

## **La política social moderna: del desarrollo a la compensación**

**Rolando Cordera Campos**

A partir de los años veinte del siglo XX, los diferentes gobiernos del Estado posrevolucionario buscaron dar respuesta al reclamo social 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.

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 podrían conformar lo que hoy llamaríamos un complejo de “políticas de Estado”. Sin embargo, se trata de mecanismos cuyas imperfecciones y deficiencias invitan 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 la reforma estatal como idea fuerza de la consolidación democrática.

El presente trabajo ofrece una síntesis del desempeño 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 a partir del cual se puede hacer una reflexión prospectiva 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: 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.

### **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 y plasmado en la Constitución de 1917. Desde entonces, los esfuerzos del Estado se han multiplicado, aunque 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, la política social se redefine con la fundación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). De la redistribución de la riqueza inducida por la reforma agraria, o 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 con otros organismos sectoriales y funcionales. La industrialización y urbanización aceleradas 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 a 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 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 de profundización de los desequilibrios regionales. Estos desequilibrios, se condensaron 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 XX, se afirmó un modelo agrícola y rural bimodal, que reproducía los esquemas del dualismo estructural heredados de la Colonia y del porfiriato, con el llamado modelo primario-exportador. Los subsidios al precio de los granos básicos, lo fueron al salario y al consumo urbano y no a la producción agrícola.

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 se transformaría la vida de los beneficiarios. Así, se indujeron 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 nuestra experiencia 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). Con éste, se buscaban desplegar visiones integrales para enfrentar la pobreza rural y propiciar una rehabilitación de la economía agrícola.

Al Pider siguieron esfuerzos como 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 la aceptación de que la estrategia de desarrollo había postergado, sin fecha de término, el cumplimiento de los compromisos históricos del Estado en materia social.

De acuerdo con el discurso gubernamental, éstos y otros programas permitirían compensar olvidos y, gracias a la adopción de una nueva pauta de desarrollo, el “desarrollo compartido”, superar 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. Estos programas 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.

### **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 tomó una serie de medidas de emergencia articuladas por el objetivo de cumplir con los compromisos provenientes del endeudamiento externo. Programas como 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, éstos y otros programas específicos fueron eliminados o asimilados en parte a otras acciones del gobierno federal. La política social en su 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.

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 de regulación estatal para lograr un buen funcionamiento de la economía. Esto 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.

La reforma tenía que concebirse como un intento de fortalecer al Estado, apuntalar sus áreas de competencia tradicionales y con ello ampliar su capacidad para concentrarse en lo básico: mantener la seguridad nacional y promover la justicia social. No ocurrió así, las distancias sociales se ampliaron y la pobreza aumentó. 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. 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 este contexto se inicia un nuevo periodo para la política social mexicana, con programas específicos de compensación y promoción social. El primero de ellos fue el Programa Nacional de Solidaridad, que se planteó el propósito de optimizar las acciones factibles con recursos escasos.

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. Para asegurar la transparencia en el manejo de los recursos y la pertinencia de los trabajos a emprender, Solidaridad propuso un esfuerzo compartido entre el Estado y la sociedad. El Programa, en medio de restricciones presupuestales, 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.

El universo al que se orientó Pronasol estaba conformado por los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos y los grupos populares urbanos; 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. Si bien el principal problema del Pronasol fue que nunca dejó de ser un programa presidencial 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.

En 1997 inicia el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). En el marco de una política social integral, 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. Éste busca asegurar más eficiencia en el gasto y más transparencia en su asignación. También, responder a las críticas hechas al Pronasol en particular a aquellas que lo veían como un instrumento de manipulación clientelar y electoral. Las acciones de Progresá se sustentaron en cinco objetivos: a) Mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en condición de pobreza extrema; b) Integrar las acciones de educación y salud para que el aprovechamiento escolar no fuera afectado por enfermedades o desnutrición; c) Procurar que los padres de familia dispusieran de medios y recursos suficientes para que sus hijos completaran la educación básica; d) Inducir la participación activa de los integrantes de las familias en beneficio de mejorar educación, salud y alimentación; e) Promover el respaldo comunitario para que los servicios educativos y de salud beneficiaran al conjunto de familias de las localidades donde opera.

Las evaluaciones que se realizaron sobre Progresá 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.

### **La política social actual**

Con el gobierno del presidente Fox los programas de combate a la pobreza, urbana y rural, y en general de la política social no han perdido importancia. Una característica importante de la actual política social es el avance en la medición y conceptualización de la pobreza. 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

Así, la política social se orienta 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 enfermedades, accidentes y desastres naturales, entre otros

El nuevo enfoque de la política social se traduce en una estrategia para atacar las causas de la pobreza y apoyar el desarrollo de las familias para que superen esta condición. Por ejemplo, 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 microregiones y 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 han intensificado los programas de vivienda 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, quede cubierta por este seguro para el año 2010.

En 2005 el programa Oportunidades alcanzó una cobertura de cinco millones de familias distribuidas en 68 mil localidades. Así se busca generar activos 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. Con todo, el panorama social de México sigue dominado por la pobreza, cada vez más urbana y articulada por una alta concentración de insumos y activos. Éste es el desafío mayor de nuestra época.

### **Retos de la política social**

Es posible identificar cuatro grandes desafíos en la actual agenda mexicana de la cuestión social:

#### *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; b) para servicios de salud; c) para infraestructura social; d) para fortalecimiento de los municipios; e) de aportaciones múltiples; f) para educación tecnológica y de adultos y, g) para la seguridad pública de los estados y el Distrito Federal. Estos recursos 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 62% del total de las aportaciones se destina a educación básica, 12% a salud y 10% a infraestructura social (la suma de estos tres fondos representa 84% del total). A ello hay que añadir el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento a las Entidades Federativas.

Desde 1998 el gasto de los estados y municipios ha crecido más rápido que el de la Federación. Mientras que 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 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%.

Si bien todos los estados se han beneficiado del incremento de la transferencia de recursos ha sido 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 más que otros. En parte, como resultado de ello, las diferencias en el desarrollo económico y social regional ha aumentado y la desigualdad (de ingreso, riqueza y servicios sociales) es mayor. En este sentido, 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. Federalismo y descentralización, sin embargo, no deberían dar lugar a una dilución de la responsabilidad del Estado con los derechos fundamentales, en especial con los derechos económicos, sociales y culturales.

### *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 tres 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.

Ha habido una significativa expansión de la cobertura en los niveles de primaria y secundaria, pero el sistema está segmentado socialmente y hay un evidente desequilibrio entre el campo y las ciudades. Además, hay deficiencias en la calidad (alfabetos funcionalmente analfabetas), obsolescencia curricular, baja calidad de la educación superior y la movilidad social vía educación se ha detenido. 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 inductivista, 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 una sociedad equitativa. Y, sobre todo, promover la consolidación y expansión de una ciudadanía democrática.

*iii) Nueva ruralidad*

La óptica sobre la ruralidad y su relación con el resto de la sociedad y con la pobreza ha cambiado entre los estudiosos del tema, los gobiernos y los organismos internacionales. En nuestro país, durante buena parte del siglo XX, parecía haber confianza en que la reforma agraria y el crecimiento económico acabarían 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. Los subsidios al precio de los granos básicos, lo fueron al salario y al consumo urbano y no a la producción agrícola.

Ahora, 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 nueva situación, 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.

*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; 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. La política de estabilización monetaria

busca reducir la demanda excedente y bajar el nivel de precios, pero genera efectos en la oferta agregada. Así, 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.

Por otra parte, 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. Una política social de Estado es prácticamente inconcebible mientras impere esta escisión. Propiciar, desde el Estado, una recuperación exitosa del balance entre la política económica y social es, en la actualidad y hacia delante, un imperativo mayor.

### **La reforma social: reconocer restricciones**

México tiene pendiente la realización de una reforma social de Estado. 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.

En estas condiciones, puede proponerse una tercera reforma que busque 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. 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 que se inscriben en el marco mayor del proceso de globalización, pero también son fruto de la morfología estatal y sociológica heredada del desarrollo anterior.

En este sentido, 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. Éste es, sin duda, el gran faltante de la época, pero sólo puede subsanarse si hay recuperaciones en la acción colectiva y en la concepción amplia del Estado en el plano nacional.

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 espectro. Por su carácter en la vida social, ambos fenómenos son 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. 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, pero 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 pueden 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, etcétera.

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, etcétera.

De esta problemática, aquí apenas insinuada, surge una abrumadora dificultad para la política 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. La lucha contra la pobreza, que busca superar carencias e insatisfacciones que se consideran elementales o básicas, tiene que lidiar 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 globalización es un proceso inconcluso. 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. Veamos ahora la dimensión nacional de nuestras restricciones.

**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 insuficientes para sostener una política de 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” 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 impuestas por ellos), sino por la forma en que está organizada la administración pública.

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 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 se acentúan porque al nivel local la “voz” de los pobres no es necesariamente 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 dificulta la organización política “normal” de

la democracia representativa, en la que se basa la propia descentralización política y fiscal. Al mismo tiempo, plantea la necesidad de una descentralización de nuevos mecanismos de rendición de cuentas, que permitan que los distintos niveles de gobierno asuman 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 una oportunidad 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 a los alcances y limitaciones de la política económica, por lo que su éxito dependerá no solamente del entorno macroeconómico 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.

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 relega tareas pendientes, 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 forma imperante 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, es decir, como parte central de una “política de Estado”, 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.

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, quizá 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 esta 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 hacer opciones y forjar acuerdos sociales de amplio espectro. El presupuesto debería ser un vehículo para la concertación política y la asignación de recursos con horizontes de mediano y largo plazo, donde queden consignados los compromisos de la sociedad con la construcción y redefinición de su futuro. En el presupuesto se condensa el acuerdo político al que las sociedades llegan en un momento dado, así como 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. Este estatuto histórico del presupuesto se ha extraviado en México como consecuencia de una mala combinación entre estabilización financiera y pluralismo político.

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.

### **El panorama de la reforma**

La reforma social tiene 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.

La retórica democrática tiene 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. Lo social, en este enfoque, tiene que dejar de ser el residuo de lo económico o referencia contingente del discurso político. 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 (2003, esp. Pp. 156-280).

México puede plantearse de manera realista la superación productiva y racional, no voluntarista, de sus restricciones. En particular, tiene que asumir el objetivo de aumentar más y pronto las transferencias de recursos públicos hacia los grupos más pobres, por la vía fiscal clásica y de otros mecanismos de solidaridad. El gasto público compensatorio, tan vituperado en estos tiempos, no sólo es imprescindible ante la contingencia y el ciclo, sino fundamental para recuperar la cohesión social tan vulnerada como la mexicana. 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 bajo el 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.

Lo que aparece hoy como un bloqueo mayor a los panoramas reformistas, más que como una restricción capaz de estimular nuevas iniciativas políticas, es una conducta agresiva de los grupos dirigentes y dominantes de afirmación y exclusión social, que se despliega en reiterados reflejos conservadores, de defensa política, y de huida económica transfronteriza. Por desgracia, 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 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.

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 abstracta.

La democracia representativa, por su parte, puede reforzar, sin quererlo, estos resultados. 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 fiscal inmediata, 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, desemboca en posiciones 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.

Hoy, México combina dos perspectivas 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 mediocres. Por otro lado, 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 produce 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 equidad y el bienestar social. 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.).

### **Lineamientos y prioridades**

Sin pretender ser exhaustivo, vale la pena poner sobre la mesa algunas líneas de acción y reflexión que surgen del examen inicial de los desafíos que hoy encara la política social mexicana. Sin duda, la emergencia impone actuar pronto para evitar que la pobreza extrema se extienda y, sobre todo, afecte más a los grupos más vulnerables. Pero la propia

naturaleza del cambio estructural exige 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 del cambio, 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, unos primeros apuntes aproximativos.

En primer término, es preciso asumir de modo explícito e inequívoco el carácter de Estado que debe tener la política social. La Constitución consagra "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. Por lo demás, pretender cristalizar instituciones y compromisos de política social sólo 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 urge es contar con mecanismos de experimentación en todos los niveles del Estado, así como con observatorios eficaces que sigan los procesos sociales y estén en condiciones de alertar sobre insuficiencias e ineficiencias no previstas, así como disrupciones 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 porqué chocar con las diversas acciones de emergencia y compensación. 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 posiciones de temas y problemas a que sin remedio obligan la escasez y la necesidad de mantener los equilibrios macroeconómicos.

El peso de la compensación y la emergencia sigue siendo muy grande y en realidad ha crecido. Sin embargo, 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 sostenida 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 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, siga centrado en la provisión de mínimos de bienestar. Sin embargo, una visión de ciudadanía “por lo básico” 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, la 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 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 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 creación de un nuevo consenso que no puede ser sino resultado de una reforma estatal de gran aliento. Lo realizado en materia económica y política se ha mostrado insuficiente para forjar nuevos mecanismos de cohesión e integración social-nacional. Sólo a través éstos 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 esta 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 incertidumbre. Hay, a

pesar de la enorme desigualdad, un aprendizaje y una experiencia que no deberían desestimarse. Quizá 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. 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 conciba como un componente permanente del desarrollo y la estrategia económica (cf. Thandika Mkandwire, ed., 2004).

Nada de lo anterior es suficiente para acometer las tareas que resumen la noción de política social aquí insinuada. Correctivo y compensación, a la vez que vehículo para generar nuevas capacidades y destrezas, esta política 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 renovado y protector, crece con el tiempo. 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 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 centralmente en los trabajos del Congreso de la Unión, y desplegarse en la geografía política de México, a través de los otros órganos colegiados representativos que dan sentido a la República: los congresos locales y los ayuntamientos.

### **A manera de conclusión**

La crisis del Estado y los retos actuales para el desarrollo social, adquieren sentido en el cuadro de una modernización compleja, 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 que sea un proceso integrador e incluyente y que, a la vez, reconozca en la pluralidad un activo social. Esta exigencia, que 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 del Estado aquí planteada, 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, 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. 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

Galbraith, John K., *The Culture of Contentment*, Houghton Mifflin, Boston, 1992.

González Tiburcio, Enrique, *Reforma del Estado y política social*, INAP. México, 1991.

Polanyi, Karl, *La gran transformación*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

Székely, Miguel, *Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y 2004*, Secretaría de Desarrollo Social, serie: documentos de investigación, México, 2005.

Thandika, Mkandwire, *Social Policy in a Development Context*, Palgrave, Macmillan y UNRISD, Great Britain, 2004.