

LA TERCERA REFORMA

Rolando Cordera Campos
Facultad de Economía, UNAM

Presentación

A continuación se presentan algunas ideas sobre la perspectiva de la política social del Estado mexicano, a la luz de casi treinta años de esfuerzos estatales y sociales por realizar una “gran transformación” estructural hacia la globalización, transitar hacia la democracia representativa y, a la vez, superar la marginalidad social primero, apoyados en la riqueza petrolera descubierta en los años setenta y luego, al calor de las crisis de la década siguiente y de las dislocaciones producidas por el cambio estructural emprendido a partir de 1985, por dejar atrás la pobreza extrema y superar la pobreza de masas que se ha apoderado del escenario social mexicano, urbano y rural, al despuntar el nuevo milenio y con él la era democrática de México.

Tras estos largos y duros años de descalabros financieros, receso económico prolongado, esperanzas en el cambio económico hacia el mercado global y, en el político, hacia la democracia, es preciso reconocer que la cuestión social de México, no obstante su enorme complejidad, sigue abrumada por la pobreza y el empobrecimiento de la mayoría de sus habitantes, así como por grados de concentración de la riqueza y el ingreso injustificables e impresentables en una sociedad moderna que se quiere democrática.

Las cifras agregadas que se presentan a continuación, dan una idea del sustrato complicado sobre el cual se desenvuelve la vida de los mexicanos, al cabo de las grandes transiciones por las que han pasado en los últimos lustros:

Cuadro básico: pobreza y empobrecimiento, concentración del ingreso

Mercado abierto y democracia representativa han constituido los pilares de la transición de la economía política mexicana, que se condensó y aceleró vertiginosamente al final del siglo XX. Con todo y su dinámica espectacular, sin embargo, no han sido vectores suficientes para asegurar su propia reproducción y la estabilidad y el mejoramiento progresivo de la vida social y pública del país. En particular, no han podido crear las condiciones de existencia y seguridad colectivas que demanda una demografía que empezó a cambiar con celeridad en los inicios de la década de los años setenta del siglo pasado y que se volvió una auténtica bomba de tiempo precisamente cuando estallaron las crisis económicas más agudas que ha sufrido México (1982-1984; 1986, 87; 1994.1995) y se acentuó el reclamo democrático nacional.

Cifras básicas de la transición demográfica , empleo y crecimiento promedio del PIB

Frente a estos resultados y desafíos no encarados ni superados, bien podemos preguntarnos ahora si no se debe elevar la mira en materia de política social y plantear la necesidad y la conveniencia de una tercera reforma, que le dé al Estado democrático el calificativo de Estado social. Sin esto, se sostiene en esta entrega, resultará muy difícil fincar un Estado democrático de derecho propiamente dicho.

La entrada de México en el mundo global, realizada con ímpetu y grandes expectativas al final del pasado milenio, va a ser puesta en entredicho por las convulsiones y reclamos emanados de la pobreza y la desigualdad, así como por la inseguridad e incertidumbre que estos panoramas generan en la sociedad y en los inversionistas nacionales y extranjeros. Este es un argumento *prima facie* a favor de una “tercera reforma” del Estado, esta vez destinada a reconstituir las relaciones sociales y los compromisos fundamentales del Estado que tienen que ver con la seguridad y el bienestar de los mexicanos. Esta reforma, así, debe ser vista como una parte constitutiva, así como una asignatura pendiente, de las transiciones que cerraron el siglo XX mexicano

A apuntar algunos lineamientos sobre esta reforma social del Estado, se dedica la parte principal de este trabajo.

Crisis de la forma de desarrollo, crisis de la política social.

La crisis del patrón de industrialización dirigida por el Estado, se hizo evidente en 1982 con la explosión de la crisis de la deuda externa. De esta crisis se derivaron profundas caídas en la actividad económica y el Estado pareció incapaz de afrontarlas con base en sus mecanismos tradicionales de mayor gasto e inversión públicos, promoción de nuevas actividades privadas apoyada en el subsidio o la creación directa de empresas estatales, o nuevas convocatorias a la inversión internacional, por si sola o asociada a los inversionistas locales. La fórmula del “capitalismo asociado” y articulado por el Estado post revolucionario que había alcanzado su clímax en el periodo del llamado “desarrollo estabilizador” parecía haber llegado a su fin.

El sobre endeudamiento externo que afectaba a la economía, debido en buena parte a la caída de los precios del petróleo, estrechaba los grados de libertad o de plano impedía cualquier intento de reeditar una política de expansión deficitaria. A esto se aunaba el deterioro de la crucial relación histórica de solidaridad entre el gobierno y los empresarios, debido a la nacionalización bancaria decidida por el presidente López Portillo en septiembre de 1982 y que había provocado una crisis de confianza mayor en el empresariado mexicano. Esta solidaridad Estado-empresa, había sido la base de la eficacia del presidencialismo económico mexicano y del sostenimiento de altas tasas de inversión y crecimiento por

más de tres décadas. También había sido el soporte político principal del régimen de asociación con las empresas transnacionales que tan buenos resultados rindió a México por más de tres décadas.

Tanto desde el punto de vista político como fiscal y financiero, el Estado mexicano empezó a vivir entonces una crisis mayor que llevó a sus grupos dirigentes a intentar revisiones drásticas en sus estructuras y modos de relación con la economía nacional e internacional y con el resto de la sociedad. En poco tiempo, apurado por convulsiones económicas y financieras que parecían no tener fin; acorralado por los efectos materiales, sociales y mentales del destructivo sismo de 1985; sin haber podido resolver la “crisis de confianza” del empresariado, el Estado y el país en su conjunto se adentraron en los vericuetos de lo que se dio en llamar el “cambio estructural”, para ir más allá del ajuste impuesto por la crisis de la deuda y a una nueva inserción en la economía internacional. Luego se inscribiría este proyecto con puntualidad y entusiasmo en lo que se conoció como el Consenso de Washington.

Dentro de estas mutaciones, tuvo un lugar cada vez más destacado la que se dio en la política social que a partir de los años cuarenta del siglo XX se había practicado en México.

Esta política estaba estrechamente identificada con el modelo de industrialización dirigido y protegido por el Estado, entre otras razones porque propició altas tasas sostenidas de crecimiento del producto y del empleo formal por más de dos décadas. Luego de las profundas reformas estructurales promovidas por el presidente Cárdenas en los años treinta, que tuvieron un impacto significativo en la distribución de la riqueza rural y en los ingresos de las capas trabajadoras urbanas gracias al estímulo que se dio a su organización y lucha económica por el propio Estado, se procedió a una institucionalización y racionalización de los compromisos estatales con el bienestar social y empezó la etapa de institucionalización de las políticas de protección y compensación social que sustituirían las estrategias de reforma del régimen socioeconómico intentadas en las primeras décadas de la post revolución. Esta institucionalización, hecha bajo una pauta política autoritaria, de “partido prácticamente único”, pronto abrió la puerta a modos corporativos de atención social que se reprodujeron a lo largo de décadas tanto en lo tocante a la oferta como a la demanda.

Las políticas sociales se orientaron fundamentalmente a los asalariados, en especial a los organizados en sindicatos, y se concretaban en la determinación de los salarios mínimos, el funcionamiento de los mecanismos de conciliación y arbitraje centrados en el gobierno federal y, con cada día mayor presencia y protagonismo, en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en menor medida el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSTE) y, en un espectro menos sectorial o corporativo, en la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y agencias similares destinadas a proteger el ingreso rural y obrero y abatir las presiones inflacionarias. Con la excepción relativa de esto último, puede decirse que la orientación dominante de la política

social en este periodo no contemplaba de modo expreso a los ciudadanos que en número creciente no tenían acceso al empleo formal.

Por otro lado, los servicios sociales básicos de salud y educación, seguridad social y apoyo a los campesinos, quedaron en manos de agrupaciones de trabajadores que devinieron pronto grandes sindicatos de servicio público. Por su papel en la función clave en la función de legitimación del gasto estatal, estos sindicatos pronto reprodujeron la relación de subordinación vertical respecto de los grupos dirigentes de la coalición revolucionaria, pero a la vez propiciaron la erección de auténticas fortalezas de poder corporativo de las que tendió a depender la propia sustentación del régimen político de presidencialismo autoritario heredado de la Revolución.

Puede proponerse que este sesgo estructural de la política social emanaba de la forma de crecimiento económico y de las expectativas a ella asociadas. Su eficacia fue mostrada en diferentes momentos de la experiencia mexicana de industrialización, pero alcanzó su clímax en la fase llamada del desarrollo estabilizador, cuando por más de una década (1955,58-1970), se combinaron con éxito casi milagroso altas y sostenidas tasas de crecimiento económico, baja inflación y estabilidad cambiaria, cambios importantes en la estructura industrial, mutaciones profundas en las relaciones sociales y la demografía nacional, con notables dosis de estabilidad política y paz social.

Esta pauta de política social dio lugar a su vez, a una progresiva estratificación de los sistemas de salud pública y seguridad social, y aunque más dosificadamente en la educación, donde los trabajadores organizados con un empleo formal, 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 para el bienestar, se sumaron en los años setenta la inflación y el crecimiento económico oscilante y, en los ochenta, una caída económica prolongada, la crisis fiscal, la exacerbación de la inflación y de las devaluaciones, y una incapacidad progresiva de la economía para generar empleos en el sector formal, incluso durante las fases de recuperación.

Fue al calor de estas circunstancias adversas y hostiles, que el Estado puso en marcha una estrategia de revisión y renovación radical de sus formas y estructuras de relación y conducción de la economía y de la política. México entró de lleno a buscar su “gran transformación”.

Política social sin crecimiento: el reto de la equidad

La transición hacia una economía globalizada, abierta y de mercado, ha enfrentado con poco éxito los problemas sociales producidos por el cambio demográfico, los heredados de la época de crecimiento acelerado y los agudizados por el cambio económico. El impacto negativo de las reformas económicas ha sido presentado de diversas formas, en este seminario y otros foros; se ha resaltado la disparidad

entre los resultados esperados al iniciar el cambio estructural y lo que realmente ha acaecido. A este respecto contrastan, en particular, los espectaculares logros en materia de exportaciones y el mediocre desempeño de la economía en su conjunto, que ha ido de la recesión prolongada a la recuperación efímera y oscilante.

Lo mismo podría decirse de los ritmos de la industrialización. De una parte, un acelerado crecimiento de las industrias vinculadas a la exportación a través de la maquila pero también de grandes y medianas empresas exportadoras propiamente dichas. De otro, una evolución extremadamente lenta del conjunto de la estructura industrial que registra índices de estancamiento y mortandad empresarial prácticamente desconocidos en la historia moderna de México. (¿Datos, gráficas, tendencias?)

En materia laboral, aparte de la explosión masiva de la informalidad laboral y la aparición de tasas de desocupación abierta inéditas en la experiencia económica de México, lo más notable es 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 ha incidido en la reproducción ampliada de la concentración del ingreso y puesto en cuestión una de las hipótesis maestras de la nueva forma de crecimiento, que supuestamente traería consigo el aprovechamiento óptimo, racional, de los recursos abundantes.

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 mas no obligadamente contra el nivel general de ocupación, que en lo fundamental depende de las tasas generales de crecimiento del producto. Sin embargo, al combinarse largos años de receso o estancamiento económico con las transformaciones demográficas del último cuarto de siglo, que han propiciado altos índices de crecimiento de la población en edad de trabajar, ha surgido un empleo informal y marginal masivo y creciente, donde se dan cita todas las categorías laborales, de ingreso y, desde luego, sociales.

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

La devaluación sindical y el deterioro de los mecanismos institucionales tradicionales de compensación salarial "directa", como lo eran el salario mínimo, los precios subsidiados de los bienes básicos, el acceso a la seguridad social, desembocan en una situación degradada del mercado laboral. El trabajo, así, no ha podido jugar un papel activo sobre la dinámica del nivel de ingreso general ni sobre la calidad

de las relaciones sociales, para por lo menos compensar las dislocaciones que trajo consigo el cambio estructural.

La corrosión observada en el mundo del trabajo se vincula estrechamente con el desbordamiento de los sistemas de seguridad social tradicionales, aquejados por una rampante fragilidad financiera y altamente dependientes del empleo formal. En las condiciones descritas, es claro que estos sistemas están cada vez más restringidos para dar cobertura satisfactoria, oportuna y de calidad, no se diga a la ciudadanía en su conjunto sino a los trabajadores que por ley tienen derecho a esos servicios. (¿Leonardo)

En medio de estas vertientes sociales, quedan los grandes aparatos públicos destinados a la salud y la educación, donde se atiende al grueso de la población. Estos aparatos sufrieron los rigores del ajuste fiscal, sobre todo en los años ochenta, pero no dejaron de recibir demandas crecientes de servicios que no podía atender o lo hacían con cargo a la calidad de los mismos. Esta demanda provino y proviene de la población que crece “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 qué sufragar de modo individual, privado, los gastos en educación o salud. (¿Gasto en salud por persona desde 1980?, insuficiencia de la cobertura en educación media superior y superior?)

La crisis de la política social, junto con la explosión de la pobreza extrema en la “década perdida” de los ochentas, 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 empobrecido. Esta emergencia justificó como inevitable intentar una racionalización inmediata en el uso de los recursos humanos y financieros, impuesta por lo demás por las exigencias de las restricciones macroeconómicas.

Esta racionalización, sin embargo, se impuso sobre todo en la última década del siglo pasado. Su misión ha sido definir mejor a los grupos-objetivo de la acción gubernamental, a precisar el tipo de apoyos que pudieran incidir eficazmente 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. Lo que se vio como el fruto de una emergencia, se volvió una costumbre y hasta una rutina, al constatarse que el crecimiento global de la economía no podía alcanzar pronto las tasas sostenidas que se estimaban necesarias para superar, mediante el empleo, las cuotas de pobreza provocadas por los descalabros productivos y el propio cambio estructural.

En una primera ronda de esta revisión, aquella asociada con el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) impulsado por el presidente Salinas, se intentó combinar esta racionalización del gasto público con una movilización social de los grupos involucrados o detectados por el Pronasol. Sin embargo, el programa fue estigmatizado políticamente como instrumento electoral del gobierno y al no

lograr convertirse en un componente de una política social de Estado propiamente dicha, siguió la suerte de su principal promotor que era el presidente.

Con la sucesión presidencial de 1994, marcada por la violencia política y una acentuada fractura dentro del grupo dirigente del Estado, así como por la gran crisis económica de 1994-1995 (el “efecto tequila”), esta combinatoria de racionalización financiera y técnica y movilización social fue progresivamente desplazada por enfoques cada vez más explícitos e imperativos de focalización del gasto y aún de la acción estatal en lo social. Empezó a hablarse de desarrollo y capital humano, así como de transparencia estricta en el uso de los recursos públicos, en especial en todo aquello que tuviese que ver con el campo electoral que se vio sometido a grandes reformas a partir de la crisis política de 1994.

La focalización, en particular, alcanzó en estos momentos de gran emergencia política y económica su máximo grado de legitimidad, y su eficacia empezó a ser reconocida, o aceptada con resignación, por prácticamente todos los actores políticos, sociales o comunitarios involucrados en la factura y aplicación de la política social. Se ha avanzado mucho en este aspecto y los métodos de estudio, contabilidad y evaluación de la pobreza y de las acciones destinadas a su superación han logrado niveles de sofisticación y complejidad notables.

Con todo, la focalización no ha podido convertirse en un sustituto real y efectivo de los aspectos “clásicos” de la política social, como la educación, la salud o la seguridad social públicas. Menos aún si se consideran los propósitos de vocación universalista que siguen presentes en el discurso y la tradición social mexicana y en los propios dictados y compromisos generales consignados en la Constitución.

Son muchos los factores a considerar en esta dialéctica. Sin duda, el peso de los sindicatos públicos involucrados en la gestión de la política social es enorme y por sí solo impide operaciones de tabula rasa como las implicadas en una hipotética generalización de la focalización. Otro elemento a considerar es el tamaño de la población afectada por diversas categorías de pobreza y, cada día más, el crecimiento y magnitud de la población urbana y de las zonas y comunidades que resienten pobreza y carencia de bienes indispensables para vivir en las ciudades. Otro aspecto del problema está representado por la migración dentro y hacia fuera de México, que implica tratamientos específicos y que, sin embargo, rebasan de inmediato los empeños focalizadores propiamente dichos. Aquí se habla de regiones enteras; barrios con poblaciones millonarias; juventudes que en su mayoría no tienen empleo formal ni acceso a la educación media superior y superior: un abanico de retos masivos que reclama atención y estrategias congruentes con su tamaño y dinámica.

Esta incapacidad de sustitución de la universalidad por la focalización en la política social, se hace más evidente si se toma en cuenta, además del alto grado de urbanización mencionado, la 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 agudizará y planteará nuevas rondas de reclamo político de servicios sociales universales.

En los inicios del nuevo milenio, vuelve a establecerse 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 y dar cabida a los millones de jóvenes que se incorporan anualmente al mercado de trabajo.

La demografía es en este sentido más que elocuente. De hecho, son los cambios que han tenido lugar en la dinámica y estructura de la población, los que con más contundencia plantean y plantearán retos mayúsculos al cambio económico, a la democracia alcanzada y, desde luego, a la política social que vaya o pueda diseñarse en los años por venir.

Bajo prácticamente cualquier hipótesis, y aún sin renunciar al objetivo de crear con celeridad más puestos de trabajo formales, cuya viabilidad no ha sido descartada seriamente hasta la fecha, lo que hoy surge como un gran desafío al Estado es una *ciudadanización* de los derechos sociales, aquellos tradicionalmente asociados al trabajo organizado en torno al contrato y los sindicatos, pero también los que la propia evolución y globalización de la sociedad mexicana ha hecho emerger en el horizonte político y el imaginario colectivo.

Las estrategias pueden ser diversas, sometidas como están y estarán al drástico problema de financiamiento que México enfrenta, tanto para la acumulación de capital como para el sostén de la legitimidad de la democracia y del Estado. En cualquier caso, el pivote de la estrategia elegida tendrá que ser una universalización de derechos sociales que, en realidad, nunca se adoptó realmente como objetivo de la estrategia de desarrollo anterior ni de la política social que la acompañó.

En esta perspectiva, determinada por la mudanza demográfica, la economía política del cambio estructural y las nuevas configuraciones discursivas y simbólicas que la democracia ha implicado e implicará para el sistema político, 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 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 de 1980-1990. En los años que la siguieron, el gasto social aumentó considerablemente hasta llevar a pensar que se daba no sólo una recuperación sostenida sino que se alcanzaba una nueva plataforma en materia del compromiso estatal con la

cuestión social. Lo mismo puede decirse de la ampliación y la innovación institucionales buscadas por el Estado y que hoy se condensan en los programas y las estrategias para el desarrollo social y humano.

La creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), no fue sólo una traslación burocrática de funciones y recursos, que sin duda la hubo; tampoco fue una mera operación política contingente, vinculada a la sucesión presidencial de 1994, que también ocurrió; más que nada, el establecimiento de esa secretaría trajo consigo la implantación y el desarrollo de un nuevo paquete de compromisos políticos que emanan de la erosión del viejo pacto social forjado en los años de la post revolución y del crecimiento industrial protegido, pero que a su vez implican la necesidad de una revisión a fondo de dicho compromiso histórico.

Puede admitirse, que es mucho lo que falta por hacer en materia 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.

A pesar de todo, debe admitirse que 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 económica sostenida y acelerada.

Sin menoscabo de las exigencias de racionalización del gasto público, 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 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.

En este sentido, hay un aspecto inmediato que suele desestimarse pero que resulta clave para el despliegue realista y sustentable 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 presupuestales encuentran pronto sus límites; pero, a la vez, sin una conciencia pública amplia del problema social y sin un compromiso del conjunto de la sociedad y de sus elites en la materia, no hay contribución fiscal capaz de soportar dichos esfuerzos.

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, reflejo de 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. 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 una economía abierta y de mercado 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 ellas. Esta sintonía es esquiva 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. De un sistema o mecanismo político-económico capaz de gobernar el mercado a la vez que de someter el Estado y el poder económico y social a los criterios y exigencias del contexto democrático que emerge.

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

De inmediato, como lo ha planteado la CEPAL, 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 de una agenda acosada por reclamos y restricciones de todo tipo. Será crucial, para que este diálogo

tenga lugar, construir un marco ético público que parta del reconocimiento expreso de la actualidad de los derechos civiles y políticos así como de la de los derechos económicos sociales y culturales (DESC). Estos derechos, como lo postula la ONU, responden a los valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación y en una perspectiva dinámica e histórica deben verse como indivisibles e interdependientes.

Al poner la equidad en el centro del tema y del problema del desarrollo mexicano **en la globalización**, podría elevarse el diálogo a niveles de ambición histórica, y también de alta tensión política y social: sin una perspectiva de equidad, en lo económico y lo social, en estos tiempos convulsos de cambio mundial y de unificación profunda del globo, no hay ciudadanía ni democracia que duren.

La reforma social

El México de las transiciones, tiene pendiente la realización de una reforma social. En más de un sentido, debería verse a esta reforma como la culminación, la piedra miliar, de la “gran transformación” mexicana del fin del siglo y del ciclo revolucionario abierto en 1910. El punto de partida de esta reforma, debería 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 mantiene en grandes números y la desigualdad marca al conjunto de la vida social y afecta con agudeza a las ciudades.

De entrada, esta tercera reforma del Estado tendría que buscar de inmediato superar los estragos sociales que acompañaron la reforma económica, como una condición para darle a la reforma política miras más amplias. Así, la reforma tiene que entenderse articulada con el quehacer y el debate político más general, así como con el sistema económico en su más amplio sentido.

La complejidad de la tarea enunciada no puede exagerarse. Tampoco la necesidad de entenderla como un proceso que sin pretender responder a una planeación exhaustiva sí debe contemplar desde el principio algunos de los campos más problemáticos en los que habrán de resolverse sus ritmos, alcances y profundidad. El primero de ellos se ubica precisamente en el panorama y el relato que inspiró o justificó el empeño y la velocidad del cambio estructural buscado a fines del siglo XX. Como hemos dicho, este cambio buscaba insertar lo mejor y más rápido posible en las corrientes que dieron y dan cuerpo a la globalización y es en ella, en sus realidades y conjeturas a que estas dan lugar en los dirigentes y operadores de los estados y los mercados, donde pueden detectarse los primeros grandes retos para una reforma como la propuesta. Hasta aquí llegué

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 esas recuperaciones 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. Sin embargo, ni la

magnitud de la pobreza ni el reconocimiento público que de ella se hace han llevado a acciones 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 reales o supuestas, pero que es preciso reconocer no para fomentar la resignación política sino para explorar caminos institucionales y que hagan de ese reconocimiento la fuente de nuevos conocimientos y diseños estratégicos, que abran posibilidades y potencialidades no exploradas o soslayadas.

La adversidad que encarará la reforma social tiene una fuente muy poderosa en la manera como se ha estructurado el proceso globalizador. Algunos de los aspectos de este proceso que son pertinentes para nuestro estudio serían los siguientes: (Aquívoy)

En la vertiente económico-financiera de la globalización, hay que mencionar la competencia ampliada por mercados y capitales, la consiguiente pérdida de grados de libertad del Estado para operar con déficit, las 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 el mundo de las finanzas.

En una segunda vertiente de la globalidad, una reforma 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, a 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 más débiles son los que menos reclaman y más necesitan. Carecen de voz. 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 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 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. 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 pobres y 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 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” propuesto por la CEPAL podría tener en este terreno de la compensación y la reivindicación social su soporte más vigoroso, pero no se ha logrado convencer a los principales actores políticos de la conexión virtuosa que puede haber entre la superación de la carencia social y el fisco que es necesario para llevarla a cabo.

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 los impuestos al ingreso y a la riqueza, y que tal vez por eso, no logren legitimidad suficiente las propuestas de gravar de manera generalizada el consumo. 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.

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 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 escuchada, aunque esté más cerca de quienes deciden cotidianamente.

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 los criterios temporales y sociales para asignar los recursos.

Aparte de pensarse para 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 a través de la redefinición de los conceptos fiscales en boga, por ejemplo 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 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 este esquema de prioridades.

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 escindida dentro de la esfera pública y entre ésta y la privada, a la vez que determinada por una segmentación social que acorrara los proyectos educativos y los lleva a reproducir la segmentación original. Más que una panacea, la educación forma parte del reto de la equidad y la pobreza de masas que enfrenta México.

En tercer término, está la discontinuidad 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 panorama de la reforma

La reforma social del Estado, 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 sólidas que las actuales, en buena medida heredadas del desarrollo anterior y minadas agudamente por la forma que adoptó la mudanza económica hacia la globalización. La retórica democrática, tendrá que acomodar el reclamo de la reforma social en su discurso; 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 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.

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 de 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 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 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.

Para enfrentar este bloqueo enmarañado, es preciso pensar a la política social como una empresa civilizatoria que abarque al conjunto de la sociedad y haga explícitas las implicaciones socialmente nocivas de las actuales mentalidades dominantes. Nada asegura hoy que esto ocurrirá gracias a la emergencia súbita de otro “consenso” negativo, como el que facilitó los primeros pasos del cambio estructural para la globalización. Pero la conversación entre economía y política, entendidas como mercado y democracia, no puede enfilarse por la senda de una modernidad robusta y consistente en presencia de una despolitización intencionada y sistemática de la circunstancia social que las rodea.