claro que el crecimiento del empleo se mantiene como el camino principal para mejorar el nivel de ingreso y mejorar su distribución dentro de la nueva forma de crecimiento. Sin embargo, también es cada vez más claro que la pauta conocida de empleo formal puede probarse irreplicable, al menos en la magnitud requerida para alcanzar metas progresivas de

equidad y bienestar. En cualquier caso, sin renunciar al objetivo de crear con celeridad más puestos de trabajo formales, lo que se abre paso como gran desafío a la política social es la ciudadanía de los derechos sociales, tradicionalmente asociados al trabajo organizado en torno al contrato y los sindicatos. Las combinaciones y las estrategias son o pueden ser muchas, pero el pivote debería ser el concepto de universalización que se dejó a un lado o nunca se adoptó realmente como objetivo de la política social anterior.

El impacto negativo de las reformas económicas ha sido presentado de diversas formas; en especial, se ha empezado a resaltar la disparidad no resuelta positivamente hasta la fecha, entre los resultados esperados al iniciar el cambio estructural y lo que realmente ha acaecido. En materia laboral, quizás lo más notable sea la ampliación de la brecha salarial por niveles de educación y categorías laborales, en favor de los más educados y en contra de los no calificados. Esta brecha refuerza la concentración del ingreso y plantea serias cuestiones a la estructura misma de la nueva forma de crecimiento.

Sin embargo, tras casi veinte años de cambio económico, el factor determinante es la lentitud del crecimiento global de la economía, junto con las profundas y repetidas oscilaciones que ha registrado. Mientras el ritmo de crecimiento se mantenga por debajo del alcanzado con anterioridad a las crisis y el cambio estructural, será muy difícil valorar el efecto integral del cambio técnico sobre el crecimiento del empleo asalariado.

La bifurcación entre la demanda por trabajo calificado y la que emplea al grueso de los trabajadores, conspira contra la equidad en los ingresos salariales pero no obligadamente contra el nivel general de ocupación. Pero por otro lado, el lento crecimiento económico ha hecho surgir un empleo informal masivo y creciente, donde se dan cita todas las categorías laborales, de ingreso y, por lo tanto, sociales que se pueda imaginar.

Por último, pero no necesariamente al último. Al calor del cambio estructural hacia una economía abierta y de mercado, así como del político hacia la democracia representativa y pluralista, el movimiento laboral organizado tendió a perder peso político y social, así como en el mercado de trabajo, en las dos últimas décadas del siglo XX. Este poder disminuido de los sindicatos probablemente esté en la base de la precariedad laboral y de las brechas de ingreso mencionadas. Dado el poder decreciente del sindicalismo, los trabajadores menos calificados tuvieron menores posibilidades que antes de estar representados colectivamente y lo mismo pareció ocurrir con el salario mínimo, que se ha rezagado sistemáticamente respecto de los salarios medios, a su vez fuertemente condicionados por la ampliación de la brecha salarial.

Devaluación sindical y declive de los mecanismo institucionales tradicionales de compensación salarial "directa", como lo ha sido el salario mínimo, desembocan en una situación lamentable en el mercado laboral. El trabajo no ha podido jugar así un papel dinámico ni sobre el nivel de ingreso

general ni sobre la calidad de las relaciones sociales, que el cambio estructural-hacia-la-globalización de cualquier forma ha propiciado.

En esta perspectiva, recaen sobre la política social exigencias mayúsculas: no sólo tiene que contribuir a que los sectores más vulnerables y pobres de la población cuenten con las condiciones mínimas para garantizar un piso básico de educación, salud y alimentación; también debe abocarse a crear las condiciones necesarias para una movilidad y una participación sociales que conduzcan a nuevas y mejores oportunidades para todos, los más pobres sin duda, pero también los otros sectores de la sociedad que viven precariamente y sin seguridad.

Estas exigencias y la urgencia de rigurosas revisiones y redefiniciones, se acentúan si se toma en cuenta lo realizado después de la década perdida. En los años que la siguieron, el gasto social aumentó considerablemente hasta llevar a pensar que se daba no sólo una recuperación sino que se alcanzaba una nueva plataforma en materia de compromiso estatal con el tema social. Lo mismo puede decirse de la ampliación y la innovación institucional buscadas por el Estado y que hoy se condensan en los programas y las estrategias para el desarrollo social y humano. No se trató solamente de una traslación burocrática con la creación de la Sedesol, sino de un nuevo paquete de compromisos que no pueden sino redundar en una redefinición progresiva del viejo pacto social forjado en los años de la post revolución y del crecimiento industrial protegido.

A esta perspectiva se puede llegar también si se examina el lugar que hoy tiene el gasto social dentro del gasto público total, o con relación al producto interno bruto. En ambas dimensiones el incremento es importante y refleja el avance de una toma de conciencia que, por lo pronto, parece haberse dado sobre todo dentro de los sectores públicos y los organismos internacionales. Un aspecto más que debe tomarse en cuenta es el impacto del gasto social sobre la pobreza.

Puede admitirse, sin demasiado problema, que es mucho lo que falta por hacer en materia de montos de recursos para el desarrollo social. Baste con comparar lo que se gasta en México con lo que se gasta en otros países de la región o con lo que ocurre en Europa o Estados Unidos, para tener una idea de la dimensión del esfuerzo que se tiene por delante. Algo similar podría concluirse al evaluar lo que debe invertirse para cumplir con metas mínimas en materia de servicios sociales básicos. Pero hay un aspecto inmediato que suele desestimarse y que resulta clave para el despliegue de un discurso destinado a reforzar los compromisos sociales del Estado con los pobres y necesitados, así como la creación de una sociedad habitable y adjetivada por la equidad.

Este aspecto tiene que ver con los valores y la ética que acompañen o no a los esfuerzos de política social. Sin participación social, en especial de los directamente involucrados en los programas, los esfuerzos encuentran pronto sus límites, pero sin conciencia social general del problema y sin compromiso del conjunto de la sociedad y de sus elites no hay contribución fiscal capaz de soportar dichos esfuerzos.

El gasto social se ha vuelto un factor de defensa del nivel de vida mínimo de los sectores sociales más pobres, en tanto que explica un alto porcentaje del ingreso total de estos sectores. Como ilustración, consignemos que las transferencias han ganado espacio dentro del ingreso de las familias en torno a la línea de pobreza, a pesar de los montos mínimos que se destinan a ello.

En general, puede decirse que tal y como se ha dado, con las consabidas deficiencias de asignación y las insuficiencias en el monto total, el gasto social ha podido paliar los efectos más nefastos que el cambio estructural y el ajuste han tenido sobre los pobres. Todo indica que este papel de salvataje más que compensatorio tendrá que mantenerse y afinarse aún en la hipótesis lejana de una recuperación sostenida y acelerada del ritmo de crecimiento.

Sin menoscabo de las exigencias de racionalización, la magnitud de la pobreza que rebasa la indigencia o la pobreza extrema, su creciente urbanización y los efectos implacables de las oscilaciones económicas sobre vastos sectores de población no protegidos, obligan a ir pronto y más allá de la focalización o la atención inmediata y emergente. Recuperar y actualizar los objetivos y criterios de universalidad, a su vez, obligan a llevar la reflexión mexicana sobre el desarrollo social más allá de la economía y el crecimiento, hacia las dimensiones de la solidaridad y de una concertación política iluminadas por una ética pública y laica que el discurso anterior del desarrollo, junto con el que acompañó al cambio estructural, dejaron en buena medida de lado.

Para esta recuperación valorativa de la política social es crucial rescatar la importancia central de la equidad, no sólo para la calidad de la expansión económica buscada sino como el sustento de una expansión de la ciudadanía vinculada a la consolidación de un efectivo orden democrático. Esta ciudadanía que emerge y se renueva, inscrita plenamente en una sociedad que cambia, se ve acosada por lo que la CEPAL ha llamado la “ecuación pendiente” del desarrollo latinoamericano después del gran ajuste de los ochenta: una relación eficiente y productiva, creativa podría añadirse, entre ciudadanía, igualdad y cohesión social.

Al reflexionar sobre la complejidad de esta asignatura pendiente, es insoslayable remitirse al sistema institucional y político donde se toman las decisiones sobre la economía, así como al orden democrático que precariamente se ha erigido en los últimos años. Puede decirse que siempre, en cualquier tipo de régimen económico, la relación entre la economía y la política está sujeta a tensiones cuyos desenlaces no están nunca resueltos de antemano. Es por ello que la construcción de fórmulas de entendimiento dinámico entre estas esferas fundamentales de la vida social, es un imperativo a cumplir en la persecución de un desarrollo social estable y con equidad.

Cada vez es más claro, por otro lado, que en la perspectiva de una economía abierta y de mercado como es ya la mexicana, esta sintonía, inevitablemente conflictiva, se vuelve una pieza maestra para asegurar que la competencia y la inserción internacional rindan los frutos que se espera

de ellos. Esta sintonía es una sintonía esquivada y frágil. Al final de cuentas, depende de todo el entramado de la organización democrática y de su reproducción en el Estado y en la vida social.

Esta “ecuación pendiente”, hoy se ve acosada por múltiples variables e incógnitas. De hecho, más que de una sola “ecuación” habría que hablar de un sistema complejo en el que confluyen las variables del juego político democrático y las incógnitas que hasta la fecha han acompañado a la transformación productiva (como las asociadas al empleo, los salarios, la productividad y la distribución de sus frutos).

De este sistema emanan y emanarán las grandes “pruebas de ácido” para la propuesta de un desarrollo humano con equidad y ciudadanía democrática. El modo, o mejor, los modos, como se despejen estas ecuaciones, definirán la calidad y el espesor de la modernidad democrática que México pueda alcanzar en los próximos años.

Urge echar a andar un diálogo social, dentro del cual la tarea inconclusa de la equidad y el “talón de Aquiles” del empleo, tendrían que ser las prioridades obligadas de una agenda erizada por urgencias y restricciones. Será evidente, cuando este diálogo ocurra, la necesidad de contar con un marco ético que ponga en primer plano, la actualidad de los derechos civiles y políticos así como la de los derechos económicos sociales y culturales (DESC) que responden a valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación. No sobra advertir aquí que en la literatura internacional sobre el tema se insiste ahora en la indivisibilidad e interdependencia de estos conjuntos de derechos.

Al poner la equidad en el centro del tema y del problema del desarrollo nacional, podría elevarse el diálogo a niveles de ambición histórica, y también de alta tensión: sin equidad, en estos tiempos convulsos del cambio y de la unificación profunda del mundo, no hay ciudadanía ni democracia que duren. El dilema se vuelve transparente, aunque el horizonte siga opaco.

2.- La reforma social

México tiene pendiente la realización de una reforma social. El punto de partida tiene que ser una reflexión cuidadosa sobre el hecho de que, junto con los aumentos en el gasto público social y el avance institucional, la pobreza se mantuvo en grandes números y creció en términos absolutos, la desigualdad se aferró a la vida social y ambos fenómenos se alojan ominosamente en las ciudades, sin dejar del todo su lugar de origen en el mundo rural. Con todos los matices y mediaciones que deben hacerse, resulta imposible separar este panorama social de las reformas económicas y políticas con las que el país pagó su entrada al club de la globalidad.

En estas condiciones, puede proponerse que esta tercera reforma, que buscaría superar los estragos sociales que acompañaron la reforma económica, así como darle a la reforma política miras más amplias que las que la han caracterizado en los hechos sustantivos de las leyes de protección social o la asignación de los recursos públicos, tiene que articularse con lo político más general, así

como con lo económico en su más amplio sentido. Lo que está en juego, es la textura de la sociedad emergente de las últimas décadas del siglo XX, pero también la constitución de “sistemas de supervivencia” que sean congruentes con la presunción de modernidad y democracia que califica esa emergencia y justifica el cambio económico.

Es en esta perspectiva, que va más allá de los estragos del ajuste y de los primeros pasos de la mudanza estructural, que adquiere sentido el tema de las restricciones. Estas restricciones se inscriben en el marco mayor del proceso de globalización, pero son fruto también de la morfología estatal y sociológica heredada del desarrollo anterior.

Una nota sobre las restricciones

Reconocer las restricciones, debe ser el punto de partida para la elaboración de una estrategia de reforma social, que pueda plantearse nuevas pautas de comportamiento colectivo y avanzar hacia una nueva concepción del Estado y de lo público. De modo inevitable, México tendrá que vivir en el mundo inestable e incierto determinado por una globalización sin instituciones globales. Este es, sin duda, el gran faltante de la época, pero sólo puede subsanarse si se dan las recuperaciones mencionadas en la acción colectiva y la concepción amplia del Estado.

La ampliación del número de habitantes que vive debajo, o apenas por arriba de la llamada pobreza extrema, junto con la aguda concentración del ingreso imperante, son dos de los más poderosos argumentos en favor de una política social de amplio y ambicioso espectro. Por su carácter omnipresente en la vida social presente, ambos fenómenos se han vuelto testigos de cargo de que la organización económica y social y la gestión estatal, no funcionan bien ni están a la altura de las necesidades centrales de la sociedad mexicana que emerge de una dura temporada de grandes cambios.

Sin embargo, ni la magnitud de la pobreza ni el reconocimiento que de ella se hace en discursos y estudios, han llevado a acciones públicas, de Estado, que asuman la centralidad política (y ética) de las carencias que condensan la cuestión social contemporánea. La necesidad y la voluntad de actuar, se topan una y otra vez con restricciones que es preciso reconocer, no para fomentar la resignación sino para explorar caminos institucionales y políticos que hagan de ese reconocimiento la fuente de nuevos conocimientos y diseños estratégicos, que abran posibilidades y potencialidades no exploradas o soslayadas.

Las restricciones son muchas, y algunas provienen sobre todo del nuevo marco global que condiciona los márgenes para actuar en la economía, así como sobre el complejo terreno de las relaciones sociales. De un modo telegráfico se puede listar las siguientes.

En la vertiente económico-financiera de la globalización, hay que mencionar la competencia ampliada por mercados y capitales, la consiguiente pérdida de márgenes de libertad del Estado para

operar con déficit, las nuevas y difíciles modalidades del endeudamiento internacional , la creciente importancia del riesgo político en el financiamiento internacional de los países, etc. La posibilidad de que los capitales “voten con los pies” se ha ampliado enormemente y el jaque cambiario a los Estados está plenamente instalado en la nueva costumbre de la “alta” y la “baja” finanza mundial.

En la segunda vertiente de la globalidad, una política social como la requerida tiene que contar con la doble emergencia de la ciudadanía democrática y de la individualidad económica. Ambas, tienden a desbocarse en un individualismo que es fuente de múltiples rechazos a toda acción pública, pero que a la vez estimula una diversificación explosiva del reclamo social. Así, se critica y sataniza al Estado, la política y los políticos, pero a la vez se exige más gasto público, más apoyo estatal frente a la competencia, más compensación ante el ajuste, etc.

Los sectores sociales que generalmente no forman parte de estas polaridades discursivas de la política democrática, son los que menos reclaman y más necesitan. De aquí que la pobreza haya quedado fuera del centro de la agenda política. Se da por supuesto que “tiene que esperar” su turno.

De esta problemática, aquí apenas insinuada, surge una abrumadora dificultad para la gestión estatal de la existencia social. No se trata sólo de las dificultades financieras conocidas, sino de los grandes problemas que entraña definir desde el gobierno o las instituciones públicas responsables las necesidades de la gente, que se pretende sean generalizables y permitan delinear políticas públicas de alcance colectivo o general.

La lucha contra la pobreza, que busca superar carencias e insatisfacciones que se consideran elementales o básicas, tiene que lidiar ahora con una acelerada diversificación de expectativas, gustos, opciones y experiencias que, por así decirlo, impiden una normalización simplista de la calidad y la intensidad de la necesidad que se considera no satisfecha. La conciencia de esta situación embarga a los expertos, que intercambian experiencias y proyecciones con sus colegas del resto del mundo, pero se deja sentir con fuerza en las poblaciones pobres, cuyos lazos de comunicación con el entorno son, a pesar de su pobreza, múltiples e intensos.

La globalización es un proceso inconcluso, un mundo por abarcar y volver inteligible y gobernable. Pero de ella emanan ya determinaciones muy poderosas de la sensibilidad social y colectiva de grandes masas, en los espacios desarrollados y afluentes, pero también en los países en desarrollo. La temática a que nos refiere esta dimensión simbólica y cultural del proceso, rebasa los límites de esta comunicación. Sin embargo, no sobra insistir en que tal vez sea en esta vertiente donde mayores complejidades puedan descubrirse para el diseño y la puesta en acto de una reforma y una política social como la requerida.

En adelante, se anotarán algunas de las restricciones domésticas más notorias, advirtiendo que su carácter interno está cada día más permeado por la impronta mundializadora dominante. Empero, de reconocerse como restricciones susceptibles de ser removidas por la acción pública, podrían servir

de palancas de fuerza para confrontar las restricciones que provienen de la globalidad y que suelen presentarse, en realidad sin mucho fundamento, como inamovibles. Esta dialéctica, sin embargo, sólo puede hoy ponerse en movimiento a través de las políticas nacionales.

En primer término, es preciso reiterar la que se refiere a la insuficiencia de los recursos públicos. Los impuestos, su estructura y administración, así como la eficacia recaudadora en general, son del todo insuficientes para desplegar una política de real compensación social, que además busque afectar algunos de los núcleos duros en que se basa la reproducción de la desigualdad y la pobreza. El “pacto fiscal” al que se convoca hoy, podría tener en este terreno de la compensación y la reivindicación social su soporte más vigoroso, pero no se ha logrado convencer de la conexión virtuosa que puede haber entre la superación de la carencia social y el fisco que es necesario para llevarla a cabo.

En segundo lugar, está la manera como tradicionalmente se ha entendido la asignación del gasto público y su acentuada inflexibilidad para cumplir propósitos de compensación y desarrollo sociales. El gasto no sólo está constreñido por las directrices macroeconómicas adoptadas ante el ajuste y la globalización (o impuestos por ellos), sino por la forma en que está organizada la administración pública.

No se necesita ir muy lejos en el análisis presupuestal, para concluir que una buena parte de lo que se gasta en los renglones sociales se diluye en sueldos y salarios que, a su vez, sustentan la prestación de unos servicios que no van, por necesidad, a los más pobres. Aquí, temas como el del trabajo público y su organización, el papel de los sindicatos estatales, el lugar del conocimiento experto y especializado y el de la participación social correspondiente, adquieren particular relevancia: lo que está en juego es desde luego la eficiencia del gasto, pero también su eficacia para acometer los objetivos prioritarios de combate a la pobreza extrema y de avanzar por los caminos de la equidad.

El resto del gasto público, en especial el destinado a la infraestructura, no tiene prácticamente nunca entre sus criterios de asignación a la cuestión social. Los objetivos son demasiado generales, y las demandas sociales que influyen en las decisiones gubernamentales tienden a provenir de otros sectores y regiones, no de aquellos donde campean la carencia y la desigualdad. Con la descentralización o federalización del gasto público, estas disonancias tenderán a acentuarse, porque en el nivel local la “voz” de los pobres no es necesariamente la más potente o la más escuchada, aunque esté más cerca de quienes deciden cotidianamente.

Esta puede ser una de las grandes paradojas de la descentralización, si no se le ve al mismo tiempo como una descentralización social, de los servicios y las erogaciones del Estado hacia las comunidades específicas. Esto, como es claro, dificulta la organización política “normal” de la democracia representativa, en la que se basa la propia descentralización política y fiscal hasta la fecha. Al mismo tiempo, plantea la necesidad de realizar la descentralización de nuevos mecanismos de rendición de cuentas, que permitan que los distintos niveles de gobierno asuman cada uno la

responsabilidad que les corresponde en el manejo y la asignación de los recursos y que facilite las tareas de fiscalización del gasto y de evaluación de las políticas y los programas públicos.

La Ley de Desarrollo Social representa un importante avance para institucionalizar la política social, dotándola de horizontes de planeación de largo plazo que le den continuidad y permanencia a sus realizaciones. Empero, la política social sigue subordinada en más de un sentido a los alcances y limitaciones de la política económica, por lo que su éxito dependerá no solamente del entorno macro económico del país en los próximos años, sino de la realización de la reforma fiscal y del replanteamiento de las relaciones entre los estados y el gobierno federal en un contexto más amplio que el contemplado por la ley.

Bajo cualquier supuesto, lo cierto es que la reforma política del Estado no puede declararse concluida sin un pacto fiscal de envergadura que involucre, desde el principio, los impuestos y el gasto. Sobre los primeros, hay que insistir en que nunca se avanzó lo indispensable en las contribuciones directas y a la propiedad y que, tal vez por eso, no logre legitimidad suficiente el querer dejar atrás el tema para centrar los esfuerzos en el impuesto al valor agregado y otras contribuciones indirectas. De seguir por esta senda, que abandona o relega tareas pendientes o inconclusas, la cuestión fiscal no puede sino redundar en un agravamiento del conjunto de la cuestión social, al tener que cargar desproporcionadamente el financiamiento público sobre los alimentos y las medicinas de los pobres, los peor nutridos y los más proclives a la enfermedad.

Por lo que toca al gasto, es indispensable una revisión completa de la pauta vigente para formular los proyectos y decidir sobre los montos a ser asignados. También en lo tocante a la administración de los proyectos y a su misma concepción.

Si la equidad y la superación de la pobreza van a ser prioritarias, su jerarquía debe plasmarse en la distribución presupuestaria, buscando combinaciones eficientes entre el gasto de emergencia, vinculado a la compensación y el alivio de la pobreza extrema, y el gasto destinado a formar capacidades y libertades. Este enfoque supone ir más allá de los conceptos de capital humano en boga, en especial en lo tocante a las categorías temporales y sociales que se usen para asignar los recursos.

Aparte de evitar en lo posible la agudización de los conflictos entre los pobres, y entre estos y los servidores públicos directamente relacionados con la producción de bienes y servicios pertinentes, el gasto social debe “blindarse” respecto de la coyuntura, mediante presupuestos plurianuales y, quizás sobre todo, a través de la redefinición de conceptos, haciendo “no programables” (es decir, no reducibles con cargo a la contingencia), gastos en renglones que se consideren fundamentales para defender a los pobres y para garantizar una continuidad real en la formación de sus capacidades esenciales. La demografía señala todavía con énfasis a las mujeres y los niños como el objeto mayor de la reasignación; sin embargo, la reproducción intergeneracional de la pobreza sólo podrá diluirse en la medida en que se incorpore a las cohortes, crecientemente mayoritarias, de adultos jóvenes a ese

esquema de prioridades. Como puede imaginarse, en este aspecto la descentralización en los niveles de gobierno debe complementarse con la descentralización social-comunitaria.

La política para-la-reforma social, debe tener en el presupuesto público un espacio privilegiado para dirimir opciones y forjar acuerdos sociales y económicos de amplio espectro. En este sentido, el presupuesto debe convertirse en un vehículo ambicioso para la concertación política y la asignación de recursos con horizontes de mediano y largo plazo, donde queden consignados los compromisos de la sociedad con la construcción y redefinición de su futuro.

En el presupuesto se da cuenta del acuerdo político al que las sociedades han podido llegar en un momento dado, así como de las prioridades que se adoptan para enfrentar una cuestión social que al agudizarse puede poner en el banquillo a la democracia misma. De aquí la urgencia de regresarle al presupuesto de egresos su “dignidad clásica”, esta vez desde el mirador del desarrollo social.

Por último, pero no al último. Tanto desde el punto de vista de la política social, como desde el de la política económica para el desarrollo, se otorga hoy una insistente centralidad a la educación, que busca concretarse en el presupuesto. Transformación productiva, equidad, ciudadanía y democracia, implican enormes dosis de educación a todo lo largo de la escala vital y, desde luego, grandes modificaciones en la forma como la educación se entiende, produce y transmite.

Sin embargo, es preciso que se asuma con claridad el punto de partida para este esfuerzo por la educación al que se convoca en todas partes. La educación aparece hoy segmentada dentro de la esfera pública y entre ésta y la privada, a la vez que determinada por una segmentación social que acorrala los proyectos educativos y los lleva a reproducir la segmentación original. Más que panacea, la educación forma parte del reto de la equidad y la pobreza de masas que enfrenta México. Por eso es que, hasta ahora, el gasto educativo no tiene contraparte efectiva en la distribución del ingreso ni en los niveles de vida mayoritarios.

En tercer término, hay que registrar la discontinuidad que campea en el universo de la pobreza. En el medio rural, esta discontinuidad desemboca en una profunda desarticulación que reproduce situaciones de marginalidad y dualismo extremos, mientras emerge una nueva ruralidad con una serie de desafíos apenas reconocidos por las políticas sociales. De cara a recursos escasos y segmentados en su asignación, tiende a agudizarse el reclamo colectivo corporativo o sectorial, en ocasiones también regionalizado, donde los que suelen perder son los más afectados por la pobreza extrema, que son también los menos organizados y carentes de voz pública. El conflicto entre los pobres, que al parecer ha resultado endémico en muchos de los programas anti-pobreza a nivel internacional, debe entenderse también como una confrontación interconstruida que involucra a importantes sectores del servicio público.

Hay siempre un componente productivo que impone cotos a la acción pública contra la pobreza y la desigualdad. En nuestro caso, este componente se desdobra en dos vertientes. De una parte, está el

lento crecimiento, o de plano el estancamiento, de la mayoría de las empresas que no se han podido enganchar a la apertura externa o que fueron severamente afectadas por la forma en que esta apertura tuvo lugar. En estas franjas se vive un retraimiento claro del empleo, que se agrava por la situación salarial y la debilidad extrema de los sindicatos.

De otra parte, se tiene el perfil básico del cambio estructural realizado para hacer a la economía más competitiva y eficiente. Hasta hoy, lo que parece haber predominado es la adopción de técnicas contrarias al uso extensivo del trabajo y, en la coyuntura actual, formas defensivas, contra el empleo, de incremento de la productividad. El hecho es que el auge exportador no ha implicado una extensión consistente del empleo, y tampoco un mejor empleo, salvo para núcleos reducidos que acentúan la concentración de los beneficios del cambio económico general.

Revisar la pauta de gasto y financiamiento del Estado, así como los términos de referencia del desarrollo industrial que se busca a través de la liberalización e internacionalización económica y comercial, se presentan así como tareas principales y obligadas cuando se pretende asumir como misión nacional la superación de la pobreza masiva y extrema y la construcción de la equidad social. Nada de esto es imposible, salvo que la globalización y el cambio estructural sean vistos no como un conjunto de restricciones que inspiren una estrategia, sino como la base fatal de un argumento para la rendición.

El panorama de la reforma

La reforma social, no puede concebirse como una forma de vida política o institucional “paralela” a lo que se dice y decide en la democracia y se calcula, invierte, produce y se reparte en el mercado. Tiene, para adquirir credibilidad y vida propia, que **incrustarse** orgánicamente, mediante la política democrática y la construcción institucional, en la organización económica y el discurso de la política.

Sólo mediante esta incrustación en la economía política, será posible imaginar la erección de un Estado de protección y bienestar de nuevo tipo, que le de al desenvolvimiento económico bases y redes sociales más eficaces que las actuales, en buena medida heredadas del desarrollo anterior a la vez que minadas agudamente por la forma que adoptó la mudanza económica hacia la globalización. La retórica democrática, sostenida en el aire de lo electoral y de lo “inmediato”-representativo, tendrá a su vez que acomodar el reclamo de la reforma social en su discurso; es decir, verlo y proponerlo como una parte consustancial de la democracia moderna que se busca construir. Sólo así, las inevitables tensiones entre equidad, democracia y crecimiento, adquirirán una cierta “normalidad” política y social para superar la radical disonancia que hoy las caracteriza.

La reforma que falta, tiene que ser parte de una ambiciosa operación de economía política y no sólo una obra de ingeniería institucional o financiera, como las que se han llevado a cabo en los temas de las pensiones o la seguridad social en general. A pesar de sus logros innegables, lo mismo podría

decirse de los diversos programas de superación o combate a la pobreza emprendidos en su mayoría bajo los criterios de precisión y focalización en objetivos y asignación de recursos.

Lo social, en este enfoque, tiene que dejar de ser el residuo de lo económico o la referencia contingente del discurso político. Tiene que abrir paso a una mesa de tres patas como metáfora para el desarrollo futuro y dejar atrás la dicotomía que se tradicionalmente se considera como propia de lo moderno (la economía, versus la política). En esta operación conceptual y política, es donde se juega la suerte del equilibrio dinámico, que no se ha alcanzado, entre democracia y capitalismo abierto y global. También se juegan el destino y el carácter, el perfil y la calidad de vida, de una sociedad que no ha podido actualizar e implantar los mecanismos de corrección y defensa de su existencia colectiva. Lo que Karl Polanyi llamara el “doble movimiento” de la sociedad moderna.

México puede plantearse de manera realista la superación productiva y racional, no voluntarista, de restricciones como las reseñadas. En particular, no puede renunciar al objetivo de aumentar más y pronto las transferencias de recursos públicos hacia los grupos más pobres, por la vía fiscal clásica y a través de otros mecanismos de solidaridad. El gasto público compensatorio, tan deturpado en estos tiempos, no sólo es imprescindible ante la contingencia y el ciclo, sino fundamental para darle a la cohesión social tan vulnerada visos mínimos de realismo y credibilidad.

Tampoco puede abandonarse el propósito histórico de modificar la distribución de los frutos del crecimiento, mediante la acción e intervención de un Estado fiscalmente sólido y, desde luego, gracias a una economía cada vez más robusta que no tenga que crecer gracias a una productividad basada en salarios miserables y empleo escaso y precario. La acción colectiva, por su parte, se ha visto aletargada por los recesos y las oscilaciones pronunciados de estos años, o de plano contenida so pretexto de impulsar o sostener la competitividad en los sectores exportadores más vulnerables a la competencia exterior. La acumulación de los frutos, como se dijo, redundó en una mayor concentración que no se ha visto compensada por mejores niveles de vida en la base de la sociedad.

La capacidad institucional de intermediación del conflicto social, más o menos corporativa y estatalista en la época del crecimiento industrial protegido, quedó en el limbo en estos años de cambio. Parece haber quedado suspendida entre la esperanza de un crecimiento mayor y los complejos y veleidosos mecanismos de representación de intereses de la democracia. La esperanza no se concreta y, en buena medida por eso, los mecanismos democráticos encaran ya desgastes “precoces” que no tienen correspondencia con el nivel de ingreso o de bienestar logrado históricamente por el país.

Esta dialéctica es portadora de más presiones sobre una cohesión social y nacional ya de por sí debilitada por el cambio económico. La significación que en este laberinto tiene la política no tiene por qué exagerarse. Sin una política inspirada por la meta de construir acuerdos fundamentales, que tengan como eje la cuestión social, el laberinto sólo puede ser el de una mayor soledad para México, en los tiempos de la globalidad.

Lo que aparece hoy como un bloqueo mayor a estos panoramas reformistas, más que como una restricción capaz de estimular nuevas iniciativas políticas, es una conducta visible y agresiva de los grupos dirigentes y dominantes de afirmación y exclusión social, que paradójicamente se despliega en reiterados reflejos conservadores, de defensa política, y de huida económica transfronteriza. Por desgracia, hasta ahora esta conducta y estos reflejos se han transmitido sin gran dificultad a buena parte de las franjas intermedias de la sociedad, gracias a una sensibilidad colectiva aletargada por el estancamiento y angustiada por la repetición de traumas cambiarios y tragedias del desarrollo. Es en esta conducta, que parafraseando a Galbraith se ha vuelto una bizarra “cultura” de la satisfacción y de los satisfechos, donde radica la principal contaminación del ambiente estatal y nacional mexicano.

Volcadas al exterior y hacia un futuro cosmopolita vago pero que se concibe como excluyente, las elites mexicanas se han desprendido de la obligada, aunque casi siempre precaria, conciencia de interdependencia social interna, a la vez que se ha agudizado su sensación de depender cada vez más de sus relaciones de grupo y clase con el exterior. Cuando esto no se concreta en una aceptación o unas asociaciones efectivas, como sucede en la mayor parte de los casos, no se renuncia a la opción foránea, sino que se la convierte en una sistemática, a veces frenética, adquisición de activos, financieros y de otra índole en el exterior.

Por otro lado, la “culpa” por la pobreza o la desigualdad se ha difuminado en la nueva sociedad de ciudadanos “individualizados”, o ha encontrado en el Estado desarrollista o en el modelo de desarrollo anterior a los principales villanos. No hay un sentido de la responsabilidad de grupo, que pudiera dar lugar a reacciones solidarias elementales, mucho menos a admitir la necesidad de coaliciones democráticas que reconozcan la centralidad del tema social.

Como, además, el nuevo modelo apunta hacia tipos de Estado instrumentales o administrativos, despojados de capacidades sustanciales de intervención redistributiva, hacia adelante la responsabilidad pública se diluye o queda en las manos de una sociedad civil imprecisa y desarticulada. Junto con esto, los instrumentos y mecanismos públicos, estatales y no estatales, nunca parecen suficientes o eficientes para acometer cruzadas vigorosas y de largo plazo para superar la pobreza y paliar la desigualdad.

La democracia representativa, por su parte, puede reforzar, sin quererlo, estos resultados que muchos prefieren presentar como “sistémicos”. De entrada, el Congreso de la Unión y cada día más los congresos locales, presionados por los intereses dominantes o sujetos a la exigencia de disciplina de las agencias multilaterales, dan lugar a esquemas presupuestales que obligan a racionar primero lo destinado a la cuestión social.

Al aceptar como dados los múltiples requisitos de asignación que trae consigo la estabilización macroeconómica permanente, o la inminencia de un relanzamiento del desarrollo, con sus naturales demandas de infraestructura y otros gastos no directamente vinculados con la carencia colectiva, los

congresos consagran y hasta "legitiman" una distribución de los recursos públicos que siempre o casi siempre desemboca en posposiciones sin fecha de término de proyectos trascendentes de desarrollo social. Se configura así, desde la democracia, una situación que potencialmente la niega, al coadyuvar a la reproducción de los desiguales que la política pretende igualar.

Como ocurre siempre, la noción de política social nos remite a desigualdades distributivas en el ingreso y la riqueza, así como a bloqueos en el acceso a las oportunidades que supuestamente crea el sistema económico y que, por ello, pueden considerarse legítimamente como bienes públicos. En nuestro caso, el de México y América Latina, estas disparidades, seculares e históricas, se han visto acompañadas en los últimos años por la reaparición de una pobreza masiva, así como por el recrudecimiento de lo que se ha dado en llamar "pobreza extrema" que hoy afecta a más de diez millones de mexicanos. Si a lo anterior añadimos que una buena parte de los pobres vive ahora en las ciudades, y que como consecuencia de los cambios tecnológicos en curso y por venir el empleo formal se ha vuelto cada vez más difícil desde un punto de vista estructural, tendremos un primer cuadro de determinaciones de una política social de Estado, es decir, ubicada en plazos largos y dependiente en cuanto a su consistencia y efectividad, de amplios y densos consensos sociales y políticos.

La cuestión del empleo aludida arriba, no está aun resuelta. No se puede postular hoy que el desempleo sea una fatalidad tecnológica, si no se ponderan esos cambios con tasas de crecimiento económico mayores y más sostenidas que las que hemos conocido en la última década. Pero todo indica que aun en condiciones de una mayor y más duradera actividad productiva, los cambios que traerá consigo en las nuevas condiciones de la economía internacional apuntan hacia modificaciones sustanciales en el patrón ocupacional, en el ritmo del empleo y en su calidad. Flexibilidad y movilidad, revisión de los patrones vigentes en materia contractual, ritmos de cambio acelerados en las empresas, en sus productos y localizaciones, etc., son algunos de los factores que ya operan contra el régimen laboral implantado a lo largo de la segunda posguerra y que muy probablemente lo harán con mayor fuerza en los años por venir.

Más allá de consideraciones mayores respecto del horizonte civilizacional que estas mutaciones nos deparan, prácticamente en todo el orbe, lo que parece un hecho ya presente entre nosotros es que el conjunto de bienestar básico, que se despliega en la satisfacción de las necesidades esenciales de la vida humana, como la salud, la educación, la nutrición y la casa, no podrá concretarse fácilmente a través de los ingresos que individualmente se logren gracias a la ocupación remunerada y regulada por la legislación vigente. Si agregamos a esto no tanto la tasa demográfica promedio, que tiende y tenderá a descender, sino el rápido crecimiento registrado estos años por la población en edad de trabajar, así como el perfil futuro de nuestra pirámide de edades, tendremos que concluir que México tiene ante sí una abultada demanda por "bienes públicos", o de consumo colectivo, de cuyo acceso dependerá la subsistencia digna de millones de mexicanos. Como hemos sugerido, el mecanismo económico en sí,

que se desdobra en empleo, nivel de ingresos y su distribución, consumo e inversión, no parece capaz de resolver de modo adecuado y oportuno estas demandas.

Estas necesidades y exigencias, además, a diferencia de las muchas que forman la expresión humana de la carencia o la insatisfacción, no tienen porqué estar en el mercado para existir. Su mero e inmediato registro, por parte de aquellos que sufren las carencias, así como por parte de los que estudian la sociedad o buscan conducirla y mantenerla en paz, las vuelve necesidades pertinentes para el conjunto social y estatal : de su satisfacción depende el buen curso de la evolución política de la sociedad.

Ciertamente, mientras mejor funcione el sistema político-económico mejor será, en principio, el estado de satisfacción de esas necesidades humanas que tienen que ver con lo colectivo y lo público. La mala distribución, por ejemplo, puede contrarrestarse con ingresos y empleo crecientes, y la desocupación que se observe en un momento y lugar dados encontrar salidas en nuevas actividades y regiones que empiezan a recoger los beneficios del cambio económico que siempre es desigual pero que cuando es dinámico tiende de todas formas a generalizarse por la vía de mayor producción, empleo e ingreso.

Sin embargo, aún en las mejores circunstancias económicas, hay una tensión entre la producción y su distribución, y una discontinuidad permanente entre el desempeño global y su traducción a los niveles micro de las sociedades, tanto en lo territorial como en lo productivo, lo político y lo social. El capitalismo, después de todo, crece a través de dislocaciones y crisis, inestabilidad y disrupción, que sólo pueden someterse a un cauce no destructivo y más o menos duradero a través de la política, en particular, por lo que hace a nuestro tema, de la política social.

La relevancia que tiene la política social para las sociedades capitalistas modernas, en las que el conocimiento de las carencias y las desigualdades suele tener una inmediata traducción política, se redobra cuando estas sociedades viven crisis más o menos profundas y con una duración prolongada. En estos momentos relativamente largos, las insuficiencias del mecanismo económico respecto de las necesidades que se identifican como sociales o colectivas se hace flagrante, no sólo porque los afectados crecen, sino porque la incertidumbre se generaliza y se vuelve angustia colectiva.

En la situación actual, México combina dos perspectivas en extremo hostiles que reclaman de una política social que encare la emergencia y abra horizontes de calidad y mejoría de la existencia a plazos más largos. Por un lado, el país ha registrado tasas de crecimiento económico global muy bajas por más de una década y ahora enfrenta una nueva recesión que ha sido muy pronunciada. Por otro lado, sobre todo en los últimos seis años, México ha vivido la experiencia traumática de un cambio estructural-institucional muy acelerado, que ha afectado modos sociales y estatales de relación colectiva de manera muy drástica y que no ha encontrado plataformas de estabilidad y crecimiento socialmente aceptables o satisfactorias.

La falta de crecimiento, entonces, se junta con la exacerbación de las discontinuidades que trae consigo la modernización y de ello surgen exigencias crecientes y novedosas, a la vez que de gran complejidad,

sobre la acción estatal, los arreglos sociales y los acomodos políticos, en particular con aquellos que tienen que ver con la distribución, la existencia y el bienestar sociales y la equidad. Es el tiempo de una política social versátil que permita compensar y rehabilitar, al mismo tiempo que contribuir a la creación de nuevas capacidades que concurren a la recuperación del crecimiento y al aprovechamiento de las oportunidades que el cambio económico promete pero nunca realiza automáticamente. (González Tiburcio, Enrique. 1991. pp.79 y ss.)

III.-Hacia una política social

Hay en curso un nuevo reconocimiento internacional de la pobreza y los pobres. Ello permite replantear la necesidad, y la legitimidad, de una política social orgánica, de Estado, que es impensable sin dosis significativas de recursos públicos destinados a fines colectivos. Avanzar en esta línea implica restablecer y rearticular las capacidades del Estado para intervenir pero también y sobre todo para coordinar esfuerzos del resto de la sociedad. Como se ha expuesto a lo largo de este texto, para el conjunto del sistema internacional se vuelve a imponer una batería de acciones por el bienestar; en nuestro caso, la defensa misma de la sobrevivencia de millones sigue en la orden del día. La función protectora, asistencial, solidaria, del Estado es vital en países que, como el nuestro, aún no han sorteado "la tormenta de la transición".

El impacto del cambio estructural, que potencia los de las transformaciones mundiales en curso, tiene lugar en un escenario de una activa dinámica demográfica y como resultado inicial de esta emulsión se han recreado los vectores de una sociedad que margina y vuelve a la marginación costumbre. Hoy, millones de hombres y mujeres sufren esta condición.

Los jóvenes se sienten inútiles aun antes de haber sido empleados y los reclamos de las mujeres y los ancianos por un empleo digno, pensiones suficientes y una mayor seguridad social, arrecian cuando muchas de ellas carecen de calificación, están en el umbral de la edad madura o ya de plano ingresaron a la tercera edad.

Frente a políticas sociales en extremo segmentadas, heredadas de la era autoritaria y corporativa, la respuesta focalizadora y reductora del universo de la acción público-estatal, surge ahora un reclamo extendido por una recuperación del tema social en un sentido amplio, histórico e incluyente. Se clama por una "patria social" y en todo el mundo, como se ha mostrado una y otra vez a partir de la "Cumbre Social" de Copenhague, se busca darle al tema de la equidad y de la lucha contra la pobreza una nueva dignidad y volverlo efectivamente actual.

El gran reto está en el surgimiento, expansión y consolidación de una cultura solidaria. Sin ello, no será posible poner de nuevo a flote valores y objetivos que, como los del empleo o la redistribución de ingresos y oportunidades, sean capaces de articular un esfuerzo público mantenido que vaya más allá de la compensación y la contención político-social. Lo que está en juego, a la vista del nuevo entorno económico mundial, no es sólo la superación de rezagos o dislocaciones, sino salir al paso de una transmisión intergeneracional de la pobreza que de concretarse no puede ofrecer sino mayor

segmentación y exclusión, pero ambas enraizadas en el sistema político-económico global, es decir, formando parte del panorama social y cultural de las naciones y del conjunto del sistema internacional. de hecho es una tensión, puede ser también, desde el punto de vista político y estatal, una oportunidad, un reto y un compromiso a cumplir con aquellos sectores que tradicionalmente han quedado al margen de los procesos globales de cambio de la economía y la política.

La reforma social aquí sugerida, exige un gran despliegue de imaginación política que deje atrás voluntarismos, maniqueísmos y retóricas desgastadas; que evite las tentaciones regresivas y autoritarias y busque renovadas fórmulas político-culturales basadas en propuestas creativas y plurales. Como se dijo arriba, ello depende en mucho de que la noción de solidaridad pueda volverse un valor moderno, la categoría clave de este difícil, complejo y urgente proceso de reforma.

Combinar una recuperación valorativa de esta naturaleza, que implica poner en el centro objetivos de equidad social con democracia, con las restricciones y acosos que son propios del proceso de globalización e integración mundial, es el reto de fondo. La cuestión es que, a la vez, pretender minimizar o circunscribir a espacios determinados estos procesos puede implicar rezagos y desgarramientos muy profundos **IV.- Lineamientos y prioridades.**

Sin pretender ser exhaustivo, vale la pena poner sobre la mesa de discusión algunas líneas de acción y reflexión que surgen del examen inicial de los desafíos que hoy, en medio de un nuevo ajuste con recesión, encara la política social mexicana. Sin duda, la emergencia impone actuar pronto para evitar que la pobreza extrema se extienda y, sobre todo, afecte con toda su fuerza a los grupos más vulnerables, en especial los niños. Pero la propia naturaleza del ajuste impone a la vez que aún en medio de la premura para desplegar acciones de defensa social, se intente ver a la política social como un conjunto de decisiones e instituciones que tienen sentido e implicaciones trascendentes en el largo plazo y para conjuntos demográficos, grupos sociales y regiones, que superan a aquellos que hoy sufren la pobreza absoluta.

Desde ya, no a pesar sino precisamente por los efectos múltiples y complejos que traen consigo la crisis y el ajuste, habría que hacer un esfuerzo consistente por delinear el perfil de largo alcance que puede adquirir la política social. Los que siguen son, en este sentido, apenas unos primeros apuntes aproximativos al tema.

En primer término, es preciso asumir de modo explícito e inequívoco el carácter de Estado que debe tener la política social en México. En el gobierno del Presidente Salinas, en particular con el Programa Nacional de Solidaridad, la acción estatal y pública frente a lo social siguió dependiendo de la decisión o el compromiso del gobierno y el Presidente, sin que se dieran pasos sustantivos en materia de organización presupuestal o legislación secundaria que le imprimieran este carácter de estado.

La Constitución consagra unos "derechos sociales del pueblo mexicano", referentes a la educación, la salud y la vivienda. A la luz de los cambios del mundo, habría que preguntarse si esas

prescripciones constitucionales en materia de derechos sociales son suficientes o eficaces, frente a los desafíos del cambio económico y, ahora de nuevo, ante las urgencias que emanan de la crisis y el ajuste. Por lo demás, pretender cristalizar instituciones y compromisos de política social a través de preceptos legales o incluso agencias estatales, no parece ser la mejor ruta para fomentar una reflexión renovadora en la materia. Lo que parece urgir son mecanismos de experimentación en todos los niveles del Estado, así como observatorios eficaces que sigan los procesos sociales y estén en condiciones de alertar sobre insuficiencias e ineficiencias no previstas, y sobre todo sobre interrupciones colectivas que, no obstante su aparente carácter local, puedan tener implicaciones de gran alcance sobre el cuerpo político nacional.

Nada de esto debería verse como acciones contingentes, sino como la formación de nuevos dispositivos públicos, estatales y no estatales, congruentes con la problemática social registrada, pero sobre todo con una perspectiva dominada por el cambio y la discontinuidad.

Lo anterior no tiene por qué chocar con las diversas acciones de emergencia y compensación que siguen en el orden del día. De lo que se trata es de darle a estas acciones un horizonte mayor y más consistente de racionalidad sustantiva, donde encuentren un lugar legítimo las negociaciones y las posposiciones de temas y problemas a que sin remedio obligan la escasez y la necesidad de mantener los equilibrios macroeconómicos que tanto ha costado construir.

El peso de la compensación y la emergencia no sólo sigue siendo muy grande sino que ha crecido en los últimos meses. Sin embargo, como se dijo, el convertir la emergencia en algo intemporal puede desviar la atención de lo que es importante en términos de formación de capacidades y definición de una nueva constelación de derechos y arreglos políticos y sociales para hacer viable su cumplimiento y la satisfacción progresiva de necesidades fundamentales. Se puede, por ello, pensar desde ahora en nuevas prioridades que formen parte explícita del paquete compensador. Entre otras, podrían sugerirse:-

a) Deslizar lo asistencial a lo productivo: salud, educación y capacitación entendidas como inversión y mejoramiento del entorno comunitario, como medio para un aprendizaje efectivo de los usuarios y de los prestadores de los servicios. Implantar las condiciones institucionales necesarias para que la creación de capital humano madure y rinda frutos a lo largo del tiempo: poner atención en los niños y sus madres, pero también en los jóvenes y, ahora, en los nuevos contingentes de la tercera edad. La inversión en capital humano debe verse como un proceso continuo que sin negar las especificidades a que obliga la pobreza extrema, debe abarcar desde el principio a los niños y jóvenes cuyas familias la sufren. Por ello, para jóvenes y niños debe haber ofertas completas de salud-educación-capacitación-información-cultura-empleo que crucen los niveles de pobreza e ingreso.

b) Mantener y ampliar la participación comunitaria: esto incluye una participación mantenida en el diseño, gestión y vigilancia de los proyectos sociales, sin olvidar que las capacidades para ello no

surgen de modo espontáneo ni se distribuyen equitativamente. Quienes menos tienen y más requieren, carecen también de capacidades efectivas, bien instaladas, para deliberar en materia de proyectos y asignación de recursos. En este sentido, la capacitación para volver productiva e imaginativa la autonomía comunitaria es esencial.

c). Una nueva dimensión universalizante. La focalización es inevitable, como lo es el que el paquete formal de previsión y desarrollo sociales, ahora esté centrado en la provisión de mínimos de bienestar. Sin embargo, una visión de ciudadanía por lo básico del piso social es indispensable si se quiere pasar de la emergencia a la creación de capacidades que hagan viable una equidad en el acceso a las oportunidades del desarrollo. Habría aquí que buscar más precisión. A manera sólo de apunte: más que una aspiración a soluciones definitivas, de una vez y para siempre, esta nueva perspectiva de cobertura universal en materia de salud, educación y seguridad social, debe verse como un constante ejercicio de experimentación y comunicación, que permita detectar nuevos problemas y actitudes de las comunidades y abra la puerta para la producción de nuevas actitudes y mentalidades públicas, tanto de funcionarios, técnicos y operadores, como de usuarios y actores políticos y sociales. En este contexto, la polarización en torno a la acción y el papel del Estado en materia social puede ceder el lugar a nuevos entendimientos y cooperaciones, que asuman la centralidad de lo público pero que no impliquen nuevos reduccionismos en la materia.

Con todo, la prioridad mayor reside en la erección de un nuevo consenso que no puede ser sino el resultado de una reforma estatal de gran aliento. Lo realizado en materia económica y política se ha mostrado insuficiente desde la perspectiva, determinada por los conflictos sociales en curso, de forjar nuevos mecanismos de cohesión e integración social-nacional. Sólo a través de procesos de esta especie, es que se podrá concebir a la política social como un conjunto de acciones y decisiones que involucra a todos. Lo más importante: asumir que desde el diseño hasta la instrumentación y el seguimiento de las acciones, el éxito depende en medida creciente del grado y la amplitud del compromiso político y social que se logre en todas las etapas del proceso de construcción de la política.

La magnitud del reto de abatir sustancialmente la pobreza extrema, aunado al otro mayor de construir una sociedad con una buena calidad de vida para todos, puede apreciarse ahora con mayor rigor, aunque se vivan momentos de auténtica angustia e incertidumbre. Hay, a pesar de la enorme desigualdad privante y anunciada de nuevo por el ajuste, un aprendizaje y una experiencia que no deberían desestimarse. Quizás con modalidades inéditas, muchas comunidades rurales y urbanas, así como técnicos y funcionarios del Estado vinculados a la política social, han adquirido destrezas y convicciones que no van a ponerse a un lado fácilmente por la nueva emergencia que trae consigo el ajuste. Esto conforma, tal vez, el piso más sólido de una política social que asuma el peso de la insatisfacción elemental que afecta a millones, pero que a la vez se plantee como un componente permanente del desarrollo y la estrategia económica.

Nada de lo anterior es suficiente para acometer las tareas que se resumen en la noción de política social aquí insinuada. Correctivo y compensación, a la vez que vehículo para generar nuevas capacidades y destrezas, esta política pública está siempre sujeta a las inclemencias de la coyuntura económica y a las intemperancias y reduccionismos de la ideología dominante del momento. Pero su necesidad para hacer creíble un curso de desarrollo no destructivo crece con el tiempo y a medida que se conoce y reconoce la proclividad del capitalismo a producir hoyos negros. Para decirlo tajantemente: o se compromete de modo explícito y concreto al mayor número posible de organismos políticos y sociales del país, en las tareas y decisiones de la política social, o el continente ominoso y oprobioso de la pobreza extrema seguirá con nosotros, siempre listo para crecer y desbordarse.

Para ser una política de Estado, la política social tiene que involucrar activamente a partidos y sindicatos, organizaciones privadas de todo tipo y grupos de acción ciudadana de la más variada inspiración. Tiene también que inscribirse de una vez por todas en los trabajos y los días del Congreso de la Unión, y desplegarse en la geografía política de México, a través sobre todo de los otros órganos colegiados representativos que dan sentido a la República: los congresos locales y los ayuntamientos.

Por último, pero no al último, el carácter estatal de la política social seguirá dependiendo en alto grado de que se mantenga y extienda la voluntad participativa de las comunidades, que la experiencia de Solidaridad mostró como una cualidad vigente, dinámica y con capacidad de durar de grandes grupos de mexicanos.

La agenda que se puso en movimiento en estos años de movilización social e intentos estatales de experimentación, como lo fue el Programa Nacional de Solidaridad, puede y debe ampliarse y volverse más compleja, más demandante a la vez que más promisorio. La política social no puede sustituir la falta de crecimiento y empleo, como tampoco puede hacerse cargo cabalmente de los bloqueos y distorsiones que emanan de estructuras políticas cerradas o arcaicas, que impiden una buena y productiva comunicación entre las comunidades y las instituciones públicas, como lo ha puesto de manifiesto la experiencia chiapaneca. Pero a la vez, la política social puede desde ya, contribuir a crear escenarios de convivencia colectiva más propicios para un mejor y más fructífero aprovechamiento del crecimiento y la recuperación económica.

Es sabiduría consagrada que crecimiento económico y aumento de empleo no significan mecánicamente bienestar, mucho menos equidad. Y también lo es que la creatividad productiva, base de una competitividad densa y profunda, sólo puede emerger en un ambiente donde sea creíble la calidad existencial, cuyas determinaciones básicas no pueden ser sólo ni principalmente un fruto del logro individual. Es con esta perspectiva que puede apreciarse la necesidad de la política social, así como entenderla como un componente orgánico de la política y la cultura modernas.

En resumen: la crisis del Estado supone una reforma que debe abarcar la economía, los procesos políticos y el entramado de intercambio social que ha articulado el Estado mismo, así sea,

como lo muestra la experiencia de México, de un modo precario y nunca totalmente inclusivo. En este sentido, se puede hablar también de una reforma social del Estado, para establecer distinciones analíticas y de proceso con las otras dos reformas del Estado: la económica para la globalización y la política para la democracia.

Puede proponerse, además, que esta “tercera reforma” implica reencauzar el crecimiento a partir de la construcción de visiones integrales del desarrollo. Esta es, ciertamente, una cuestión que sólo puede dirimirse en el terreno político de la definición de estrategias, pero puede adelantarse que la necesidad de darle centralidad a temas sociales de largo aliento y alcance, deriva de la consideración de tendencias y contradicciones que es indispensable abordar para asegurar una sustentabilidad mínima a la siempre inestable y conflictiva ecuación de economía abierta y de mercado con democracia.

La reforma social, así, exige pensar lo social dentro del mismo marco estratégico en que la reforma económica se plantea sus equilibrios; ello supone, más que una adición de lo social a lo económico, el diseño de nuevas relaciones en el conjunto de la forma de desarrollo. Idealmente, si se quiere, la lógica de la eficiencia debería reforzar y ser reforzada por la lógica de la equidad. Este es un ideal que el capitalismo siempre subvierte. Pero a la vez, la práctica histórica misma del desarrollo capitalista enseña con claridad sobre la necesidad de buscar, desde el inicio de los procesos de modernización y ajuste, como los actuales, la superación de la visión residual, marginal, de lo social. Es decir, concebir la política social y su despliegue, en el contexto del desarrollo y no como una mera variable de ajuste; mucho menos como una resultante que nunca acaba por aparecer plenamente, en congruencia con las promesas del cambio económico y político.

V.- A manera de conclusión

La crisis del Estado y los retos actuales para el bienestar social, adquieren sentido en el cuadro de una modernización súmamente compleja por su globalidad cultural, que no sólo tiene que ver con los deslizamientos económicos o tecnológicos, sino con múltiples factores institucionales y desafiantes reacciones sociales y políticas. A la modernización se le demanda, por ejemplo, que sea un proceso integrador e incluyente y que, a la vez, reconozca en la pluralidad un activo social. Esta exigencia, que. Todavía hay tiempo y espacio para imaginar un proyecto que responda a la diversidad, el pluralismo y la heterogeneidad que forman la difícil combinatoria de la modernización mexicana en curso. Incorporar los temas de la reforma social es, en esta perspectiva, más que una opción un imperativo para que las promesas del cambio se vuelvan oportunidades efectivas, que en verdad puedan volverse realidades extensas de integración social y cohesión nacional.

Bibliografía :-

Attali, Jacques, Millenium, Random House Inc., New York, 1991.
Culpitt, Ian, Welfare and Citizaenchip, Sage Publications, London, 1992.
Galbraith, John K., The Culture of Contentment, Houghton Mifflin, Boston, 1992.
González Tiburcio, Enrique, Reforma del Estado y Política Social, INAP. México, 1991.
Gordon, Linda, "Welfare Reform: a History Lesson", en Dissent, New York, verano de 1994.
Hobsbawm, Eric, The Age of Extremes, Pantheon Books. New York 1994.
Ibarra, David, Interdependencia, Ciudadanía y Desarrollo, Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
Paramio, Ludolfo, "La crisis del Estado-Providencia", en Leviatán, Madrid, otoño de 1989.