

LA REFORMA QUE FALTA¹

Rolando Cordera Campos
Facultad de Economía, UNAM

Presentación

A continuación presento algunas ideas sobre el tema del desarrollo social mexicano, a la luz de casi treinta años de esfuerzos estatales y sociales por superar la marginalidad social, primero, y luego, al calor de las crisis y del cambio estructural, por dejar atrás la pobreza extrema en particular y en general 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 la globalización 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.

Así, bien podemos preguntarnos ahora si no debemos elevar la mira en materia de política social y plantearnos una tercera reforma que le dé al Estado democrático el calificativo de Estado social, sin el cual resultará muy difícil fincar un Estado de derecho propiamente dicho.

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

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

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

La transición hacia una economía globalizada, abierta y de mercado, ha enfrentado con poco éxito los problemas sociales exacerbados por el cambio económico. En primer término, hay que reiterar las dificultades observadas en la generación de empleos. Aquí radica el núcleo primigenio del crecimiento desmesurado del sector informal que caracteriza la evolución del mercado de trabajo en las últimas dos décadas.

¹ Ponencia presentada en el XIV Coloquio Mexicano de Economía Matemática y Econometría. Noviembre 11 de 2004.

El segundo problema tiene que ver con el desbordamiento de los sistemas de seguridad social tradicionales, aquejados por una rampante fragilidad financiera y altamente dependientes del empleo formal y cada vez más restringidos para dar cobertura satisfactoria, oportuna y de calidad, a ese sector de la población.

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

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

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

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

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

En cualquier caso, sin renunciar al objetivo de crear con celeridad más puestos de trabajo formales, lo que se impone como gran desafío a la política social es la ciudadanía de los derechos sociales,

tradicionalmente asociados al trabajo organizado en torno al contrato y los sindicatos. Las estrategias pueden ser diversas, pero el pivote debe ser el concepto de universalización que nunca se adoptó realmente como objetivo de la política social anterior.

El impacto negativo de las reformas económicas ha sido presentado de diversas formas; se ha resaltado la disparidad entre los resultados esperados al iniciar el cambio estructural y lo que realmente ha acaecido. En materia laboral, 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 refuerza la concentración del ingreso y pone en cuestión a la nueva forma de crecimiento supuestamente dirigida al aprovechamiento óptimo 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. Pero por otro lado, el lento crecimiento económico de las últimas dos décadas ha hecho surgir un empleo informal 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 del cambio político hacia una democracia, el movimiento laboral organizado perdió peso político y social en las dos últimas décadas del siglo XX. Este poder disminuido de los sindicatos está la base de la precariedad laboral y de las brechas de ingreso mencionadas. Debido al poder decreciente del sindicalismo, los trabajadores menos calificados tienen menos posibilidades que antes de estar representados colectivamente; lo mismo ha ocurrido con el salario mínimo, que se ha rezagado sistemáticamente respecto de los salarios medios, a su vez fuertemente condicionados por la ampliación de la brecha salarial.

La devaluación sindical y el declive de los mecanismo institucionales tradicionales de compensación salarial “directa”, como lo era el salario mínimo, desembocan en una situación degradada del mercado laboral. El factor trabajo y su correspondiente institucional no han podido influir sobre el nivel de ingreso ni sobre la calidad de las relaciones sociales, para compensar las dislocaciones producidas por el cambio estructural.

En esta circunstancia, 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 un piso básico de educación, salud y alimentación; también debe abocarse a crear las condiciones necesarias para una movilidad y una participación sociales que conduzcan a nuevas y mejores oportunidades para todos, los más pobres sin duda, pero también los otros sectores de la sociedad que viven precariamente y sin seguridad.

Estas exigencias y la urgencia de rigurosas revisiones y redefiniciones, se acentúan si se toma en cuenta lo realizado después de la década perdida. En los años que la siguieron, el gasto social aumentó considerablemente hasta llevar a pensar que se daba no sólo una recuperación sino que se alcanzaba

una nueva plataforma en materia de compromiso estatal con el tema social. Lo mismo puede decirse de la ampliación y la innovación institucional buscadas por el Estado y que hoy se condensan en los programas y las estrategias para el desarrollo social y humano.

No se trató solamente de una traslación burocrática con la creación de la Sedesol, sino de un nuevo paquete de compromisos que no redundan en una redefinición progresiva del viejo pacto social forjado en los años de la post revolución y del crecimiento industrial protegido.

Puede admitirse, sin duda, 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 considerar la inversión que es necesaria para alcanzar las metas mínimas en materia de servicios sociales básicos. Pero hay un aspecto inmediato que suele desestimarse y que resulta clave para el despliegue de un discurso destinado a reforzar los compromisos sociales del Estado con los pobres y necesitados, así como la creación de una sociedad habitable y adjetivada por la equidad.

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

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.

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. Puede decirse que siempre, en cualquier tipo de régimen económico, la relación entre la economía y la política está sujeta a tensiones cuyos desenlaces no están nunca resueltos de antemano. Es por ello que la construcción de fórmulas de entendimiento dinámico entre estas esferas fundamentales de la vida social, es un imperativo a cumplir en la persecución de un desarrollo social estable y con equidad.

Cada vez es más claro, por otro lado, que en la perspectiva de una economía abierta y de mercado, 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 una sintonía esquivada y frágil. Al final de cuentas, depende de todo el entramado de la organización democrática y de su reproducción en el Estado y en la vida social.

Esta “ecuación pendiente”, hoy se ve acosada por múltiples variables e incógnitas. De hecho, más que de una sola “ecuación” habría que hablar de un sistema complejo en el que confluyen las variables del juego político democrático y las incógnitas que hasta la fecha han acompañado a la transformación productiva (como las asociadas al empleo, los salarios, la productividad y la distribución de sus frutos). De este sistema emanan y emanarán las grandes “pruebas de ácido” para la propuesta de un desarrollo humano con equidad y ciudadanía democrática. El modo, o mejor, los modos, como se despejen estas ecuaciones, definirán la calidad y el espesor de la modernidad democrática que México pueda alcanzar en los próximos años.

Urge echar a andar un diálogo social, dentro del cual la tarea inconclusa de la equidad y el “talón de Aquiles” del empleo, tendrían que ser las prioridades obligadas de una agenda acosada por urgencias y restricciones. Será crucial, cuando este diálogo ocurra, el contar con un marco ético público que asuma la actualidad de los derechos civiles y políticos así como la de los derechos económicos sociales y culturales (DESC), que responden a los valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación.

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

2.- La reforma social

Para despejar ese horizonte confuso, México tiene pendiente la realización de una reforma social. El punto de partida debe 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, la desigualdad marca al conjunto de la vida social y ambos fenómenos ya se alojan ominosamente en las ciudades, sin dejar del todo su lugar de origen en el mundo rural. Con todos los matices y mediaciones que deben hacerse, resulta imposible separar este panorama social de las reformas económicas y políticas con las que el país pagó su entrada al club de la globalidad.

En estas condiciones, puede proponerse que esta tercera reforma 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 que las que la han caracterizado en los hechos sustantivos de las leyes de protección social o la asignación de los recursos públicos; la reforma, tiene que articularse con lo político más general, así como con lo económico en su más amplio sentido. Lo que está en juego no es poco: es la textura de la sociedad emergente de las últimas décadas del siglo XX, pero también la constitución de “sistemas de supervivencia” que sean congruentes con la presunción de modernidad y democracia que califica esa emergencia y ha justificado el cambio económico.

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

Una nota sobre las restricciones

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

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

En la vertiente económico-financiera de la globalización, hay que mencionar la competencia ampliada por mercados y capitales, la consiguiente pérdida de 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 acorrjala 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 media 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 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 la superación 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 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 apoyada en salarios miserables y empleo escaso y precario. La acción colectiva, debe dejar a su vez el letargo a que la llevaron los recesos y las oscilaciones pronunciados de estos años, o los pretextos de impulsar o sostener la competitividad en los sectores exportadores más vulnerables a la competencia exterior. La acumulación de los frutos del cambio, como se dijo, redundó en una mayor concentración de riqueza e ingresos que no se ha visto compensada por mejores niveles de vida en la base de la sociedad. La legitimidad de una movilización y un discurso redistributivos debería darse por descontado a estas alturas.

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. Esta esperanza no se concreta y, en buena medida por eso, los mecanismos democráticos sufren desgastes prematuros 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 el supuesto hasta ahora no concretado de 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. 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.