

INTRODUCCION

La presente investigación analiza los cambios que la crisis y la transición político-económica han provocado en la forma de procesar e instrumentar la política social frente a transformaciones significativas en el mercado de trabajo, para responder a los reclamos de una sociedad menos corporativa y más ciudadana, y a las exigencias de una economía más competitiva y abierta al mundo.

Aunque no es intención del trabajo discutir las vinculaciones y los terrenos específicos de la política social y de la política económica, es importante señalar que cuando nos referimos a la primera estamos pensando [de acuerdo con R. Titmus, en sus ensayos sobre el Estado de Bienestar, (1974)] que la política social se encarga de tres áreas básicas, vinculadas entre sí:

- a) Las políticas de producción, administración y acceso a los bienes y servicios públicos (p. e. salud, educación, alimentación y vivienda);
- b) Las políticas de empleo (para los sectores formal e informal) y sus arreglos sobre las formas de remuneración;
- c) Las políticas fiscales: de ingreso y de gasto públicos, de manera específica las referidas a los gastos sociales a través de asignaciones directas, subsidios y transferencias. Esto es, de donde vienen y a donde van los recursos públicos.¹

Para efectos de este trabajo, las tres áreas señaladas se engloban dentro de lo que genéricamente denominamos política social (*social policy*). Sin embargo, entre académicos y autoridades no existe unanimidad respecto de las áreas constitutivas de la política social. Parece no haber dudas en términos de la salud, la educación y la alimentación pero los acuerdos se desvanecen cuando se llega a la vivienda y francamente desaparecen cuando se trata de las políticas de ingresos y empleo, consideradas privativas de la política económica.²

No obstante, sabemos que la política económica y la social constituyen dimensiones inseparables en toda estrategia de progreso. De esta forma aunque

¹ Titmus, R. N. (1974). *Essays on the welfare state*, Londres, UNWIN University Books,

² Draibe, Sonia. (1989). "Una perspectiva del Desarrollo Social en Brasil", en *Revista de la CEPAL* No. 39, Santiago de Chile, p. 49.

los resultados en términos de bienestar social se vinculan tanto con el modelo de desarrollo como con la estrategia económica que sigue cada país, aquí se hará un corte para detectar cambios en las áreas mencionadas de acuerdo con nuestra definición de política social.

En los momentos actuales la economía mexicana se desenvuelve en un esquema de apertura externa y de mayor participación del mercado en una multiplicidad de decisiones. En esta perspectiva el tipo de crecimiento que está surgiendo, dada la enorme concentración del ingreso existente, puede generar (al mismo tiempo que se avance en mayores niveles de eficiencia y productividad) importantes exclusiones sociales, mayor marginación y pobreza. Más aún, podríamos estar ante la conformación de un dualismo, económico y social, en el cual a las áreas de miseria existente se agreguen otras, resultado ya no de la "exclusión capitalista" sino de una pobreza que toma una dinámica propia y se autorreproduce.³

Estamos ante fenómenos nuevos. La sociedad de los años cincuenta, por ejemplo, era heterogénea en el sentido de no ser íntegramente capitalista. Nos encontramos en sociedades plenamente capitalistas; tenemos sectores excluidos y deprimidos, pero todo ello se encuentra, sin embargo, dentro de la lógica y aspiraciones del sistema capitalista.⁴

Bajo esta perspectiva y llevada por la inercia que las condiciones le imponen, la política social puede jugar un papel activo pero fundamentalmente residual y en el mejor de los casos compensatorio de las desigualdades que el despliegue del naciente modelo de desarrollo vaya generando. Es en este contexto, de posibilidades y limitaciones, que se insiste en el papel centralmente activo y articulado que debería jugar la política social fortaleciendo los niveles de bienestar de la población, como sostén en los afanes competitivos y modernizadores. La política social es un instrumento que permite combinar las heterogéneas iniciativas de individuos y grupos, con la cohesión social requerida para hacerlo en unidad. En esta perspectiva la política social es un poderoso instrumento para mantener la unidad entre Estado y nación y fortalecer nuestra soberanía.

Para modernizar al país no hay, en sentido estricto, patrones a copiar. Nadie posee la verdad única. Ni siquiera la experiencia de otros países que viven retos similares es guía segura. Las soluciones a cada reto tienen que surgir de nuestras propias necesidades y realidades.

³ Esta visión de un capitalismo que genera una pobreza redundante se la escuché a A. Warman el 17 de abril de 1990.

⁴ Lechner, Norbert (1990). "El ciudadano y lo público", en *Semanario Política, El Nacional*, 4 de octubre.

Con esta última preocupación, el trabajo define los contornos, las áreas relevantes, pero sobre todo las transformaciones que tendrá que procesar e inducir la política social en un contexto de modificaciones estructurales y cambios vertiginosos. El trabajo tiene por ello una motivación esencialmente prescriptiva, ambiciosa; parte de la convicción de que hoy el país se enfrenta a una gran oportunidad —la de un nuevo desarrollo— pero también a un gran reto: el de la desigualdad y la pobreza.

Para cumplir con los propósitos mencionados el trabajo se organiza en cinco partes. La primera, hace un recuento del arreglo corporativo para el bienestar que surgió en los años treinta. Analiza la conformación, auge y declinación de un estilo de política social que tuvo como base, en el ámbito económico, el crecimiento sostenido, y en el ámbito político la hegemonía de las formas de representación político-corporativas.

En la segunda parte, se revisan los cambios que una economía abierta generará sobre el empleo y sus formas de ingreso. Al mismo tiempo, señala las transformaciones y exigencias que han surgido desde la sociedad civil y el surgimiento de una nueva relación entre el Estado y la sociedad. Estas dos transformaciones (la económica y la política) se juntan para perfilar los ingredientes de lo que podría ser una nueva política social.

En tercer lugar, se discute sobre las necesidades de proporcionar cauce institucional a la pluralidad social existente, fomentando la unidad política. Los extremos de polaridad están representados por la crisis de las instituciones corporativas, en sentido amplio, y la emergencia de las demandas ciudadanas. El problema que se analiza es cómo traducir la diversidad social en un esquema institucional políticamente representativo, que permita poner en acción la voluntad social organizada y volverla política, en particular política social.

La parte cuatro plantea la necesidad de considerar la superación de la pobreza y la disminución de la desigualdad como bienes públicos. Esto es, de toda la colectividad. Ello implica asumir con una nueva filosofía distributiva los retos y saldos que la década precedente dejó sobre las condiciones de vida. En este apartado se perfilan los desafíos de la modernización económica en un ejercicio prospectivo para combatir la pobreza y la desigualdad. Se concluye que la formación de recursos humanos bien preparados y capacitados es un elemento clave para lograr la esquiiva combinación entre crecimiento, equidad y competitividad.

Por último, se analizan los retos de una nueva política pública para el bienestar social. En un contexto matizado por la reforma del Estado, las demandas infinitas y los recursos escasos, se señala que la equidad no es meta exclusiva de la política social, ésta debe ser un objetivo de la estrategia de desarrollo. No obstante ello, se señalan un conjunto de lineamientos para optimar el papel de

la política social, en varias áreas: en su relación con la política económica, en la asignación de los gastos sociales, en materia de empleo y de los ingresos y en las acciones específicas para el combate a la pobreza. Este apartado concluye con lineamientos específicos para una reforma institucional en el ámbito del bienestar social.

Esta investigación es producto de una preocupación personal que se volvió ocupación y en ocasiones obsesión a lo largo de mi desarrollo académico y más recientemente como Secretario del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. El desempeño de esta última función me permitió beneficiarme de una rica y estimulante discusión. Largas charlas con Carlos Tello y Oscar Reyes Retana M., así como el desarrollo de trabajos previos sobre la crisis de la economía mexicana elaborados por separado con Rolando Cordera y Fernando Calzada, fueron definiendo y perfilando las preocupaciones que se exponen en este trabajo. El entusiasta apoyo que me brindaron Armando Legaspi y Agustín Moreño fueron definitivos para concluir en los tiempos requeridos. Como se dice en estos casos, a todos gracias pero la responsabilidad de la investigación es completamente del autor.