

Mercado y equidad

De la crisis del Estado a la política social

ROLANDO CORDERA CAMPOS

UNAM, México

I. Introducción

En los últimos años, prácticamente en todas las regiones del mundo han tenido lugar esfuerzos nacionales de reconstrucción económica, por una ruta de liberalización comercial y desregulación interna, privatización de empresas estatales y reducción del tamaño del gobierno. Este ejercicio de revisión estructural, con el que se ha querido responder a los dramáticos cambios registrados por la economía política internacional a partir de la década de los años setenta, puso en el centro de la atención política e intelectual la cuestión del Estado, de su crisis y de su obligada reforma.

En este cuestionamiento del Estado ha tenido un lugar destacado la problemática que tiene que ver con la vida social, el bienestar colectivo y los diversos modos de redistribución de ingresos, riquezas, derechos y capacidades que le han dado un perfil distintivo al capitalismo, a los capitalismos, que emergieron y se desarrollaron en la segunda posguerra. Para las naciones atrasadas, este perfil ha sido sobre todo un horizonte y una meta lejanos, para muchos inalcanzables, pero que ha conformado el conjunto de visiones, ideas, ideologías, que de modo dominante organizó el esfuerzo de sus pueblos por lo menos desde los años cuarenta, cuando la noción de desarrollo alcanza carta de naturaleza en la sociedad internacional.

En la construcción de esas nuevas realidades colectivas definidas genéricamente como de bienestar, a través de las políticas sociales más permanentes y omnicomprendivas que haya registrado la historia del capitalismo, así como en la persecución de esas metas, a través de la erección de diversos proyectos nacionales de desarrollo, que se declaraban precisamente como de desarrollo porque ofrecían una conjugación entre el crecimiento de la economía y la extensión social de sus frutos, se adjudicaba al Estado, como conjunto decisonal y de instituciones centralizadoras y normadoras del esfuerzo y el intercambio económico-social y no sólo político, un papel central y protagónico, cuando no único o avasallador.

Así, bien como un resultado que pudiera denominarse sistémico, fruto de las transformaciones que trajeron consigo las crisis de los treinta y la segunda guerra

mundial, bien como un derivado de las nuevas fuerzas y conciencias sociales que se habían forjado en las décadas de «catástrofe», como las ha llamado Eric Hobsbawm (Hobsbawm, 1994, en especial la parte primera), en realidad como una combinatoria de esas y otras transformaciones y circunstancias civilizacionales, el mundo mutó de modo formidable y originó una «edad de oro» de la economía política global. Según las diferentes perspectivas a que dio lugar esta era, la equidad y la justicia sociales habían dejado de ser utopías y desde luego no se consideraban como privativas de un sistema específico. Para los países que entonces emergieron a la realidad internacional, o para aquellos que ya estaban pero siempre en la periferia capitalista, como los de América Latina, esas eran plataformas de evolución que podían alcanzarse, si es que se acertaba a encontrar la estrategia adecuada y ésta se ponía en práctica con voluntad y firmeza. A la «edad de oro» del capitalismo desarrollado correspondían así las expectativas crecientes del mundo en desarrollo, que combinaban aspiraciones de afirmación estatal-nacional con afanes de progreso económico y social.

Esas combinatorias están hoy acosadas por un cambio mundial que no admite derroteros seguros, pero que exige todos los días ajustes y sacrificios económicos y sociales, que introduce panoramas de reversión política y cultural y pone en entredicho lo que parecía consagrado: un Estado comprometido ética y doctrinalmente, políticamente en el sentido más amplio del término, con el alivio y la protección de los débiles y vulnerables, al servicio de lo cual se buscaba centralizar la acción pública en materia social y se manipulaban las variables económicas fundamentales en busca de crecimiento, desarrollo y estabilidad; de empleo y niveles crecientes de ingreso.

Este cambio de escena, que se ha vuelto tan global como el tecnológico o financiero, forma el telón de fondo de las reflexiones que siguen, más acotadas sin duda, sobre algunas cuestiones relevantes para una política social que pueda ubicarse más allá del ajuste y la crisis del Estado, en la perspectiva de un desarrollo capaz de articular creatividad y equidad en condiciones de subdesarrollo como las que vive México. Nuestra primera sección, sin embargo, se dedica a algunos de los temas y problemas del gran debate que en torno al Estado de bienestar ha tenido lugar en estos años. Nuestro escenario central y final, empero, es la política social en países como México, donde las restricciones de hoy y las exigencias estrictamente productivas para soñar en un mañana inmediato, amenazan volverla si no prescindible sí residual, a pesar de que su necesidad no sólo se ha vuelto central sino vital.

II. Crisis y poscrisis del Estado de bienestar

En el conjunto del mundo capitalista avanzado, un aspecto destacado de la polémica que se abrió en torno al Estado en estos años fue el de las políticas de bienestar y, de un modo más amplio, el que se refiere al complejo de aparatos

estatales e ideas públicas que por muchos años, desde luego a todo lo largo de la segunda posguerra y hasta bien entrados los años setenta, dieron cuerpo a un vasto consenso dentro del cual se daba la lucha política por el poder. El Estado de bienestar no parecía en aquella época una opción más, sino el sustrato, el gran marco de referencia, a partir del cual se definían las opciones de política económica y social en los países capitalistas desarrollados.

Esta cristalización de intereses y coaliciones, que había dado lugar a que en Europa se hablara de un «consenso socialdemócrata», no pudo evitar que las relaciones básicas del mecanismo de redistribución y compensación mencionado se enfrentaran a la imperiosa necesidad de cambiar. No se trató ni se trata sólo de exigencias subjetivas, cambios en las mentalidades colectivas u ocurrencias fincadas en alternancias gubernamentales, que las ha habido y hoy mantienen e incluso aumentan su capacidad de presión e influencia.

Junto con los cambios en los talentos ciudadanos y el reflatamiento del pensamiento neoconservador que más de una vez aparece de la mano con la irritación libertaria, lo que empieza a dominar los nuevos tiempos es una crisis de conjunto del sistema internacional, que no redujo la demanda social por apoyo público sino que la aumentó en términos reales, entre otras cosas porque ahora, tras décadas de provisión estatal de bienes y servicios públicos, eso era visto como un derecho plenamente consagrado y no sujeto a revisión. Todo esto aumentó desproporcionadamente una demanda interconstruida por gasto social, lo cual a su vez puso en crisis al sistema general de financiamiento del desarrollo, pero en especial el del gasto para fines de bienestar (Paramio, 1989, 107-115).

Los círculos virtuosos que permitían hablar de una «edad de oro» empezaron a atascarse a partir de 1971, cuando el presidente Nixon pone en cuestión el orden de Bretton Woods, el mundo capitalista inicia una época de drásticas oscilaciones en la actividad económica y el empleo, de ascendrada competencia comercial internacional con cambio técnico acelerado y de una vertiginosa movilidad global del capital financiero. Ésta es la nueva articulación mundial que una y otra vez ha impedido alcanzar una efectiva estabilidad económico-financiera y nuevos equilibrios en las relaciones y la existencia sociales (véase, entre otros, Hobsbawm, *op. cit.*, pp. 403-432).

A partir de la década de los setenta, empezó a desplegarse una crítica feroz contra este esquema de equilibrios político-sociales, hasta llegar a los grandes intentos neoconservadores del presidente de Estados Unidos de América, Ronald Reagan, y de la primer ministra británica Margaret Thatcher. Bajo ambos gobiernos se experimentó una larga ola de cambios en los mecanismos del Estado de bienestar, pero también se pudo conocer la reciedumbre de muchas de las relaciones y creencias, instituciones y costumbres que largas décadas de política social habían construido como toda una cultura que no parece fácil remover ni cambiar de un modo sustantivo.

En los últimos años, en especial en Estados Unidos, se ha comenzado a

manifestar una nueva jornada de ataques contra lo que en esa nación quedó de las instituciones públicas vinculadas al bienestar. Con el «contrato con América», los contingentes republicanos más agresivos que hoy dominan el Congreso norteamericano, parecen decididos a barrer con muchas de las políticas sociales que buscan atender a los grupos sociales más vulnerables, en tanto que la estructura laboral registra cambios dramáticos que no ofrecen nada bueno para muchos de los que se emplean gracias a la recuperación económica pero también debido a la debilidad cada día mayor de los sindicatos y las reglamentaciones que estaban destinadas a proteger el trabajo.

En realidad, el sistema de bienestar norteamericano que data del Acta de Seguridad Social de 1935, nunca logró conformar un sistema estatal-social propiamente dicho, como el que hoy todavía puede observarse en algunos países europeos. Tal vez sea por ello que las demandas por una reforma a fondo logren, en el presente, un consenso notable. «Las demandas de hoy por la reforma [...] provienen predominantemente de impulsos conservadores, pero liberales y clientes del sistema de bienestar de todas las orientaciones políticas son igualmente críticos del sistema. Este consenso tan notable puede ser explicado tanto por los errores y defectos de la legislación como acudiendo a los más recientes cambios económicos: ello, porque la Seguridad Social fue inadecuada incluso cuando fue inicialmente aprobada. El sistema de ciudadanía del *New Deal* creó ciudadanos de primera y de segunda clase» (Gordon, 1994, 323).

El modo americano de hacer política social descansó en una fragmentación de medidas y asignaciones presupuestarias, que a su vez dieron lugar a fuertes segmentaciones que afectan al género y la raza. Como afirma la historiadora Linda Gordon: «El sistema de Bienestar contribuyó a la creación de lo que hoy se llama la “subclase” [...] Aunque el sistema evitó el hambre de algunos y evitó que algunas madres perdieran a sus hijos, también contribuyó a la desigualdad y la miseria» (Gordon, *op. cit.*, p. 326). En 1935, nos dice, el movimiento reformista perdió una oportunidad histórica al optar por una estrategia de etapas y «focalizaciones» que dispersaron el esfuerzo estatal y disgregaron la demanda y la movilización social. «La evidencia histórica sugiere que las “etapas” son peligrosas porque crean escaleras que no suben y sólo bajan. Estas escaleras en realidad hacen más difícil incluir a los excluidos, establecen dos pistas, normal e inferior, y así la aplicación misma de los programas gubernamentales estigmatiza más a los pobres. Los programas estratifican la ciudadanía, cuando la meta del sistema de bienestar debería ser democratizar la igualdad» (*ibid.*, p. 328).

En Europa se ha pasado por experiencias menos traumáticas, pero ahí se sufre con particular intensidad las primeras manifestaciones de lo que para muchos observadores es una de las tendencias dominantes que arroja el cambio mundial: la perspectiva de un crecimiento «sin empleo». A ello habría que añadir tendencias socio-demográficas de amplio espectro y largo alcance, que re-

fuerzan las presiones fiscales y ahondan las preocupaciones públicas respecto de las implicaciones inflacionarias y anticompetitivas del Estado de bienestar. Estas tendencias suelen ser vistas como amenazas, lo cual arrecia las reacciones sociales contra los grupos más vulnerables, los inmigrantes en particular, al mismo tiempo que crea contextos donde sobresalen perspectivas revisionistas inspiradas más o menos abiertamente por el pensamiento neoconservador y aun por las posiciones racistas y nacionalistas a ultranza. Todo tiende a desembocar, así, en movimientos políticos y deslizamientos ideológicos que pretenden traducir el fin de la bipolaridad global, en una polaridad interna que afirme y exprese las voluntades y las convicciones de la cultura y la política de la «satisfacción» y de los satisfechos, de que ha hablado John Kenneth Galbraith (1992).

Esta cultura, que hoy es política activa gracias a la legitimidad que le otorgan los procesos democráticos («los afortunados económica y socialmente son hoy una mayoría, pero no una mayoría respecto de la totalidad de los ciudadanos, sino de aquellos que realmente votan», Galbraith, 1992, 15), se expresa de varios modos y da lugar a visiones y psicologías que acosan las creencias y compromisos en que se asentaba aquel consenso socialdemócrata que parecía inmovible hasta hace poco. Con la globalización y la práctica generalización de los programas de ajuste de los años ochenta, esta perspectiva permea también la polémica, la toma de decisiones y las actitudes e ideas públicas en países donde la satisfacción y el contento son abiertamente minoritarios y donde resulta por lo menos altamente cuestionable que la «legitimación» democrática del *statu quo* tenga algún sentido racional o pueda justificarse en algo más que principios abstractos sin correspondencia con la estructura de necesidades que define a la sociedad concreta.

De entrada, lo que se propone como piedra de toque de esta cultura y esta política es que la satisfacción proviene de valores, virtudes o esfuerzos, inteligencia y decisiones individuales, y que por tanto los satisfechos o contentos de la sociedad simplemente reciben lo que merecen. A defender esta convicción se ha dedicado buena parte de la filosofía moral y de la economía política modernas. Hoy se ha vuelto *best seller*.

Quizás más importante que esta batería ética, siempre expuesta a juicios valorativos que también se fundan en el pensamiento moderno, sea su traducción a las políticas públicas. En especial, dice Galbraith, la actitud que la «mayoría satisfecha» (esto, en el caso de los países avanzados) adopta ante el tiempo: «Inacción pública en el corto plazo, incluso si se sostiene que ello es peligroso por sus consecuencias previsibles, es siempre preferida a una acción protectora de largo plazo» (Galbraith, *op. cit.*, p. 20). Esta renuencia a la acción política, sin embargo, no niega el problema frente al cual se propone una u otra decisión. Lo que hace, advierte Galbraith, es «retrasar la acción, proponer más investigación sobre el tema», lo que a la postre se vuelve una justificación, intelectualmente presentable, de la inacción misma (*ibid.*, p. 21).

Al terminar su catálogo de características sobre la cultura de la satisfacción, Galbraith menciona una que probablemente esté en el centro de las actuales dificultades para conformar coaliciones que no sólo defiendan las políticas de bienestar y compensación, sino que vuelvan a poner sobre la mesa una estrategia y una visión redistributivas: «la tolerancia mostrada por los satisfechos respecto de las grandes diferencias de ingreso que se registran entre ellos. El precio que hay que pagar por evitar cualquier agresión contra el ingreso propio es la tolerancia de los enormes ingresos de los otros».

Debajo de la crisis y el cuestionamiento del Estado de bienestar hay un predominio de ideas, pero sobre todo una continuada y acerva batalla de fórmulas y retóricas, así como una búsqueda de instituciones alternativas. En el fondo, sin embargo, lo que determina estas mutaciones en tejidos y principios sociales básicos, es el cambio económico mundial, impulsado por los cambios en la tecnología pero articulado por poderosos deslizamientos paradigmáticos tanto en la economía como en las concepciones sobre el hombre y la especie misma.

Por un lado, los Estados se ven obligados a buscar nuevas mezclas de políticas y recursos, debido al fin del proteccionismo que permitía y hasta prohibía, contra muchos discursos y pretensiones de grupos empresariales y políticos, el Orden de Bretton Woods. Con la competencia global, intensificada por el cambio tecnológico planetario, lo que parece dominar el campo de visiones y expectativas que dan forma a las decisiones estatales es el imperativo de sobrevivir como formaciones nacionales, razón mayor que justifica, según la visión dominante, el soslayar o de plano sacrificar o abandonar, el compromiso ético público que la Gran Depresión de los años veinte y la segunda guerra mundial habían implantado en las sociedades y los estados más disímolos (Ibarra, 1994, en especial 29-80).

Por otro lado, aquella aparente intemporalidad del *Welfare State* ha sido desafiada y, de hecho, expuesta como algo sujeto también a cambios, muchos de ellos en apariencia inocuos pero con el paso del tiempo significativos. Este reto a lo establecido, ha provenido sobre todo de las ideas neoconservadoras y de la «cultura de la satisfacción» de que habla Galbraith, pero también ha encontrado una fuente ideológica y de movilización social en los nuevos grupos de interés y reclamo que, al enfrentarse al paternalismo estatal, han puesto en tela de juicio la filosofía básica que organizaba la política social que se fue desarrollando a lo largo del siglo y que después de la segunda guerra se volvió dominante.

Junto al reto neoconservador, sustentado en el cambio económico internacional y las tensiones fiscales crecientes de los estados, el mundo ha vivido y vive una explosión de libertades y una fascinación con las diversidades de todo tipo que desembocan generalmente en un rechazo de los principios establecidos para fundamentar el intervencionismo estatal con fines de bienestar. Las viejas metáforas referidas al apoyo y las obligaciones mutuas en el nivel de la socie-

dad nacional, en las que descansaba una determinación pública de las necesidades y una gestión estatal-burocrática, en manos de expertos, de su alivio y atención, perdieron su eficacia y atractivo, aunque las dislocaciones brutales del cambio técnico aún les otorguen vigencia elemental.

Sin duda, las estructuras políticas forjadas en torno a ideas de fuerza de articulación social y apoyo mutuo, de responsabilidad del todo por las partes, mantienen su capacidad para estimular la imaginación política y social. Sin embargo, cada día es más claro que la noción de obligación social que se desarrolló con el Estado de bienestar tiene que ser repensada. Se requiere de un nuevo discurso político que reconozca el lugar de los deberes y no sólo de los derechos. «Tanto el individualismo resurgente de los neoconservadores, como las expectativas sin freno de los grupos que reclaman los “derechos al bienestar”, tienen que ser repensados, pero también cuestionada la preeminencia que le quieren otorgar a sus reclamos específicos» (Culpitt, 1992, IX).

La desigualdad y el empobrecimiento han vuelto a surgir como realidades «fuertes» del capitalismo avanzado. Después de más de un cuarto de siglo de que se inició un nuevo (des)orden internacional y a poco más de un lustro de la caída del Muro de Berlín, las inclinaciones a la segmentación del mundo social en el capitalismo se refuerzan con las dificultades de sus grupos dirigentes para pensar el mundo en clave no bipolar. Todo esto podría servir de acicate para una renovación del Estado que trajera consigo una ampliación más que una reducción de los significados de la ciudadanía social que buscó ponerse en acto a partir de los años cincuenta. No ha sucedido así y nadie podría hoy proponer que puede repetirse ese ciclo.

En efecto, la propia estructura del bienestar, como Estado, pretensión colectiva e ideología, ha tenido que admitir la eficacia del reto neoconservador al exponer la falacia de que las «burocracias del bienestar» eran «sólo instrumentos impasibles para lograr el bien social». Paradójicamente, la crítica neoconservadora apoyada en una revaloración de la autonomía individual frente al paternalismo estatal, abrió la puerta para una movilización colectiva, pero específica, también sustentada en una afirmación de la autonomía, pero esta vez grupal, en torno al paradigma de los derechos del bienestar. Tan sólo a partir de estas dos vertientes de cuestionamiento y movilización social e ideológica, parece evidente que lo que está por delante es algo más que ajustes gerenciales o reafirmaciones doctrinarias de la política social como eje del mejoramiento general de la sociedad. «Los defensores del Estado de bienestar deben superar su “certeza” de que el mercado es corrupto y aprender a abandonar una falsa nostalgia por el viejo contrato cívico. Sólo si eso se consigue es que habrá una alternativa viable al conservadurismo del mercado, así como bases para reargumentar sobre la legitimidad de la teoría de la ciudadanía» (Culpitt, *op. cit.*, p. 23).

III. Antes del Estado de bienestar, pero contemporáneos de su crisis

En los países atrasados, o en proceso de desarrollo, como México, acosados por el sobreendeudamiento externo y la debilidad fiscal interna, la crisis del Estado no es asimilable a lo que se ha dado en llamar la crisis del Estado de bienestar, construido en Europa y Estados Unidos a partir de la gran depresión de los años treinta y a todo lo largo de la segunda posguerra. En México, Brasil, Chile o Argentina, lo que se ha tenido que encarar es la incapacidad del Estado para mantener su ritmo de intervención en la economía, al mismo tiempo que se aseguran niveles aceptables de estabilidad político-social.

Esta estabilidad político-social, sin embargo, ha dependido históricamente en mucha menor magnitud del gasto público que del comportamiento general de la economía o de las articulaciones y movilizaciones populistas, incluso de ciertas reformas estructurales que, en su momento, no implicaron desembolsos fiscales considerables. Esto adquiriría mayor dimensión si se hacen las comparaciones adecuadas con lo que ha ocurrido en Europa o los propios Estados Unidos, o con lo que solía pasar en la URSS o el Este europeo.

La política social, en este sentido, estuvo siempre en los márgenes del modelo de desarrollo, y los eventuales avances en el bienestar de las masas han dependido sobre todo de lo que pudiera lograrse en el frente de la producción y el empleo, así como en el de la movilización social, corporativa o no.

Con la crisis de la deuda, iniciada en México a principios de la década de los años ochenta, se hizo evidente para prácticamente toda América Latina la necesidad de poner en tensión la o las formas de inserción internacional, lo que a su vez imponía una restructuración de las relaciones fundamentales entre el Estado, la economía y la sociedad, sobre todo en un tiempo histórico de la política en el que el reclamo democrático se ha vuelto dominante. La caída del bloque soviético, junto con el ascenso internacional de la cultura de la elección individual (Attali, 1991), reforzaron la ruta que los defectos e incapacidades estructurales señalaban como obligada: aceptar una nueva centralidad del mercado y asumir la potencialidad destructiva que es inherente a toda politización extensa de la economía.

Los avances en materia de descentralización económica y liberación comercial son significativos; los pasos de México en la creación de zonas de libre comercio, tanto hacia el norte como hacia el sur del continente, así lo confirman, como también lo hacen los empeños del MercoSur. Para muchos, estos cambios han creado ya los cimientos de una economía distinta, en tanto que las condiciones de posibilidad de una nueva fase de crecimiento son identificadas una y otra vez en el horizonte y en algunas realidades nacionales, como en Chile.

Pero ha sido precisamente al amparo de estas transformaciones que ha adquirido enorme transparencia el déficit formidable que en materia social han

dejado el desarrollo anterior y la crisis y el ajuste que lo siguieron. Mucho pueden haber logrado los planes de reestructuración económica. Lo que no han conseguido es trascender una de las grandes limitantes de las economías latinoamericanas, que en México y Brasil, por su dinamismo económico secular, adquiere gran claridad como desafío y paradoja: su incapacidad de superar pronto unas desigualdades sociales profundas e inmovibles, que con la crisis se han transformado en empobrecimiento y marginación.

La fórmula mercantilizadora no ha ofrecido respuesta para los que no se adaptan, o no pueden hacerlo pronto, al nuevo contexto de libertad económica y competencia. En esta fórmula, en su estado «puro» al menos, no hay espacio conceptual ni de política para hacerse cargo de las complejidades del proceso de ajuste y tránsito hacia una economía plena de mercado.

Todos los países han emprendido cambios en su política económica en una dirección similar, pero ninguno ha logrado avanzar en un cambio efectivo y positivo de su política social, pese a que todos enfrentan pobreza y marginación. Es más, los ajustes instrumentados, en su mayoría, han conspirado en contra de cualquier intento por desarrollar una política social amplia y basada en las nuevas realidades y perspectivas abiertas por la reforma económica.

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

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

ran contra el régimen laboral implantado a lo largo de la segunda posguerra y que muy probablemente lo harán con mayor fuerza en los años por venir.

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

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

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

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

La relevancia que tiene la política social para las sociedades capitalistas modernas, en las que el conocimiento de las carencias y las desigualdades suele

tener una inmediata traducción política, se redobra cuando estas sociedades viven crisis más o menos profundas y con una duración prolongada. En estos momentos relativamente largos, las insuficiencias del mecanismo económico respecto de las necesidades que se identifican como sociales o colectivas se hacen flagrantes, no sólo porque los afectados crecen, sino porque la incertidumbre se generaliza y se vuelve angustia colectiva.

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

La falta de crecimiento, entonces, se junta con la exacerbación de las discontinuidades que trae consigo la modernización y de ello surgen exigencias crecientes y novedosas, a la vez que de gran complejidad, sobre la acción estatal, los arreglos sociales y los acomodos políticos, en particular con aquellos que tienen que ver con la distribución, la existencia y el bienestar sociales y la equidad. Es el tiempo de una política social versátil que permita compensar y rehabilitar, al mismo tiempo que contribuir a la creación de nuevas capacidades que concurren a la recuperación del crecimiento y al aprovechamiento de las oportunidades que el cambio económico promete pero nunca realiza automáticamente (González Tiburcio, 1991: 79 y ss.).

IV. Dos grandes fases

Para ubicar históricamente y desde el punto de vista institucional el perfil de una política social distinta, conviene hacer referencia a dos momentos anteriores de dicha política. Este repaso será en exceso esquemático, pero podrá servir para identificar continuidades obligadas, así como revisiones indispensables que vayan más allá de la moda o la ocurrencia.

La política social en el México moderno ha pasado por dos grandes periodos. El primero de ellos, que alcanza su momento culminante en los años treinta, hacía descansar en la movilización social, propiciada o admitida por el Estado, los eventuales avances que pudieran lograrse en materia de bienestar y reivindicación colectivos. En esta fase, la atención de los problemas sociales, fundamentalmente vinculados con la desigualdad y la inequidad absolutas, dependía de la capacidad de acción y organización de los grupos emergentes.

Más que reclamos puntuales al gobierno, que pudieran concretarse en una

u otra asignación de recursos presupuestales, lo que predomina en esta fase es una demanda redistributiva de implicaciones estructurales. El paradigma de esta exigencia es la reforma agraria, que produce cambios en la distribución de la riqueza, más que en la del ingreso. Sin embargo, habida cuenta de la manera en que estaba constituida la relación entre las clases sociales urbanas, habría que incorporar a esta clase de demandas la lucha por la organización sindical, la defensa del empleo y los reclamos salariales, que propician cambios en la distribución del ingreso, así como en las relaciones entre el Estado y la empresa, y entre ésta y el movimiento obrero que surge de estas movilizaciones. Todo ello, por lo demás, conforma la base del esquema corporativo en el que habría de sustentarse la política social de la época posterior.

De los años cuarenta en adelante, con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y, más adelante, del Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado (ISSTE) (para atender a los empleados públicos del gobierno federal) en los años sesenta, y el INFONAVIT (para impulsar la vivienda de los trabajadores) en los años setenta, puede encontrarse una creciente institucionalización de la política social, más variada en sus objetivos y medios y, sobre todo, más inclinada a modos «normales» de la política pública y cada vez menos a las vertientes de movilización social y reforma estructural que dominaron en los primeros decenios del régimen posrevolucionario. Son estos años, además, los que registran la época de oro del crecimiento capitalista mexicano, en relativa pero eficaz sincronización con la ola de expansión internacional que arranca al término de la segunda guerra mundial y empieza a terminar en la década de los años setenta.

Esta fase mundial, como se recordará, se caracteriza precisamente por el elevado estatuto que se le otorga al Estado de bienestar y a la política social como un componente sistémico de un capitalismo revisado y renovado por la gran crisis de los treinta y la segunda guerra mundial que le siguió. La Guerra Fría no hizo sino reforzar estas tendencias y convicciones que encontraron también traducción en nuestro país, donde a pesar de todo lo que tenía prioridad incuestionable eran la acumulación de capital y el crecimiento de la economía, más que la equidad o el bienestar.

Es en estos años, por lo demás, cuando empieza la expansión de los servicios sociales básicos de salud y educación por parte del Estado. Sin haber cubierto nunca sus propósitos declarados de universalización, tanto en educación como en salud públicas, se registran grandes ampliaciones, tanto en infraestructura como en el personal involucrado y la población atendida.

Empero, a medida que pasa el tiempo la calidad de los servicios se ve cuestionada y encara serios problemas de organización debido, entre otras cosas, a una burocratización y un gigantismo que no encuentran correspondencia en el financiamiento ni en la manera de ser concebidos por la óptica estatal. Se imponen rutinas y enfeudamientos y las estructuras se alejan progresivamente

de la población a la que debían atender. No es gratuito, entonces, que a las puertas del siglo XXI se dé un nuevo reclamo social universalizante que, sin embargo, incorpora impostergables demandas de descentralización y calidad.

La institucionalización y normalización de la acción del Estado en materia social, que tiene lugar a partir de los años cuarenta, se inscribe en una modalidad fiscal de gasto público creciente y endeudamiento estatal en ascenso, dentro de un esquema de relaciones socio-políticas marcadamente corporativo. Ello, tanto en las instituciones con cláusulas de ingreso, como el IMSS o el ISSTE, como en aquellas abiertas a toda la población, donde la presencia de los sindicatos respectivos es cada vez mayor e importante en lo que toca no sólo a la cantidad y calidad en la prestación de los servicios, sino a la organización interna de las secretarías encargadas de hacerlo.

La expansión del gasto y las agencias estatales vinculadas con lo social fueron muy importantes en términos de estabilidad social y política y, luego, como elementos básicos de gobernabilidad en los años del ajuste y la crisis. No en balde su clientela congrega a los núcleos sociales mejor organizados. Sin demérito de ello, es conveniente anotar ahora que tanto el gasto social creciente como el patrón corporativo de relaciones políticas, se mantienen subordinados al modelo de acumulación industrializante de la época, sustentado en un fuerte apoyo estatal que se desdoblaba en subsidios y transferencias para el capital privado o la empresa pública y un proteccionismo poco flexible y, por tanto, creador de inercias rentistas y asociaciones excluyentes entre circuitos concentrados de los sectores público y privado.

Esta circunstancia residual de la política social, junto con el enfeudamiento que propició en el tiempo, probablemente está en la base de la dificultad que se ha tenido en los últimos tiempos para abordar de modo racional, a la vez que específico, las cuestiones del financiamiento y la organización institucional que le son propias. Estas cuestiones son claves para el futuro de la política social y serán decisivas para definir sus alcances presentes. No hay que olvidar, por otro lado, que en los años ochenta el ajuste implicó una reducción prácticamente sin prioridades del gasto público, afectando con ello a vastos territorios de la política social directamente relacionada con el presupuesto, pero sin restricciones políticas o legales en cuanto a la determinación del monto y la distribución de los recursos.

Toda esta combinación de circunstancias volvió muy opaco el universo de las instituciones estatales involucradas en la cuestión social. En el tiempo, además, trajo consigo grados notables de ineficacia de la política social y un escenario de desigualdad y vulnerabilidad de los grupos más pobres que haría explosión cuando el modelo de desarrollo dejó de producir crecimiento y expansión.

Tanto en la fase de movilización, como en la de institucionalización corporativa, más que una estrategia social propiamente dicha, que diera lugar a políticas públicas específicas de largo aliento, lo que privó en la mentalidad estatal y los

grupos sociales dominantes o mejor organizados, fue una suerte de confianza genérica en el progreso económico, del cual se derivaría pronto o tarde una mejoría consistente y duradera de los niveles de vida del conjunto de la población. En esta perspectiva, sería el sistema económico el que, por sí solo, produciría soluciones a los problemas sociales, así como nuevas plataformas de bienestar para todos. Se perdió de vista, así, la serie inevitable de discontinuidades entre lo micro y lo macro, tanto en la economía, la política o el territorio (que no son autocorregibles sino más bien autorreproducibles), que son propias del desarrollo moderno y que se amplían en escenarios de acelerado crecimiento demográfico, como ocurrió en México a lo largo de los últimos cincuenta años.

Aparte de sus implicaciones prácticas, en el mantenimiento de las desigualdades o la vulnerabilidad de amplios grupos sociales ante las oscilaciones de la economía, esta perspectiva bloqueó la imaginación política tanto de los funcionarios y profesionales de la política social, como de las organizaciones y sus dirigentes y activistas, que tendieron a mantener una visión estática del quehacer público en materia social. En el terreno de las decisiones gubernamentales, así como en el de los reclamos sociales, esta visión se concretó en una ampliación mecánica y cada vez más ineficiente de la presencia del Estado en la cuestión social. Este ensanchamiento estatal por rutina o inercia, derivó luego, cuando la crisis económica irrumpió, en un descontento difuso pero muy generalizado respecto de la acción pública.

El panorama social de México está marcado por la desigualdad que se troca en pobreza de masas. Es esta pobreza, que en sus extremos de carencia sigue afectando a grandes núcleos de población, la que abruma el horizonte de las decisiones de política, tanto en lo que toca a la asignación de los recursos como en lo referente a los ordenamientos políticos y jurídicos que tienen que ver con el orden público.

Lo anterior no impide, sin embargo, que *sin* Estado de bienestar, tanto la crítica neoconservadora como los nuevos reclamos por derechos al bienestar hagan eclosión en el terreno público y de las deliberaciones estatales. Al calor del reclamo democrático que inunda los espacios públicos más activos y organizados, esta conjunción paradójica de demandas y rechazos le plantea exigencias y restricciones adicionales muy agudas a una eventual asignación de recursos públicos que quisiera estar a la altura del reto mayúsculo que representa la pobreza masiva. Dejada atrás como posibilidad viable la movilización en torno a reformas de índole global, desbordado el esquema corporativo «de minorías incorporadas», acosado el equilibrio fiscal por el nuevo ajuste y la urgencia de crear las condiciones para retomar cuanto antes el crecimiento económico, la política social mexicana encara desafíos formidables de «estatalización», pero también de arriesgada y decidida experimentación.

V. Hacia una política social

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

El impacto del ajuste y de las transformaciones mundiales en curso, en escenarios de una activa dinámica demográfica como el nuestro, han recreado sociedades que marginan y acostumbran a la marginación. Millones de hombres y mujeres sufren esta condición. Los jóvenes se sienten inútiles aun antes de haber sido empleados, y los reclamos de las mujeres y los ancianos por un empleo digno, pensiones suficientes y una mayor seguridad social, arrecian cuando muchas de ellas carecen de calificación, están en el umbral de la edad madura o ya de plano ingresaron en la tercera edad.

Frente a políticas sociales en extremo reductivas, como las que se pusieron de moda al calor del reaganismo y el thatcherismo, surge ahora un reclamo extendido por una recuperación del tema social en un sentido amplio, histórico e incluyente. Se clama por una «patria social», y en todo el mundo, como lo mostró la «Cumbre social» de Copenhague, se busca darle al tema de la equidad y de la lucha contra la pobreza una nueva dignidad y volverlo efectivamente actual.

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

VI. Lineamientos y prioridades

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

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

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

La Constitución consagra unos «derechos sociales del pueblo mexicano», referentes a la educación, la salud y la vivienda. A la luz de los cambios del mundo, habría que preguntarse si esas prescripciones constitucionales en materia de derechos sociales son suficientes o eficaces, frente a los desafíos del cambio económico y, ahora de nuevo, ante las urgencias que emanan de la crisis y el ajuste. Por lo demás, pretender cristalizar instituciones y compromisos de política social a través de preceptos legales o incluso agencias estatales, no parece ser la mejor ruta para fomentar una reflexión renovadora en la materia. Lo que parece urgir son mecanismos de experimentación en todos los niveles del Estado, así como observatorios eficaces que sigan los procesos sociales y estén en condiciones de alertar sobre insuficiencias e ineficiencias no previstas, y sobre todo sobre 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 por qué chocar con las diversas acciones de emergencia y compensación que siguen en el orden del día. De lo que se trata es de darles a estas acciones un horizonte mayor y más consistente de racionalidad sustantiva, donde encuentren un lugar legítimo las negociaciones y las posposiciones de temas y problemas a que sin remedio obligan la escasez y la necesidad de mantener los equilibrios macroeconómicos que tanto ha costado construir.

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

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

b) Mantener y ampliar la participación comunitaria: esto incluye una participación mantenida en el diseño, gestión y vigilancia de los proyectos sociales, sin olvidar que las capacidades para ello no surgen de modo espontáneo ni se distribuyen equitativamente. Quienes menos tienen y más requieren, carecen también de capacidades efectivas, bien instaladas, para deliberar en materia de proyectos y asignación de recursos. En este sentido, la capacitación para volver productiva e imaginativa la autonomía comunitaria es esencial.

c) Una nueva dimensión universalizante. La focalización es inevitable, como lo es el que el paquete formal de previsión y desarrollo sociales ahora esté centrado en la provisión de mínimos de bienestar. Sin embargo, una visión de ciudadanía por lo básico del piso social es indispensable si se quiere pasar de la emergencia a la creación de capacidades que hagan viable una equidad en el acceso a las oportunidades del desarrollo. Habría aquí que buscar más precisión. A manera sólo de apunte: más que una aspiración a soluciones definitivas, de una vez y para siempre, esta nueva perspectiva de cobertura universal en materia de salud, educación y seguridad social, debe verse como un constante ejerci-

cio de experimentación y comunicación, que permita detectar nuevos problemas y actitudes de las comunidades y abra la puerta para la producción de nuevas actitudes y mentalidades públicas, tanto de funcionarios, técnicos y operadores, como de usuarios y actores políticos y sociales. En este contexto, la polarización en torno a la acción y el papel del Estado en materia social puede ceder el lugar a nuevos entendimientos y cooperaciones, que asuman la centralidad de lo público pero que no impliquen nuevos reduccionismos en la materia.

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

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

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

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

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

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

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

En resumen: la crisis del Estado supone una reforma que debe abarcar la economía, los procesos políticos y el entramado de intercambio social que ha articulado el Estado mismo, así sea, como lo muestra la experiencia de México, de un modo precario y nunca totalmente inclusivo. En este sentido, se puede hablar también de una reforma social del Estado, para establecer distinciones analíticas y de proceso con la reforma económica y política del Estado.

Con este enfoque, además, puede proponerse que esta reforma social implica reencauzar el crecimiento a partir de la construcción de visiones integrales del desarrollo. Esta es, ciertamente, una cuestión que sólo puede dirimirse en el terreno político de la definición de estrategias, pero puede adelantarse que la necesidad de dar centralidad a temas sociales de largo aliento y alcance, deriva de la consideración de tendencias y contradicciones que es indispensable abor-

dar para asegurar una sustentabilidad mínima a la siempre inestable y conflictiva ecuación de economía abierta y de mercado con democracia.

La reforma social, así, exige pensar lo social dentro del mismo marco estratégico en que la reforma económica se plantea sus equilibrios; ello supone, más que una adición de lo social a lo económico, el diseño de nuevas relaciones en el conjunto de la forma de desarrollo. Idealmente, si se quiere, la lógica de la eficiencia debería reforzar y ser reforzada por la lógica de la equidad. Este es un ideal que el capitalismo siempre subvierte. Pero a la vez, la práctica histórica misma del desarrollo capitalista enseña con claridad sobre la necesidad de buscar, desde el inicio de los procesos de modernización y ajuste, como los actuales, la superación de la visión residual, marginal, de lo social.

VII. A manera de conclusión

La crisis del Estado y los retos actuales para el bienestar social, adquieren sentido en el cuadro de una modernización sumamente compleja por su globalidad cultural, que no sólo tiene que ver con los deslizamientos económicos o tecnológicos, sino con múltiples factores institucionales y desafiantes reacciones sociales y políticas. A la modernización se le demanda, por ejemplo, que sea un proceso integrador e incluyente y que, a la vez, reconozca en la pluralidad un activo social. Esta exigencia, que de hecho es una tensión, puede ser también, desde el punto de vista político y estatal, una oportunidad, un reto y un compromiso a cumplir con aquellos sectores que tradicionalmente han quedado al margen de los procesos globales de cambio de la economía y la política.

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

Combinar una recuperación valorativa de esta naturaleza, que implica poner en el centro objetivos de equidad social con democracia, con las restricciones y acosos que son propios del proceso de globalización e integración mundial, es el reto de fondo. La cuestión es que, a la vez, pretender minimizar o circunscribir a espacios determinados estos procesos puede implicar rezagos y desgarramientos muy profundos. Todavía hay tiempo y espacio para imaginar un proyecto que responda a la diversidad, el pluralismo y la heterogeneidad que forman la difícil combinatoria de la modernización mexicana en curso. Incorporar los temas de la reforma social es, en esta perspectiva, más que una opción un imperativo para que las promesas del cambio se vuelvan oportunidades efectivas, que en verdad puedan volverse realidades extensas de integración social y cohesión nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- ATTALI, Jacques (1991): *Millenium*, Nueva York, Random House Inc.
- CULPITT, Ian (1992): *Welfare and Citizenship*, Londres, Sage Publications Lim.
- GALBRAITH, John K. (1992): *The Culture of Contentment*, Boston, Houghton Mifflin co.
- GONZÁLEZ TIBURCIO, Enrique (1991): *Reforma del Estado y política social*, México, INAP.
- GORDON, Linda (1994): «Welfare Reform: a History Lesson», *Dissent* (Nueva York) (verano).
- HOBSBAWM, Eric (1994): *The Age of Extremes*, Nueva York, Pantheon Books.
- IBARRA, David (1994): *Interdependencia, ciudadanía y desarrollo*, México, FCE.
- PARAMIO, Ludolfo (1989): «La crisis del Estado Providencia», *Leviatán* (Madrid) (otoño).

Rolando Cordera Campos es profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de México. Miembro del Consejo Editorial de la revista «NEXOS» y director del programa semanal de televisión del mismo nombre, recientemente ha publicado el libro «Las decisiones del poder». Es coautor de «La disputa por la nación» y «El reclamo democrático». Colabora regularmente en diversas publicaciones y revistas de México.