

V

LINEAMIENTOS PARA UNA POLITICA PUBLICA EN MATERIA DE BIENESTAR SOCIAL

Aunque en las áreas donde se concentra la acción de la política social (gasto social, empleo, administración de los servicios públicos) el Estado juega un papel estelar, no todo lo debe ni lo puede hacer éste. Cada vez mayor número de personas y grupos están de acuerdo en que la política de bienestar social es sobre todo una política pública, esto es, socialmente construida. Ello implica considerar que el Estado tiene un papel prioritario y central -principalmente regulador y coordinador- pero en ningún caso monopólico.

Los retos de una política pública para el bienestar social: una visión global

Una política social moderna debe ser por definición pluralista y multifacética⁷⁵. En esta perspectiva habrá que aceptar, con base en estrictos criterios de eficiencia que, tanto las acciones gubernamentales como las que no lo son pueden ser partes componentes de una política pública, que en consecuencia, las vuelve esencialmente complementarias.

En una etapa donde se eliminan y se transforman los instrumentos de intervención estatal sobre el mercado, tiene que pensarse simultáneamente en el aumento de los controles de la sociedad civil sobre éste. El hecho concomitante, de fondo, es que no sólo el mercado debe ganar independencia, sino que el ciudadano también debe ganar vigor frente a él. En el mercado protegido, monopólico, el ciudadano puede ser más miserable que frente al poder público. Paga lo que le cobran y consume lo que le dan⁷⁶. En una óptica de reforma, entonces, el problema no es sólo ceder en intervenciones del Estado para

⁷⁵ Bustelo E. (1989). "Política Social en un contexto de crisis: será que se puede", en *Revista de Economía de América Latina* 18/19, CIDE, México, D. F.

⁷⁶ Villa, Manuel (1990). "Las relaciones del Estado", en *Nexos* No. 145, enero, México, D. F.

beneficio de la acción privada, sino distribuir en equidad ese espacio de acuerdo a los derechos del inversionista pero también a los del ciudadano.⁷⁷

La reforma de las relaciones del Estado debe implicar un proceso a través del cual se fortalezca al ciudadano y a sus organizaciones, no sólo como individuo sino como miembro de nuevas y múltiples asociaciones directamente ligadas con sus diversas esferas de interés y aptas para defenderlo de otros intereses.

En México, por su rol activo y la historia, no podemos pensar en el mejoramiento del bienestar social sin la presencia del Estado. Sin embargo, en los últimos años hemos asistido en el área de la atención social, a una proliferación de actores sociales no institucionalizados, de organizaciones solidarias, sin fines de lucro, como parte de redes de autorregulación y reproducción social, que indican una sociedad civil más solidaria y menos egoísta que la que normalmente pensamos. Algunos actores expresan demandas de modificación institucional y todos buscan satisfacer sus necesidades puntuales.⁷⁸

Sin caer en la ilusión de la extinción del Estado, el rescate del espacio individual ciudadano entronca con el redimensionamiento del Estado. Estos procesos pueden ser de gran ayuda para modificar el poder de las burocracias y de las grandes concentraciones de autoridad, propios de los sistemas de seguridad social de tipo piramidal, precisamente a partir de una gestión estatal descentralizada (Almada Bay, I. 1990).

En el caso de los servicios públicos a la población abierta, el municipio debería ser el destinatario final de esta reforma y convertir al nivel municipal en la unidad de operación primordial para la ejecución, y la evaluación de muchas acciones de bienestar social.

Ignacio Almada Bay, citando a P. Rosanvallon, ha dicho que en México hacia el mediano plazo, habrá que transformar "la deuda social del Estado (vertical), en una organización estrictamente horizontal de solidaridad"⁷⁹. Aunque la apreciación puede resultar un poco exagerada, habrá que considerar que efectivamente la consolidación de los derechos sociales se realiza más en los niveles locales que en los centrales, que no se puede propugnar por un desarrollo social basado en la separación del Estado, sino en una articulación de las instituciones representantes del Estado, de carácter local y la sociedad civil, para lo cual habrá que empeñarse en la reconstrucción de un tejido social más organizado y solidario, no sólo no estorbando sino apoyando a las asociaciones autogestiona-

⁷⁷ Calzada, Fernando (1990). "El Estado a debate", *Semanario política, El nacional*, agosto, México, D. F.

⁷⁸ Almada Bay, I. (1990). "Siete tesis equivocadas sobre salud y sociedad", en *Nexas* No. 149, mayo, p. 67, México, D. F.

⁷⁹ En Almada Bay I. *Op. cit.* P. Rosanvallon. *La crise de L'etat providence*, Paris, Seuil, 1989.

rias y abriendo mecanismos de participación próximos a todos los ciudadanos. Sólo así, vinculando distintos ritmos, se podrá impulsar a las organizaciones no gubernamentales con base territorial, actuando con ellas a fin de atender las infinitas demandas que reclama el bienestar social.

Existe, sin duda, en materia de necesidades esenciales un problema de recursos escasos y limitados ante demandas infinitas. Le ha tocado a M. Rocard recordar que para poner bienes y servicios a disposición de la población no hay más que dos vías: el mercado o el racionamiento⁸⁰. En los momentos actuales, pareciera que la dotación de servicios a la población cautiva de las instituciones públicas se asemeja más a un racionamiento, afectado por los recortes de los gastos sociales, lo que es al fin y al cabo una distribución establecida por la autoridad. ¿Cómo asumir esto en un contexto de limitaciones financieras? Tal vez sería más provechoso establecer una concertación con los asegurados, los contribuyentes, los prestadores y los usuarios de los servicios (que explícitamente asuma las limitaciones de recursos financieros y los ajustes temporales o duros que hay que tomar para asimilar provechosamente la crisis), que repercutir negativamente, por la vía de los hechos, en la calidad del servicio y en la disminución de los salarios del personal; disimulando las enojosas listas de espera y dejando que los obstáculos al acceso y al financiamiento de los servicios públicos jueguen el papel equivalente al del precio como limitante de la demanda.

Al mismo tiempo se requiere vincular las experiencias de participación de los propios beneficiarios y de compromisos (concertación) con asociaciones de voluntarios y de redes de organizaciones no gubernamentales, para llevar adelante las políticas. Ahora bien, este aspecto requiere nuevas formas de relación social y exige un reordenamiento de las relaciones de estos sectores de la sociedad con el Estado y la economía. Es más, ahí donde antes predominaba el Estado o el mercado (o sus diferentes entrecruzamientos) pueden pasar a ocupar un lugar estas nuevas formas de "solidaridad social".

Existe en nuestro país un complejo sistema de bienestar social cuyas partes actúan a veces en forma yuxtapuesta y en ocasiones a contrapelo. Además de la política y la institucionalidad gubernamental en esta materia, existen en el otro extremo organizaciones que tienen que ver con las relaciones de parentesco, los amigos, los vecinos, los comités de solidaridad, la comunidad inmediata, en fin el *núcleo familiar ampliado*, que en estos años de crisis absorbió y logró procesar en forma impresionante las limitaciones adversas que el ajuste económico le impuso a las condiciones de vida. En forma adicional coexisten dos grandes subsistemas: uno que opera con los precios de mercado en las áreas, de vivienda,

⁸⁰ Rocard M. (1988). *¿Coherencia o ruptura? Tercer tiempo político 1979-1985*, México, FCE.

salud, educación y alimentación. Estos servicios privados actúan motivados por un *espíritu comercial* y están destinados a importantes grupos de la población de elevados ingresos, y por último todo un *sector de organizaciones no gubernamentales* (ONG) formado por asociaciones sin fines de lucro que se dedican a una resolución muy amplia de problemas (Bustelo, E. 1989).

El reto de una política social *plural y multifacética* sería poner a trabajar estos cuatro subsistemas en sentido progresivo y de una forma coordinada para evitar desperdicio de recursos y huecos que queden sin llenar (equidad y eficiencia).

Es decir, se trataría de potenciar no sólo la típica relación vertical gobierno-grupos necesitados, sino que se requerirá generar mecanismos (y suprimir otros) que logren imprimirle rumbo y sentido a toda la vitalidad social que se expresa en cada una de las distintas esferas que buscan el bienestar social de la población, esto es, vigorizar y aprovechar la relación sociedad-sociedad que durante mucho tiempo ha permanecido aletargada y adormecida.

Estas organizaciones no gubernamentales suelen ser pasadas por alto en la construcción de las políticas públicas. Se les interpreta frecuentemente como procesos residuales de escasa eficiencia, y la labor que tratan de desplegar en muchas ocasiones suele ser sustituida por servicios asistenciales directos. No se percibe el enorme potencial que pueden desarrollar. De allí que la iniciativa popular y la creatividad que contienen resultan tremendamente golpeadas por la acción burocrática y tecnocrática de muchos organismos estatales. La institucionalidad del Estado debe apoyar y estimular estas organizaciones solidarias.

No se está planteando -y es poco creíble- que el gobierno y su institucionalidad social se desquebraje por el acercamiento a las demandas concretas de la población. El proceso de tránsito no puede tener como único sustento la emergencia social y el deterioro de las instituciones estatales, menos aún en un país como el nuestro donde el aparato estatal ha adquirido una gran complejidad⁸¹. El cambio tendrá que ser parte del proceso de transición en que se encuentran la economía y la sociedad mexicanas. Sin embargo, existen inercias y riesgos; el obstáculo mayor es no proporcionar respuestas a la altura de las nuevas exigencias. El Estado puede recuperar y absorber este tipo de demandas sin alterar la esencia de la institucionalidad pública y reproducir un clientelismo gremial de nuevo tipo en la política social. El Estado está capacitado y puede, puntual, directa y asistencialmente generar una acción de "respuesta a la presión ciudadana" y no beneficiarse de la energía transformadora de las nuevas demandas sociales.

⁸¹ Cordera, R. (1988). "La democracia difícil (pre-posiciones)".

El riesgo más grande reside en que si esta acción se procesa sólo respondiendo a demandas tan necesarias como puntuales (i. e. lecherías, guarderías, viviendas), sin pasar al nivel político (esto es, evidenciar la estructura de poder en este campo, que se ha apropiado de instituciones y recursos) puede darse una reafirmación del Estado paternalista y de las políticas sociales que urge cambiar. Puede ocurrir que la fuerza de la inercia, la urgente necesidad de hacer cosas, tan fundamentales como necesarias, lleven a un pragmatismo operativo y a una práctica social indeseable, reivindicadora, y hasta asistencial. El riesgo es que se pueden reproducir precisamente las prácticas clientelistas que se desean modificar. No hay que olvidar que en nuestro país las capacidades para dar respuesta a las demandas sociales continúan organizadas por la institucionalidad estatal, con su carga clientelista y de poder.

Se debe de evitar que se diluya y disperse esta energía social, capaz de transformar la dinámica y el contenido de las políticas de bienestar. Así como no se puede negar la fuerza motriz del reclamo ciudadano, también se debe evitar la ingenuidad de actitudes que hagan recaer sólo en ellos la responsabilidad pública que se tiene en la materia. De la misma forma, tampoco es deseable reeditar formas paternalistas que ya no tienen cabida y que además suplantarían dinamismos y actores.

La principal función de la participación es liberar el potencial creativo que las sociedades manifiestan como resultado de la diversidad que contienen. En este sentido, el papel de la participación debe ser conciliar diversidad con creatividad, mientras que el rol del Estado debe ser estimular y crear mecanismos capaces de conciliar esta participación en sus múltiples formas y heterogéneas expresiones.

Un esquema de política social multifacético deberá combinar el potencial de las relaciones de solidaridad del núcleo familiar ampliado, la libertad de iniciativa y la promoción de formas de organización voluntaria con una orientación global, centralmente participativa del sector público. Más que el Estado haga todo, se requiere que se aboque a *atender las demandas de quienes más lo necesitan* y saber aprovechar las potencialidades y dinámicas de los distintos grupos sociales de tal forma que se pueda generar una convergencia en objetivos e intereses para cada esfera, aunque con formas y medios, propios y diferenciados.

El sector público debe recuperar en este nuevo contexto su papel rector en el bienestar social. Ello implica una estrategia expresa respecto a los otros "subsistemas" del bienestar social, a través, por ejemplo, de mecanismos de regulación de la producción privada y de las ganancias de los servicios de bienestar estableciendo normas de calidad y precios; recuperando las condiciones de vida y salarios de los trabajadores del sector público para hacer frente a las nuevas condiciones competitivas que el mercado le impone a todos.

Ello no implica quitarle responsabilidad a la política gubernamental. Implica más bien transformarla con el impulso del interés individual y el potencial comunitario y convertirla en una real política pública.

De la política social a la política económica

El contexto para el despliegue de una nueva política social está formado por un deterioro productivo y social heredado de la década pasada y por cambios acelerados en la técnica, en los modos de producir, de organizar la producción y los intercambios de todo tipo. En este contexto las naciones como México se modernizan para adaptarse y aprovechar los cambios que provienen de la economía internacional, con dinámicas propias que no esperan y ello le impone a la economía nacional (de principio a fin) el signo de la apertura comercial y financiera.

Aunque los datos de la década de los ochenta, en algunas dimensiones de la calidad de vida, permiten comprobar la existencia de cierto grado de independencia entre las fluctuaciones de los indicadores del progreso social y los del desarrollo económico. No hay duda de que la política macroeconómica, en el corto plazo, es la más influyente sobre la equidad: implica el crecimiento de la producción, el empleo, el consumo privado, el gasto social y el salario. En estas variables se concentra el núcleo de la política inequitativa de corto plazo. Los objetivos, en este caso, deben orientarse hacia un acuerdo sobre las políticas de precios, salarios, de ingresos públicos y de gastos sociales, con el fin de tener control sobre los equilibrios macroeconómicos y consolidar políticas que permitan, más allá de las urgencias cortoplacistas, la expansión económica equitativa.

Asignar prioridad a la recuperación del progreso social implica mejorar el diseño de la política económica. Es claro que las acciones en estos dos campos (lo económico y lo social) constituyen una unidad. La política económica produce efectos sobre las condiciones sociales. Esta debe buscar un crecimiento balanceado, que esté financiado en forma adecuada. Esto es, propiciar un balance ordenado, pero sobre todo sostenible entre el crecimiento económico, los equilibrios internos (precios y finanzas públicas) y el frente externo. Es decir, la indispensable "estabilidad macro".⁸²

Tradicionalmente se ha considerado a la política social como separada de la política macroeconómica y con un rol compensatorio de los costos que ésta impone sobre determinados grupos.

⁸² De la Piedra, E. (1989). *Como recuperar el progreso social en América Latina*, Informe de un seminario de políticas del IDE, No. 17, Banco Mundial.

Se requiere de un alto grado de flexibilidad instrumental pero sobre todo conceptual que permita incorporar selectividad en las políticas macroeconómicas, buscando alcanzar no sólo resultados globales sino la estrategia más apropiada en términos de bienestar social. Aunque es fácil decirlo, en términos de "ingeniería" administrativa y política, es muy complicado formular e instrumentar una estrategia que permita crecer, estabilizar y distribuir.

La experiencia nos indica que la búsqueda de los objetivos sociales no debe llevarse a un punto tal que se ignore los límites de lo posible en el campo económico. Esto es, respetar la economía. Hay que asumir en forma expresa, después de una década de descenso en la tasa de inversión, y en algunos indicadores vitales, el "trade off" que se establece entre la distribución, el crecimiento y la misma estabilidad macroeconómica.

El objetivo debe ser aumentar, en el margen, la participación en el ingreso total de los más necesitados. Situados en un horizonte donde la economía crece, no parece suficiente la acción del crecimiento económico para reducir los graves niveles de pobreza y marginación. No obstante, en una economía en crecimiento es más fácil disponer de recursos fiscales, además con un horizonte macroeconómico estable, la inversión puede impulsar la creación de actividades productivas y el gobierno no tendrá tantas presiones en el balance presupuestario. En síntesis, y reiterando, el crecimiento y la estabilidad macroeconómica facilitan política y socialmente la aplicación de acciones distributivas.

En este contexto, la desigualdad y la pobreza extrema deben entenderse como manifestaciones globales de una forma de organización económica. Son fruto de todo un sistema de relaciones (políticas-económicas) y su reducción requiere -sin desmedro de las acciones puntuales y focalizadas- de estrategias de conjunto, sistémicas, que afecten beneficien e involucren a la sociedad en su conjunto. En este sentido, las exigencias de la política social hacia la política económica pueden resumirse en los siguientes aspectos:

- a) La superación de la pobreza y la reducción de la desigualdad no pueden ser logradas sólo a través de un programa o entendidos como problemas parciales, privativos de la política social. Esto es, la equidad no puede ser meta exclusiva de la política social, ésta debe ser un objetivo central de la política de desarrollo.
- b) Mantener la estabilidad macroeconómica e impulsar la recuperación del crecimiento: ambos procesos, a pesar de ser necesarios, no son suficientes para un mayor bienestar social.
- c) Globalizar la política de ingresos de tal forma que permita una acción integral en materia distributiva. Esto con dos propósitos: primero, elaborar un paquete de políticas distributivas, que vayan del decil más rico (o tal vez del veintil) a los primeros deciles de pobreza extrema. Y segundo, evitar políticas que produzcan un mayor encono entre los grupos pobres y los

- sectores medios que también resultaron ampliamente afectados en la década de los ochenta (véase cuadro 15).⁸³
- d) Propiciar un desarrollo de mercado realmente competitivo que tenga como propósito el incremento de la productividad. Las prácticas de desregulación deberán ser particularmente activas transformando estructuras monopólicas.⁸⁴
 - e) Construir una política de ingresos tributarios para una economía abierta. Esto es, optimar la capacidad de captación considerando el nuevo dato de competencia con tasas impositivas internacionales. A ello habría que agregar la capacidad de establecer acuerdos fiscales sobre capitales fugados que normalmente no pagan impuestos en su país de origen ni en el de destino.⁸⁵

En el ámbito estricto de las políticas sociales habrá que contestar la interrogante de qué tanto se puede avanzar en el progreso social, a partir de políticas orientadas a reducir la tasa de crecimiento poblacional.

El crecimiento económico pasado, no generó una significativa disminución de la pobreza a pesar de los montos asignados al bienestar social, entre otras causas, por la dinámica poblacional (3.5% anual). El rápido crecimiento poblacional contribuyó a exacerbar la pobreza y a reducir la efectividad de las políticas sociales. Es crucial, en una perspectiva estratégica vincular las acciones de combate a la pobreza con las disposiciones y políticas en materia de población.

De acuerdo con la definición de política social proporcionada por R. Titmus, las áreas que dan contenido a esta política son tres: los arreglos institucionales de producción y acceso a los bienes y servicios proporcionados por el Estado, el origen y destino de los recursos públicos que le dan continuidad a la seguridad y prevención sociales proporcionada por las instituciones y por último, las políticas de empleo (las explícitas y las que derivan del crecimiento económico) y sus arreglos sobre las formas de ingreso. Aunque esta clasificación puede resultar limitante en muchos aspectos, (no incluye la dimensión demográfica, o la participación no gubernamental, por ejemplo), es con base en su ordenamiento que se proponen un conjunto de transformaciones que pueden dar contenido a una política de bienestar social para una economía abierta y en transición. En este sentido, se hará un planteamiento más amplio en tres aspectos: a) las asignaciones del gasto social; b) los empleos e ingresos en una economía abierta y c) políticas específicas para superar la pobreza y disminuir la desigualdad.

⁸³ Véase Reyes Heróles, G. G. J. (1990). "Modernización y reforma del Estado: la estrategia redistributiva", en *Revista Nexos*, No. 151, julio, México, D. F.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ Cordera, R. y Lustig, N. Intervenciones en el Seminario Internacional de Combate a la Pobreza, San Cristóbal de las Casas, Chis., agosto de 1990.

La asignación de los gastos sociales

Por el contexto y la herencia de deterioro social de la década pasada el crecimiento del gasto social no es una preferencia doctrinaria sino que se convierte en una imposición de la realidad. No es desconocido que en nuestro país el principal instrumento distribuidor es el gasto público. Este instrumento satisface al mismo tiempo crecimiento y equidad. En esta perspectiva deben tenerse claros aquellos rubros del gasto que tienen un efecto inmediato sobre el bienestar (por la redistribución de consumos) de aquellos que tienen efectos también directos, pero no inmediatos sobre la distribución del ingreso (como los gastos en salud, educación) (Reyes Heróles, G. G. J. 1990). Para ello se necesita reasignar el gasto público con el fin de incrementar los gastos sociales. No obstante que todo ello es básico, el problema central radica en que el gasto social no puede continuar ratificando la distribución del ingreso asociada a la estructura ocupacional existente.

Junto al crecimiento del gasto se precisa su reorientación. Esto es, proteger a los grupos más vulnerables, en pobreza extrema, y establecer las bases de una estrategia estructural de largo plazo (piso social básico) que incluya el acceso a los servicios sociales y el desarrollo de actividades productivas⁸⁶. Modificar el gasto implica transformar la estructura actual de asignación, en muchas ocasiones concentrada y elitista. Implica, por tanto una cancelación de condiciones de privilegios de algunos grupos.

Sin embargo, no todo es miel sobre hojuelas en materia de asignación de recursos para reducir los niveles de pobreza extrema. De acuerdo con N. Lustig, idealmente para maximizar la meta de reducción de la pobreza en el menor tiempo posible los recursos tendrían que etiquetarse hacia los grupos pobres. Pero etiquetar todos los recursos sólo hacia los grupos más necesitados puede significar una baja en la tasa de ahorro, sobre todo si el origen de los recursos fiscales proviene de impuestos a los grupos medios que fueron los que más perdieron en la década pasada. También puede implicar una más baja productividad de los recursos transferidos. Ello es así, porque los gastos en salud y educación para los grupos no pobres tienen una alta productividad marginal en términos de producto potencial⁸⁷, de respuesta más ágil en el corto plazo que los grupos pobres.

Existe un "trade off" entre la reducción de la pobreza con este tipo de asignaciones y el crecimiento del producto potencial.

⁸⁶ Véase Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1989). "Lineamientos programáticos de combate a la pobreza".

⁸⁷ Lustig, Nora (1990). "Poverty and income distribution in Latin American in the 1980's: recent evidence and policy alternatives".

Siguiendo a la autora del texto citado, transferir recursos a los grupos más necesitados puede realizarse a través de tres mecanismos:

- a) *Con transferencias de ingresos corrientes.* (Subsidios alimenticios, y no alimenticios, transferencias en efectivo, como seguros al desempleo y programas de empleo). Esta posibilidad es adecuada sobre todo para grupos en situaciones extremas y/o de desastre. De hecho se reparten consumos, bienestar, etcétera.
- b) *Con una política de formación de recursos humanos,* que permita la acumulación de activos "no enajenables" tales como la salud, la educación y el conocimiento técnico que los pobres poseen (vacunación, sistemas adecuados de drenaje y agua potable, etcétera).
- c) *La inversión en obras que incrementan la productividad de los activos de los grupos más necesitados* (irrigación, electricidad, caminos rurales de mano de obra).⁸⁸

La inversión en activos no enajenables, como la salud y la educación o en infraestructura física para grupos pobres tienen la desventaja de que no reducen la pobreza en el presente, en forma inmediata. La ventaja es que atiende tanto criterios de equidad como de eficiencia para una mayor productividad futura.

Las transferencias corrientes debieran asignarse a grupos que requieren ayuda inmediata. Estas acciones aunque no tienen el propósito de incrementar en forma permanente los ingresos, sí incrementan de manera inmediata los niveles de bienestar⁸⁹ (por ejemplo repartos de cupones de leche, tortibonos, vacunación intensiva).

Decidir cual es la óptima asignación entre numerosas opciones es sumamente complejo. Entre otras cosas porque a la toma de decisión le pueden interesar resultados tangibles, en plazos cortos, más que inversiones que fructifiquen en periodos futuros. La experiencia nacional y de otros países (Brasil, Costa Rica) señala algunas lecciones que pueden ser de utilidad en nuestro caso:⁹⁰

- a) Los beneficios se incrementan cuando las acciones se instrumentan, no en forma independiente sino en combinación con otras (la idea de integralidad). El problema más grave, tanto en términos de eficiencia como de equidad es que, lo que se avance por un lado, se puede desandar por otro. Por ejemplo, la educación primaria puede tener poco sentido con niños

⁸⁸ Lustig, N. (1990). *Op. cit.*

⁸⁹ Etiquetar las transferencias corrientes a pesar de sus beneficios tiene sus dificultades. Por ejemplo, los costos políticos y administrativos pueden ser muy altos, puede pervertirse el efecto de los incentivos y los grupos medios pueden protestar por no ser sujetos de las acciones.

⁹⁰ Mc Groovey, W. y Riboud, M. (1990). "Public social spending: what can México learn from the experience of Brasil and Costa Rica" multicopiado, agosto.

- malnutridos y con precaria salud, esto es, se requieren programas que interactúen en una dirección global que proporcione la visión de un "paquete de políticas".
- b) Con un nivel dado de recursos, se requiere concentración o focalización hacia los grupos de interés. Sin embargo el énfasis en lo específico no debe hacer perder de vista al conjunto. Esto es, el contexto económico y político donde se está aplicando la acción puntual.
 - c) La acción directa y focalizada que se requiere asumir como tarea urgente no sustituye una dinámica global favorable al empleo, al mejoramiento productivo y al aumento real de los ingresos del trabajo. Sin volver al simplismo del pasado que veía en el desarrollo un proceso generalizable que cubriría con sus beneficios al conjunto de la sociedad. Es indispensable tomar en cuenta las limitaciones de la política focalizada y específica.⁹¹
 - d) La pregunta de cuánto es mucho o poco en materia de gasto social sólo puede contestarse mirando hacia atrás y comparando lo que gastan (y cómo gastan) otros países. Comparaciones internacionales y evidencias sobre ineficiencias en los programas sugieren que un 10% del PIB puede ser adecuado para un país como México. (Contando que para 1991 será de alrededor del 8% del PIB).⁹²
 - e) El gasto social debe beneficiar, en forma proporcional, a los sectores más necesitados: ello depende de los diferentes pesos que se le dan a las distintas áreas de gasto social (salud, educación, alimentación, vivienda), y a la composición y las preferencias que se le proporciona a cada parte del programa (i. e. más importancia a la educación primaria, que a la super-rior).⁹³
 - f) El gasto social en programas que ayudan a construir un capital humano en niños menores de 10 años (i. e. atención primaria en salud, asistencia nutricional del niño, educación primaria) puede ser un gran apoyo en términos del crecimiento potencial de la economía.

Aunque en forma breve, es importante preguntarnos por el origen de los recursos que podrían financiar los programas sociales. Un manejo macroeconómico prudente obliga a que la mayoría de los ingresos sean cubiertos por

⁹¹ Cordera, Rolando. Intervención en el Seminario Internacional de Combate a la Pobreza, San Cristóbal de las Casas, México, agosto 1990; y Sojo, Ana. (1990). "Naturaleza y selectividad de la política social", en *Revista de la CEPAL* No. 41, Santiago de Chile, agosto.

⁹² Por ejemplo Brasil dedica 10% y Costa Rica 17.5% de su PNB. Cuando se comparan las condiciones sociales de estos países se llega a la conclusión de que los recursos financieros solos no son suficientes.

⁹³ Por ejemplo, Brasil asigna tres veces menos de lo que destina Costa Rica en gastos de salud (se da preferencia a los servicios básicos en salud etiquetándolos hacia los grupos pobres). En cambio Brasil asigna el doble que Costa Rica a la vivienda y servicios relacionados y a la seguridad social; servicios que benefician sobre todo a los grupos medios.

impuestos explícitos. Por razones de equidad se debe pedir que los impuestos tengan la mayor progresividad posible, en el marco de una economía abierta y en crecimiento. Al mismo tiempo se requiere eficiencia en el manejo del sistema tributario. El desafío es encontrar un sistema que tome en cuenta y combine en forma virtuosa estos dos criterios (equidad y eficiencia). En relación con la política económica, la política social tiene un encadenamiento hacia atrás vía el financiamiento, y hacia adelante porque crea una mejor base para incrementar el ingreso mediante mejoras en la productividad del trabajo.

Cuando se inicia una estrategia de política social normalmente existen un conjunto de programas y subsidios operando. Con recursos limitados existe la necesidad de eliminar algunos subsidios y reducir otros gastos y partidas. Habrá que ser cuidadosos de que esta situación no provoque inequidades en los sectores medios de la población que se han visto crecientemente empobrecidos.

En palabras de Nora Lustig "La cruzada antipobreza no puede caer en los hombros de los sectores medios del país"⁹⁴. Es importante que la economía política de una nueva estrategia de bienestar social, se base en impuestos a los grupos de mayores recursos sin que ello bloquee la acumulación y las metas estabilizadoras. También pueden ayudar a este propósito la disponibilidad de financiamiento externo y la posibilidad de reducir los beneficios y subsidios que van a los grupos de ingresos medios y altos sin que ello provoque problemas políticos y sociales.

Bajo la idea de justicia social, los recursos deben concentrarse en los grupos pobres y dejar fuera a otros perdedores, por no ser pobres. Sin embargo, la aplicación de principios de compensación a grupos perdedores (de equidad y eficiencia) llevarían a la conclusión de asignar los recursos a los sectores medios a pesar de no ser pobres. La lógica del crecimiento nos lleva también a la misma conclusión (Lustig, N. 1990).

Esta última reflexión sólo tiene el propósito de matizar las acciones de una política de bienestar social, que debe procurar, sin duda, darle más a quien más lo necesita, pero ni por razones de eficiencia productiva (crecimiento, acumulación) o de justicia social se puede dar la espalda a los sectores medios, quienes fueron los perdedores netos de los años de crisis y ajuste. La política social por definición debe ser equitativa y ahora más que nunca se requiere que proporcione soluciones globales, sistémicas al *problema de la pobreza extrema*, pero también *al de la desigualdad* de muchos grupos de la población.

⁹⁴ Lustig, Nora. *Op. cit.*, p. 46

Empleos e ingresos en una economía abierta

La transición en el modelo económico y la apertura externa traerán inevitablemente secuelas para el empleo, en los ingresos provenientes del mercado laboral y en el mundo de las relaciones laborales. De hecho, en la década de los ochenta el mercado de trabajo ha sufrido transformaciones estructurales.

El empleo y el salario han sido los mecanismos más generalizados para acceder a un ingreso y con ello a un mayor nivel de vida. El empleo que generó la economía durante las etapas de crecimiento sostenido tuvo las características de ser estable, seguro y casi adecuadamente remunerado, ubicado en el sector formal de la economía y con las prestaciones previstas por la ley o las que permitan las condiciones. Las transformaciones ocurridas en la economía han potenciado una forma de empleo crecientemente informal que es la antítesis del que se genera en el sector formal de la economía. Esta tendencia cuestiona la forma de asignación del "salario social" (i. e. gastos asociados a la salud, educación, alimentación, vivienda) vinculado al esquema empleo subordinado-sindicato-seguridad social.

El patrón de relaciones laborales que surge en el México posrevolucionario ha tenido una determinación estatal muy fuerte derivada del pacto entre el Estado y el movimiento sindical. Las discusiones que se han dado (1989) sobre la posibilidad y necesidad de modificar la Ley Federal del Trabajo han apuntado a la transformación de aspectos centrales del patrón de relaciones laborales imperante en México.⁹⁵

La situación actual tiende a modificar el modelo contractual descrito hacia otro más flexible, que en muchas ocasiones tiende a la unilateralidad empresarial en las decisiones del trabajo con respecto a los sindicatos (De la Garza, E. 1990).

Desde el punto de vista de las relaciones con el Estado este corporativismo implicó una sobredeterminación de la corresponsabilidad en la marcha del Estado sobre su función de contratación. Ello provocó que su espacio privilegiado de acción fuese el diseño y la influencia sobre las políticas estatales. En esta relación, el Estado tuvo el monopolio de la representación. Este sindicalismo desempeñó además un papel importante en el desempeño del sistema político electoral, en la gestión de la reproducción pública de la fuerza de trabajo, y en

⁹⁵ Las características estelares de este patrón laboral fueron: a) el carácter tutelar del Estado donde el trabajo era la parte débil de la relación capital-trabajo, lo que le confería un control estatal del conflicto y de la negociación colectiva; b) control organizativo, representado por el sindicalismo oficial, con registro necesario en sindicatos, cláusulas de exclusión y exclusividad y afiliación al PRI; c) protección limitada del salario en función de las políticas económicas y de las políticas políticas, con sistema de prestaciones económicas; d) protección limitada al empleo y al desgaste de la fuerza de trabajo.

las acciones de las políticas de empleo y salarial. Como contrapartida nunca tuvo una contrapropuesta a la gestión empresarial de las empresas y los procesos de trabajo, más allá de aspectos puramente defensivos.

E. de la Garza nos recuerda que al mismo tiempo la cultura sindical fue de tipo patrimonialista: los dirigentes, a pesar de ser formalmente electos, se comportan como si fuesen los propietarios de las organizaciones y de los sistemas de prestación social que gestionan. Su actuación nunca lo convirtió en un sindicato ofensivo para la producción. Su intervención fue patrimonialista para afianzar el control corporativo. Fue eficiente para el control político de los trabajadores, sólo en los momentos de auge de la economía, pero su gestión ha venido significando un despilfarro de recursos sociales para ganar el favor o la pasividad de los trabajadores, o de la élite de éstos (De la Garza, E. 1990).

Es decir, altos costos y baja productividad fueron en parte consecuencia de este tipo de gestión sindical, así como una cultura obrera que vivía del favor de los dirigentes o de su buena voluntad (las excepciones se ubicarían en los sindicatos de telefonistas y electricistas). En la crisis actual y ante la estrategia empresarial de reestructuración, la relación corporativa se vuelve un elemento contradictorio con las políticas de modernización y flexibilidad de las empresas tendientes al incremento de la productividad. Hasta hace poco no parecía existir solución segura ante la incapacidad de surgimiento de un proyecto sindical alternativo que compaginase el interés por la productividad con el control social y político del movimiento obrero.

Las alternativas provenientes del sindicalismo se mueven, según, Enrique de la Garza en tres líneas:

- 1) La línea del antiguo corporativismo sindical, acostumbrado a los arreglos al nivel de las instancias estatales. Su característica: mínimo conflicto obrero patronal sin una contrapropuesta productiva, excepto la de tratar de menguar algunos efectos sociales de la modernización sobre los trabajadores. Es la reafirmación del viejo Estado de la revolución mexicana, del antiguo corporativismo que sólo ve la crisis de los sindicatos como una crisis a nivel del Estado y no concibe también sus crisis por debajo. Esto es, al nivel de las relaciones en los procesos de trabajo.
- 2) El nuevo sindicalismo de la maquila del norte. En alguna de estas zonas el antiguo corporativismo tiende a ser sustituido por un sindicalismo menos protector de la fuerza de trabajo dispuesto a aceptar contrataciones más flexibles y unilaterales y a hacer depender menos del Estado las relaciones laborales. Por sus características es de difícil implantación en grandes sindicatos de industria y en zonas de tradición sindical.
- 3) La federación de sindicatos de bienes y servicios. Creada en abril de 1990, tiene como cabezas a los sindicatos de telefonistas y electricistas. La

estrategia de la nueva federación se diferencia del antiguo corporativismo en dos aspectos básicos:

- a) Define el espacio de la producción como un terreno nuevo de intervención propositiva de los sindicatos para la modernización productiva (el ejemplo típico son los telefonistas). No es un sindicalismo opuesto a las flexibilizaciones de la fuerza de trabajo pero buscará que éstas se den con bilateralidad entre empresas y sindicatos y
- b) Flexibilización de la relación corporativa con el Estado. Esta flexibilización no debe entenderse necesariamente como ruptura de la alianza histórica entre movimiento obrero y Estado, sino que la vuelve menos rígida y mecánica. Ya no será a través de la afiliación de los sindicatos en bloque al PRI. Se trataría de ir redefiniendo los términos de la alianza en cada coyuntura, con ganancias políticas para la dirigencia sindical y para el partido de Estado en cuanto a tener clientelas electorales más seguras por la vía del consenso y con aprobación de asambleas obreras.

Esto es, la posibilidad de un nuevo corporativismo depende en buena medida de que se logre cambiar la cultura obrera con respecto al trabajo.⁹⁶

En el mismo orden de ideas, se requiere una propuesta novedosa en el campo técnico-económico del empleo y sus formas de remuneración. Esta reflexión tiene como telón de fondo, la apertura económica y los procesos de creciente heterogeneidad en los mercados de trabajo.

- a) *Las iniciativas de una mayor flexibilización y adaptación del mercado laboral, aunque generarían una mayor creación de empleo, podrían no tener otro propósito que modernizar y "normalizar" la flexibilidad ilegal del mercado de trabajo.*⁹⁷
- b) *Dar a la estrategia de modernización económica una finalidad social.* La modernización económica requiere considerar el factor tiempo. Esto es, existe la necesidad de una articulación temporal entre la estabilización macro y los efectos que las reestructuraciones productivas traen sobre el nivel de empleo. Hay situaciones de equidad y eficiencia que están comprometidas, sobre todo si el lapso que media entre la consolidación de la estabilización y los efectos positivos en el mercado de trabajo fuese considerable. La política económica y la política social deben procurar que los objetivos macroeconómicos y macrosociales sean compatibles; es decir, se requieran políticas explícitas dirigidas a proteger el empleo y los ingresos de efectos perversos que se agreguen a los deterioros existentes y a los déficit seculares.

⁹⁶ De la Garza, E. (1990). *Op. cit.*

⁹⁷ Standing, G. (1986) *Labour flexibility: towards a research agenda*, working papers/wep (Ginebra OTT).

c) *Se requiere una nueva visión del empleo.* Queda la impresión de que circunscribir la relación crecimiento-empleo a las transformaciones de la modernización es limitante para atacar los problemas de la ocupación y los ingresos, sobre todo después de una década de deterioros y cambios estructurales en el mercado de trabajo. Se requiere avanzar en una visión del problema que incluya por lo menos dos aspectos: los históricos del mercado de trabajo y los problemas novedosos que derivan de la crisis y la modernización estructural.

En el ámbito de los ingresos provenientes del mercado laboral también se requieren algunas precisiones.

a) *Los salarios en una economía abierta.* La determinación salarial también está sufriendo transformaciones. Considerando la apertura externa y la competencia internacional, la tasa de aumento del salario promedio estaría influida no sólo por el incremento relativo de la productividad promedio de la economía sino también por los ritmos de aumento de la productividad y los salarios respectivos de los países competidores⁹⁸. Bajo esta nueva circunstancia el futuro de los salarios no estaría sólo directamente vinculado con la modernización tecnológica del país, sino también con los ritmos diferenciados (a escala internacional) de esa modernización.⁹⁹

b) *Generar un círculo virtuoso entre salarios y productividad.* A últimas fechas se ha popularizado la relación virtuosa entre incrementos de la productividad, aumentos de salarios, mejoramiento de las condiciones de vida. Sin embargo, habría que considerar que la relación entre productividad y aumentos de los salarios no ha sido positiva en muchas etapas del desarrollo nacional. Es más, el problema actual es como quitarle lo perverso a este círculo. Existen sospechas respecto a una distribución apropiada de los incrementos de productividad. Estos aumentos aparecen en muchas ocasiones como una disminución en el empleo, sin que haya reposición de estas pérdidas en otros sectores. En ocasiones los trabajadores hacen concesiones en salarios y en sus contratos colectivos para defender el empleo, en tanto que los aumentos de productividad sirven sólo para sostener la posición competitiva de la empresa sin que se reanime el proceso inversionista, el empleo y con ello los salarios (las ganancias) y la productividad.

⁹⁸ Según la teoría del comercio internacional, tienden a igualarse los precios de los factores cuando se homogenizan los precios de las mercancías.

⁹⁹ OIT (1989). *Adjustment, employment and labour market policies*, GB, 244/G. T.4. 3 (Ginebra, OIT).

Las discusiones sobre la modernización y el empleo, y en particular la flexibilización-adaptación del mercado de trabajo requieren ubicarse en el contexto de una reflexión sociopolítica. Esto es, no se trata sólo de corregir factores de ineficiencia, se requiere también construir una nueva institucionalidad en materia laboral que permita resolver consensualmente los problemas del mercado de trabajo. Los puntos siguientes pueden ser de utilidad en esta materia.

- a) *Participación social para la productividad.* Se requiere una nueva normatividad que incorpore en su espíritu las formas de participación social en las estrategias de productividad, en su generación y reparto, de tal forma que se esté en mejores condiciones de producir y competir.
- b) *El contenido y la calidad de la productividad.* Se necesita definir el contenido y la calidad de la productividad. Más que una productividad cortoplacista, basada fundamentalmente en la reducción de personal y de costos directos (que atenta contra la calidad del producto en el largo plazo, lo que resulta inaceptable en el marco de una economía competitiva y abierta) se requiere de una productividad que potencie el crecimiento y el bienestar. Esto es, escapar de la "paradoja de la productividad" (Skinner, 1987)¹⁰⁰. Es decir, los programas eficientes de productividad son aquellos que se apoyan en un aumento del gasto en las empresas, para hacerlas más competitivas. La mayor inversión en capacitación, tecnologías, etcétera, generaría efectos positivos sobre el empleo. De esta manera, los aumentos de productividad crearían los fundamentos para los incrementos salariales creando un círculo virtuoso entre empleo-productividad-salarios-competitividad.
- c) *Construir espacios apropiados de participación y negociación.* Cuando se habla de flexibilizar y adaptar el mercado de trabajo se producen reacciones extremas. Se requiere acercar las posiciones de las partes, pero sobre temas específicos¹⁰¹, estableciendo espacios apropiados de negociación. Se debe insistir en que los temas de flexibilidad-adaptación del mercado de trabajo son sólo *medios* para alcanzar una nueva institucionalidad laboral que no deje a los derechos laborales como cascarones vacíos.
- d) *Del salario social al salario ciudadano.* Las transformaciones en el mercado de trabajo y en el ámbito de las negociaciones tradicionales entre sindicato-empresa-gobierno exigen modificar la asignación de los gastos sociales, y pasar de un "salario social" a un "salario de ciudadanía" que permita el

¹⁰⁰ Skinner, W. (1987). "The productivity paradox", en *The McKinsey Quarterly*, (Winter).

¹⁰¹ Los temas específicos podrían ser la definición de perfiles de productividad por ramas y empresas que pongan de manifiesto sus áreas críticas de gestión. Ello constituiría un espacio adecuado donde ubicar los conflictos actuales y potenciales (p.e. condiciones de contratación y despido, capacitación, sistemas de remuneración por rendimientos).

acceso, cada vez más amplio de la población, al conjunto de bienes y servicios públicos que ahora se quedan concentrados en algunos círculos de la población¹⁰². Las formas más precarias de empleo requieren una reorientación del gasto social que atienda las necesidades de quienes no disfrutan de un empleo formal.

Existen por lo menos dos fuertes obstáculos para operar estas recomendaciones. Por un lado las *actitudes* de los actores sociales, que expresan un estado de subdesarrollo de las relaciones laborales y por otro las *aptitudes*, en términos del cálculo económico-social para efectos de los estudios de productividad que pueden resultar insuficientes para participar en la *negociación* y la *instrumentación* de soluciones que atiendan simultáneamente los intereses sectoriales y los globales.

Es fundamental, en una etapa de transformaciones económicas profundas, vincular a los salarios con la productividad. Pero se requiere, al mismo tiempo, ir creando una nueva conciencia. Ello supone la existencia de un sindicalismo moderno, autónomo, representativo, definido con claridad por las fuerzas sociales, que permita transformar las relaciones típicamente patrimonialistas del estilo de relaciones laborales surgidas hace cincuenta años.

Sin embargo, un convenio de productividad y de alianza entre factores de la producción se enfrenta a serios obstáculos. El primero de ellos tiene que ver con la estructura y funcionamiento actual del sindicalismo en México. Solamente entre el 20 y 25% de la PEA se encuentra sindicalizada. Además, no hay un sólo tipo de relaciones laborales y sindicales en el país. Habría que diferenciar entre sindicatos que contratan según los apartados A o B del artículo 123 constitucional que les da muy diferentes posibilidades de intervenir en la regulación de las condiciones de trabajo. Además habría que distinguir entre los sindicatos nacionales de la industria, de los sindicatos blancos; así como de los que están en regímenes legales especiales como los contratos de ley. Es decir una limitación de entrada para el convenio de productividad será que la mayoría de los trabajadores no tienen sindicato o cuando lo tienen es de protección (De la Garza, E. 1990).

Cuando existe sindicato la mayoría forma parte del corporativismo estatal, como parte de las grandes confederaciones y federaciones. Estas tienen un carácter político estatal muy reconocido, que las hace proclives a los cuadros de cúpula, al verticalismo y a la pasividad de los trabajadores. La preocupación que existe ante un convenio de productividad es que éste debiera implicar la aceptación activa, entusiasta y participativa entre los trabajadores, para dar frutos

¹⁰² Este concepto de salario de ciudadanía es desarrollado por Sulamita Dain. *Crisis fiscal e dilema redistributivo*, Departamento de Economía, Universidad Federal de Rio de Janeiro (UFRJ), 1987

reales. Por desgracia, este tipo de sindicatos no posee ni la tradición, ni la preparación, ni un funcionamiento democrático que permita la comunicación y retroalimentación entre direcciones y base.

Los círculos cerrados de la vieja dirigencia sindical -que parece estar poco preparada- no cuenta con los cuadros medios ni con asesores capacitados para enfrentar las relaciones laborales que se proponen. La situación es diferente en una parte de los grandes sindicatos de industria que tienen mayor representatividad y experiencia en problemas de los procesos productivos. Es en este sector donde el acuerdo de productividad puede tener implicaciones reales y transformar las relaciones laborales.

En el caso de los sindicatos independientes es posible que una parte trate de aprovechar el convenio de productividad para subsistir mejor e inclusive ganar influencia en espacios que eran prerrogativa del capital. Es probable que una parte los rechace, por cuestión del principio por su trasfondo de colaboración de clases.

La problemática no sólo incumbe a la parte trabajadora. Ser empresario moderno implica no basar su competitividad en la reducción del salario real sino en la redefinición de las relaciones laborales al interior de su empresa (junto a otros factores como tecnologías, etc.), aceptando que sindicatos y trabajadores sean interlocutores con respecto a la productividad y a la calidad. Esta capacidad de interlocución está restringida a los grandes sindicatos y en general no ha formado parte del patrón de relaciones laborales en México. No habría que estar tan seguros de una mayoría de empresarios modernos. Así como los sindicatos, los empresarios también fueron educados durante decenios en la ineficiencia productiva, la evasión fiscal, y en el campo de las relaciones laborales su ideología ha sido el autoritarismo poco conciliador.

La transformación productiva no debe basarse en una estrategia de confrontación. Si bien es cierto que las estrategias de confrontación de principios de siglo han dejado de ser fundamentales para el avance del sindicalismo, es preciso reconocer también que dichas estrategias obedecieron y, en su caso, pueden seguir obedeciendo a condiciones políticas, ideológicas y sociales específicas, que no son responsabilidad exclusiva de los sindicatos. Los sindicatos no pueden sustituir sus estrategias, en tanto no cambien las condiciones que las hacen exitosas y necesarias¹⁰³. En este sentido, mientras no existan condiciones reales de participación, de mejora en los ingresos y en los niveles de vida de los trabajadores, de diálogo y de concertación efectivas entre las partes, no se habrán

¹⁰³ Hernández Juárez, Fco. "Se requiere un cambio radical", en *Revista Examen*, año 2, No. 14, 15 de julio de 1990.

abatido las principales causas que estimulan los enfrentamientos y las posiciones sindicales extremas.

El proyecto de modernización requiere más que de un nuevo perfil sindical, de toda una nueva cultura en materia laboral. En palabras de Francisco Hernández Juárez (tal vez el líder sindical que con mayor claridad ha entendido el momento de cambio en que se encuentra el país): "No basta la voluntad de los sindicatos para no confrontar, hace falta la voluntad del gobierno y de las empresas, así como una nueva cultura laboral en los trabajadores, en los administradores, privados o públicos, y en los dueños del capital. Cultura nueva que tendrá que entrelazarse en un nuevo pacto social y político, sustentado en relaciones y estructuras democráticas y con múltiples expresiones: acuerdos sobre capacitación, empleo, calidad y productividad, mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo, introducción de nuevas tecnologías, todo ello por ramas industriales y de servicios, que se concrete en un nuevo capítulo de modernización en la Ley Federal del Trabajo. Inscrita en un nuevo pacto social, dicha cultura laboral renovada supone para los trabajadores, un cambio de estrategia y la idea de que en el destino de las empresas está en buena medida su propio destino. Supone también una actitud no subordinada sino creativa y participativa que, en mi opinión, puede dar a la clase obrera un mayor poder político y social, respecto de etapas y contextos anteriores en los que se pretendía destruir más que transformar el Estado y los sistemas económicos y políticos"¹⁰⁴

El arraigo en la empresa y la identificación con sus directivos son una exigencia utilitaria de la unidad productiva, porque precisa contar con una planta estable de trabajadores. Ampliados los mercados, debe esperarse y fomentarse una mayor movilidad de los operarios dentro de la empresa, pero también se dará entre empresas y entre regiones: ellos competirán entre sí, pero también los empleadores van a luchar por conseguir la mano de obra. México no puede sostener indefinidamente, como una ventaja comparativa, la baratura del factor trabajo. En la medida en que esté más preparada y sea más eficiente le corresponde una mejor retribución. Como medio para distribuir equitativamente el ingreso, la empresa debe desempeñar una función mucho más relevante que en épocas anteriores.¹⁰⁵

Se debe entender de manera distinta al trabajo, por empleados y administradores, valuándolo según objetivos y vinculando el salario con la productividad. Tendremos entre trabajadores (lo mismo que entre empresarios) una mayor diferencia de características: entre bien y regular capacitados o entrenados, entre una y otra región, entre empresas, entre empresas modernas y tradiciona-

¹⁰⁴ Hernández Juárez, Francisco. *Op. cit.*, p. 8.

¹⁰⁵ Banamex. *Examen de la situación económica de México*, Vol. LXVI, noviembre de 1990.

les, empresas que exportan y enfocadas al mercado interno, multinacionales y nacionales, entre eficientes e ineficientes.

Las costumbres que tienden a modificarse, la apertura al exterior y el cambio del estilo de desarrollo, tienen multitud de implicaciones que la empresa debe tomar en cuenta. Algunos ejemplos: trabajarán cada vez más mujeres y mejor preparadas, lo cual supone familia nuclear y pequeña, pero a la vez una empresa involucrada en sus requerimientos de vivienda, salud, educación, guarderías y transporte.¹⁰⁶

Una política social nueva debe tener como eje de su reflexión la modificación de dos instituciones clásicas: el trabajo y la familia.

Acciones para el combate a la pobreza

Las modificaciones en marcha requieren incorporar explícitamente la dimensión social en la estrategia de modernización económica.

Para ello se debe partir de un enfoque integral en dos sentidos: tanto desde el punto de vista de la concepción misma de lo que son la pobreza y la desigualdad como de las estrategias y campos de acción para superarlas. Bajo esta consideración la superación de la pobreza es una tarea conjunta de las políticas económica y social, por el distinto tipo de carencia de los grupos sociales, pero sobre todo, porque la pobreza y la desigualdad requieren de un enfoque global para enfrentarlas.

Por estas razones es necesario atacar la fuente de la pobreza y de la desigualdad desde su raíz. Esto es, por insuficiencia del excedente generado; por apropiación inequitativa y por la inadecuación de la estructura de oferta y demanda de ciertos satisfactores básicos.¹⁰⁷

Este reconocimiento implica la adopción de una política, estratégica, con distintos plazos y ritmos que impida la reproducción de la desigualdad y de la pobreza en forma ampliada.

Estos factores estructurales se asientan en la distribución del *stock* de capital físico (equipos, bienes de capital, construcción, tierra) y humano (nivel educativo, capacitación, entrenamiento y salud). Estos elementos interactúan con los efectos de la política económica sobre las remuneraciones en el mercado de los factores de producción. Como es obvio, esa distribución del ingreso, condicionada por el mercado, puede ser alterada por la acción social del gobierno. Por ello, el combate a la pobreza extrema se debe definir dentro de una estrategia

¹⁰⁶ Banamex. *Op. cit.*

¹⁰⁷ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1990). *Desarrollo sin pobreza*, Quito, Ecuador, noviembre.

global de desarrollo, en concordancia con ella y estrechamente vinculada con el crecimiento y la distribución del ingreso. En esta perspectiva tanto la focalización como las políticas de acceso amplio adquieren una importancia fundamental.

Es necesario orientar proporciones crecientes de los recursos socialmente disponibles a los satisfactores básicos. Dada la incidencia de la pobreza, ello supone un estilo de crecimiento por el cual los ingresos de los pobres aumentan más rápido que el ingreso medio (PNUD, 1990).

Abatir la pobreza manteniendo las concentraciones del ingreso y en base sólo al crecimiento requeriría tasas de crecimiento muy altas del producto y sostenidas por varios lustros (véase apartado IV). El gran reto será conciliar los incentivos al crecimiento del sector empresarial moderno con el crecimiento más rápido en los ingresos de los pobres (PNUD, 1990).

Aunque la primaria clasificación entre pobres, pobres extremos y no pobres ha sido útil como una primera aproximación; se requiere avanzar en una clasificación que proporcione una tipología de la pobreza más *ad hoc* para una estrategia que además de ser integral, debiera también ser selectiva. De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la pobreza se expresa en insuficiencia de fuentes de bienestar, cada una de las cuales plantea requisitos para la estrategia:

- i) Del ingreso corriente, lo que requiere mayores oportunidades de trabajo e ingresos y una mejor distribución de los activos productivos;
- ii) de los derechos de acceso a servicios gratuitos, lo que supone aumentar la suficiencia, eficiencia y equidad del gasto público social;
- iii) de los activos de consumo básico, de la vivienda en particular, lo que supone una estrategia legal, crediticia y de apoyo;
- iv) de las habilidades y niveles educativos, para lo cual se requieren políticas de satisfacción de necesidades básicas que mejoren la salud, y de educación, capacitación y asistencia técnica para aumentar los conocimientos y habilidades, y
- v) del tiempo disponible, lo que supone fundamentalmente elevar la productividad del trabajo y los ingresos derivados de éste, para hacer innecesarios el trabajo infantil, las sobrejornadas laborales y las dobles y triples jornadas de las mujeres.

La superación de la pobreza y la disminución de la desigualdad se apoya en cinco tipos de políticas que se consideran componentes básicos de la estrategia social:

- a) La recuperación de la capacidad de crecimiento y la transformación productiva de la economía;
- b) el apoyo a la economía popular;

- c) una política de satisfacción de necesidades básicas específicas, o política social para la superación de la pobreza (piso social básico);
- d) una política de desarrollo sociocultural orientada a fortalecer las capacidades de los pobres, reforzando su papel protagónico en la superación de la pobreza, y
- e) la reforma y modernización del Estado para desarrollar un estilo gerencial, proparticipativo, flexible y adaptativo (PNUD, 1990).

Este último aspecto es precisamente el objeto de análisis del apartado siguiente.

De la reforma del Estado a la reforma de las instituciones de bienestar social

La intervención activamente regulacionista del Estado tiende a modificarse. Se requiere en esta nueva etapa entender que la tecnocracia por más capaz y diestra que pudiera ser no posee ni la competencia, ni la libertad necesarias para suplantar y tomar decisiones en lugar de la gran mayoría de los actores directos.

Lo público: un nuevo entendimiento entre Estado y mercado

La observación de las realidades económicas y sociales que prevalecen en muchos países evidencian el carácter artificial de los debates teóricos que colocan en una esquina al mercado y en la otra al Estado. M. Crozier señala que nada más fácil que demostrar la superioridad de los mecanismos de ajuste (¿automáticos?) del mercado en las actividades humanas más diversas. Por desgracia, esa superioridad no se manifiesta más que en lo abstracto del razonamiento puro. El problema no se puede plantear de esta forma en la práctica, pues lo que en este último caso cuenta no son los mecanismos de funcionamiento que entran en juego una vez establecido de manera efectiva un mercado concreto, sino los medios de su establecimiento, de su mantenimiento y de su desarrollo, gracias a circunstancias siempre nuevas. El mercado no es, en efecto, un estado de la naturaleza al que vendrían a perturbar de vez en cuando intervenciones abusivas. El mercado es, a pesar de lo que señalan las visiones conservadoras, una construcción humana muy delicada, que para surgir, afirmarse y desarrollarse exige grandes esfuerzos colectivos. No hay ningún gran mercado concreto que corresponda a la visión útil pero abstracta de los teóricos de la economía clásica. Lo que existe son mercados concretos, muy numerosos, diversos y complejos. Al lado de las construcciones humanas que los fundan, esos mercados siempre implican otras regulaciones garantizadas por reglas escritas y no escritas. Algunas decretadas por el poder estatal, otras consuetudinarias y otras apenas conscientes.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Crozier, M. (1989). *Estado modesto, Estado moderno*, FCE.

Decir que las motivaciones y necesidades (mecanismos automáticos) son superiores, es casi una perogrullada. Pero si lo es, ello no significa que sean inútiles y suficientes. Son un modo más de regulación, el más acabado y eficaz, es cierto, pero que la más de las veces sólo puede existir gracias al sostén de las demás regulaciones.

Modificar la intervención estatal implica cambiar la forma de regulación del Estado. El problema está en entender -como nos lo recuerda Michel Crozier- que entre el mercado automático abstracto y la intervención reglamentaria aplastante del sector público, pueden existir otras formas de convivencia y de regulación.

Esta larga digresión para el tema que nos ocupa es fundamental. Las visiones estatistas no pueden concebir una regulación sin regulador, y a sus ojos el único regulador neutro que puede existir es el Estado. Cuando el mercado se entiende como un simple mecanismo automático y natural, o bien cuando la intervención estatal es aplastante todo lo que era hábito y costumbre (cultura) pasa a ser transformado en deberes y obligaciones.

En el otro extremo, si bien las regulaciones humanas indispensables no precisan por necesidad de regulador, con frecuencia es necesario que algunas reglas públicas vengan en apoyo de las regulaciones existentes o bien, que el poder público les sirva de garante. Existen regulaciones sociales que las mismas comunidades han construido y organizado.

Los mercados son construcciones humanas más que naturales. Las reglamentaciones estatales debieran apoyar y fortalecer la lenta constitución de estas redes humanas de interdependencia.¹⁰⁹

La reforma del Estado pudiera encontrar mejores resultados entendiendo que existen sistemas humanos mucho más amplios y complejos que el mercado económico simple, o que la lucha de clases. Si se quiere avanzar en la modernización de nuestra sociedad o mejor dicho en su adaptación al mundo en gestación, es esencial transformar de un modo radical esa lógica. De la reforma del Estado no puede surgir un Estado del dejar hacer, sino un Estado que actúa no para imponer los criterios *a priori* de sus funcionarios, mediante la orden y la reglamentación, sino para ayudar a la transformación de las regulaciones profundas de los sistemas humanos (Crozier, M., 1989).

De acuerdo con este autor es necesario elaborar una nueva filosofía de la intervención basada en dos ideas:

¹⁰⁹ Chandler, A. P. (1978). *The visible hand: the managerial revolution in American Business*, Belknap Press, Harvard.

- a) Sólo la simplicidad de las reglas permite responder a la complejidad de los problemas.
- b) Sólo la colaboración activa de los ciudadanos y de los profesionales puede permitir realizar adecuadamente las tareas que el Estado desea impulsar.

Estamos en un mundo caracterizado por el crecimiento espectacular de la complejidad de las transacciones entre participantes en el juego económico y social. ¿Cómo reaccionar ante esta problemática? Sería absurdo creer que todo se puede abandonar al simple mercado. Hay que recordar que el nivel de reglamentación y regulación, al que se llegó en nuestro país, fue en buena medida una respuesta ante las exigencias que fueron imponiendo las circunstancias. Sin embargo, e imbuidos por la nueva filosofía que nos plantea Crozier en sus estudios, en una visión diferente habría que señalar que la complejidad no es una creación administrativa, sino la respuesta de las autoridades al estallido de esa complejidad que está basada en un error de lógica. Se razona como si la única manera de dominarla consistiera en oponerle una complejidad en la intervención estatal de índole mayor.

La reflexión moderna sobre los sistemas sociales empieza a hacer surgir la paradójica idea de que en realidad la única respuesta eficaz es la simplicidad. Esto implica, sin embargo, un esfuerzo considerable de conocimiento y de experimentación.

Se ha observado (Crozier M. 1989) que las reglamentaciones más eficaces son las que se apoyan en regulaciones humanas ya existentes. El papel de la intervención del Estado sería garantizarlas y reforzarlas. Un mejor conocimiento por parte de las instituciones públicas y de su personal, de los hábitos y costumbres conduciría a menos errores y fracasos en la práctica administrativa pública.

Las orientaciones que se han desarrollado, sobre todo, por la escuela francesa (i.e. Rocard, M., Crozier, M. y Foucault, M.) poseen algunos puntos en común: antes que nada, implican un esfuerzo para conocer las prácticas por reformar o por mejorar; depositan su confianza en las capacidades de las personas y de los actores para regularse a sí mismos, siempre que se les deje en libertad de hacerlo, y que se les dé apoyo; supone que se tome como base la buena voluntad de los usuarios, de los administradores, de los prácticos, cuyo compromiso y responsabilidad también se tratará de desarrollar. Todas implican en consecuencia, un profundo cambio de modo de pensar. En este contexto, de complejidad y libertad, el poder público sólo puede ser eficaz si logra suscitar una colaboración mucho más importante por parte de los ciudadanos.

No se está sugiriendo imitar las simplificaciones neoliberales, por ejemplo, cuando señalan que la provisión estatal de servicios sociales siempre es mala, y la privada está llena de virtudes. Tampoco habría que caer en el extremo de que todas las actividades del sector público deben permanecer siempre allí. Si una

política pública ha de ser pragmática tiene que aceptar los casos en que podrían funcionar de mejor manera las alternativas no estatales y de igual forma, defender aquellas modalidades de prestación estatal de servicios que puedan corregir las fallas endémicas de los mercados. Sobre todo debe reconocerse, reiterando, que los mercados no son creaciones naturales sino humanas: siempre han sido legal y políticamente estructurados. Por tanto, la alternativa no se da entre lo estatal y lo privado. Más bien, hay que determinar cuáles de las múltiples estructuras mixtas (públicas) posibles funcionan mejor. Y ese mejor no se puede limitar al solo objetivo de la eficacia, pues cualquier evaluación razonable de necesidades alternativas, debe tener en cuenta consideraciones de justicia, seguridad y de ciudadanía.¹¹⁰

Filosofía para una reforma institucional en el ámbito social

La etapa actual, de reforma del Estado, exige una revisión a fondo de las instituciones, instrumentos y formas de la intervención estatal en materia de bienestar social. Incrementar la productividad de las instituciones dedicadas a este quehacer, más que una necesidad es un imperativo que las condiciones imponen. Este ejercicio de revisión debe tener los propósitos de incrementar la capacidad del Estado para orientar y conducir el desarrollo social, así como elevar la *eficiencia* y la *equidad* de las acciones en la utilización de los recursos públicos.

Se debe contestar a la interrogante de qué tanto es posible corregir y mejorar a partir de modificaciones "endógenas", esto es, internas al tipo de sistema de atención social. Sin duda, las limitantes "externas" juegan un papel relevante. No es posible, por ejemplo, un mejoramiento de los niveles de bienestar si no aumentan los salarios y la creación de empleos se ve mermada y los gastos sociales reducidos. No obstante, ante la necesidad de incrementos en el gasto social, "la capacidad de uso" de las instalaciones y equipos es un proceso que depende, cada vez con mayor fuerza, de las capacidades internas que se puedan desplegar en las políticas específicas de bienestar social (optimando la productividad de cada peso asignado). Es cada vez más claro que las dificultades para aumentar la calidad de los servicios públicos no proviene sólo de la limitación de recursos.

Los cambios socioeconómicos dominados por una sociedad de servicios y de alta tecnología han provocado, con más intensidad que ayer, que el factor humano vuelva a tomar ventaja.

¹¹⁰ Starr, P. (1990). "The meaning of privatization", en *Privatization and welfare state*, Ed. Alfred y Seila Kamerman (próxima aparición).

Al mismo tiempo, los hombres son cada vez menos intercambiables. Para ser competitivas, las empresas deben movilizar los recursos humanos dentro de la organización y reintroducir la preocupación de las relaciones humanas complejas fuera de ella, tanto con los clientes como con los proveedores y los subcontratistas. Lo social ya no se limita a lo distributivo (salario vs. capital), sino que se convierte en un elemento esencial del conjunto de los factores de la producción. Sin embargo, se trata de otra visión de lo social, colectiva, ya no sólo corporativa y gremial, sino cada vez más ciudadana. Más que en cualquier otro terreno, lo cuantitativo cede el paso a lo cualitativo. En estas circunstancias, lo social, al estilo antiguo podría afectar a la propia economía. Su ingobernabilidad pudo amenazar el equilibrio de lo racional. Las desviaciones que trafa consigo la irresistible y al mismo tiempo ineficiente mecánica del "cada vez más", en los gastos de salud, seguridad social y educación, no llevó, sin embargo, a plantear la necesidad de los equilibrios. Esto es, contestar a la interrogante de cuánto es mucho y cuánto es poco en términos de bienestar social.

Los neoliberales quisieran introducir mecanismos de mercado con el fin de evitar los gastos a veces inflacionarios de lo social. En sociedades dominadas por regulaciones muy distintas y heterogéneas, esos mecanismos sólo pueden intervenir en algunas áreas y muy parcialmente. Si se desea encontrar a un mismo tiempo límites económicos y equilibrios satisfactorios para el bienestar social, es conveniente tratar de corregir y de transformar esas regulaciones inspiradas en el "cada vez más".

Desde esa perspectiva, las soluciones hacia las cuales es posible intentar orientarse no serían sólo de mercado, sino que incluiría modelos de autorregulación y de regulación estatal de las actividades sociales, gracias a los cuales las demandas cualitativas de los individuos podrían sustituir en parte las reivindicaciones corporativas y gremiales y liberar al presupuesto social de clientelas y componendas. Sólo podremos recuperar el dominio de lo social si logramos movilizar y liberar los recursos humanos y financieros que a veces los esquemas tradicionales inmovilizan.

Reformar las instituciones de bienestar social requiere movilizar, cuando menos en parte, los recursos humanos de que se dispone. Como algo curioso, esta movilización parece mucho más difícil de realizar en los sistemas encargados del bienestar social, cuyos miembros son, sin embargo, más sensibles a los valores humanos de lo que podrían serlo los funcionarios y el personal de los sectores dominados por las presiones técnicas y económicas. Lo curioso se explica por el hecho de que desde hace cincuenta años nuestras instituciones de protección social se han desarrollado apartándose cada vez más del principio de realidad que rige a toda actividad humana: el reconocimiento de los límites y de las presiones de un universo finito de recursos (Foucault, M. 1984).

Aunque el problema, como hemos visto, es mucho más general, sólo se puede plantear adecuadamente reconociendo que el aumento de los costos globales son también generados por la mala organización. Un usuario de los servicios sociales, confrontado con un mundo que establece sus normas, fuera de su experiencia y costumbres será fácilmente enajenado. Su única manera de afirmarse activamente consistirá en jugar el juego del sistema. En otras palabras, utilizando sus derechos al máximo y pidiendo cada vez más. De ahí, mucho de esa repulsa del beneficiario, que es al mismo tiempo un sometido y que actúa a la vez como un contribuyente que trata de escapar del fisco, y como un derechohabiente que gusta sacar el mejor provecho de sus derechos sociales. Relegado hacia el consumo social, no participará en el cumplimiento del servicio y no se podrá contar con que tome parte en la administración de los mismos.

Este sistema no puede estar en equilibrio, y contiene una alta dosis de irracionalidad. Se haya condenado al laberinto de las reivindicaciones del "cada vez más". La pista para salir de este círculo perverso parece estar en la democracia. Esto es, para este campo específico, en la conformación de nuevos sistemas de gestión y participación.

Lineamientos específicos para una reforma institucional en el ámbito social

Una nueva política social para estar en consonancia con las transformaciones que están ocurriendo en los ámbitos económico y político, deberá desarrollar formas y mecanismos que permitan avanzar en un acceso generalizado y amplio de todos los ciudadanos a mejores condiciones de vida. El problema fundamental en esta área es llegar a más grupos sociales con recursos limitados. La capacidad estatal para financiar servicios públicos en forma creciente y con la modalidad que se venía haciendo tiene límites precisos. Se requiere llegar a más personas, pero sobre todo a los que más lo necesitan. Bajo esta perspectiva, la reforma de las instituciones de bienestar es impostergable para promover un rendimiento óptimo en la producción y asignación de los bienes y servicios públicos.

Existe al mismo tiempo un amplio reclamo contra la apropiación de recursos e instituciones, en condiciones económicas, que exige una cancelación de privilegios a sectores y grupos estrechamente vinculados con la práctica política dominante. La reforma institucional debe dar paso a formas democráticas de participación en la gestión y evaluación de las instituciones públicas.

Según la tradicional tesis de la planificación que imperó en nuestros países, el problema crítico de las políticas públicas, se circunscribe al campo de la planificación y el diseño de las mismas. Superable mediante una adecuada concepción de esas políticas, se iniciaría la etapa "administrativa", "del aparato", donde podrían esperarse dificultades pero de un orden secundario.

Sin embargo no es así: la instrumentación es de una altísima complejidad y sus problemas han bloqueado los diseños más estructurados de política social. Subestimarlos conduce a carecer de estrategias para enfrentarlos.

Plantearse el tema de cómo reformar el sector público para enfrentar el reto de la justicia social supone un enfoque amplio y múltiple de la ejecución basado en los aportes de las ciencias administrativas en general y en los análisis de instrumentación de las políticas públicas (PNUD, 1990).

El diagnóstico tradicional del aparato público encargado del bienestar social ha sido extremadamente formalista. Frecuentemente se enfatizan como sus características principales: la proliferación de organismos, organigramas globales difusos, superposición de funciones, baja coordinación, procedimientos y rutinas imprecisas, ausencia de normas detalladas, etcétera, que son problemas reales... ¿pero corresponden ellos a la cuestión central? Se ha demostrado que el nivel de excelencia de las organizaciones privadas y públicas no se alcanza únicamente por meticulosas reordenaciones formales, sino por la adecuada estructuración de la agenda de decisiones, la red de contactos, el involucramiento del personal, las políticas de imagen organizacional, de relaciones con el medio y sus hábitos y costumbres, la innovación y la flexibilidad frente a la complejidad. Se ha demostrado que los componentes formales representan un porcentaje muy reducido de la productividad final de la institución. Las graves dificultades de productividad que normalmente tienen los sistemas de atención social están ligados, de acuerdo a los estudios que en todo el continente ha realizado el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo; son las siguientes:

- a) Su debilidad política y decisoria en el conjunto del Estado. No controla realmente los recursos decisionales para el cumplimiento de sus objetivos.
- b) Sus organizaciones están en categorías intermedias o atrasadas frente a otras más modernas que tienen desarrollo gerencial, estabilidad, remuneraciones adecuadas, tecnologías avanzadas, etcétera.
- c) Se mueve en un campo de conflicto y luchas de poderes residuales al interior del aparato del Estado. Sus organizaciones están fuertemente abiertas al juego de los *lobbies* de todo orden que tratan de decidir "qué correspondería a quién"
- d) Su centralismo, su formalismo y su estructura piramidal, excluyen la participación comunitaria.
- e) No tiene mecanismos eficientes para concertar con la sociedad civil.
- f) Carece de "management" especializado en gerencia social comprometido con las metas y objetivos del cambio social.
- g) Utiliza poco y mal la evaluación como instrumento (véase PNUD, 1990).

El estilo tradicional de reformar al sistema de atención social no ha integrado estrategias orgánicas para actuar en relación a los problemas mencionados. Se ha concentrado en los problemas de reordenamiento formal -por cierto existen-

tes y a ser atendidos- pero que apenas "rozan" el conjunto de la situación. Los logros "fáciles" que pueden obtenerse en esta materia, crean una "ilusión de reforma" que puede provocar serios perjuicios, por cuanto bloquean el avance hacia las cuestiones estratégicas y hacia la reforma multidimensional que modifiquen los factores de su baja productividad.

Este estilo se encuadra en una óptica organizacional que privilegia los elementos formales y normativos que, por ejemplo, pone el énfasis en la planificación detallada de proyectos y su control administrativo estricto, lo que impide toda adaptación y flexibilidad ante problemas impredecibles.

¿Cómo encarar el problema de la desarticulación actual del sistema de atención social? Una perspectiva promisoriosa surge de uno de los campos de trabajo centrales en gerencia pública de avanzada, que es el de la gerencia intergubernamental. Se parte de la concepción de que en general las organizaciones públicas nunca logran sus objetivos aisladamente; necesitan para obtenerlos que otras organizaciones marchen en direcciones semejantes, porque la naturaleza misma de esos objetivos y su amplitud, requieren de un concurso multi-institucional. Ello configura la esencia misma del sector social. La producción de objetivos es de hecho un resultado final de la operación total del sector o de áreas amplias del mismo. La idea es operar efectivamente estas realidades en la práctica organizacional. Pasar del concepto de gerencia aislada de organismos al de gerencia intergubernamental.

Este tipo de gerencia hace énfasis en el logro de objetivos a través de la configuración de redes organizacionales. Se trata con ellas, de desarrollar crecientemente las sinergias posibles entre las entidades componentes. Son redes horizontales con puntos de coordinación instrumentales que pueden ser aportados por una Secretaría especializada en la problemática social en su conjunto, pero su base de cohesión no es la jerarquía sino la identificación de sinergias. El sistema de atención social reúne potencialidades importantes para este tipo de trabajo. Es posible visualizar claramente la posibilidad de identificar, en el marco de una red social, proyectos comunes en campos críticos como, por ejemplo, la producción de información estratégica, la búsqueda en común de fuentes de financiamiento y su negociación colectiva, la preparación de recursos humanos especializados; la fijación de estándares de calidad en materia de evaluación de programas sociales. Se busca entonces, crear un sistema de organizaciones interdependientes que actúen como tales.

Una estrategia de esta naturaleza no excluye el establecimiento de una autoridad social, que permita superar las dificultades mencionadas anteriormente, parece conveniente atribuirle las funciones que se reseñan a continuación:

Priorizar. La autoridad social, en el esquema de gerencia intergubernamental, debe concertar la definición de las prioridades sociales (sectores, programas

y espacios territoriales). Debería realizarse a partir de un análisis del estado de la situación social. Hay prioridades políticas que se expresan en la asignación diferencial de recursos y en la selección de poblaciones objetivo, a las que deben superponerse los resultados derivados del diagnóstico, para determinar así las compensaciones que deberían efectuarse para llegar al estado de satisfacción de necesidades deseado.

Una segunda dimensión intrasectorial es la jerarquización de las poblaciones objetivo para cada uno de los niveles establecidos. La tercera tiene que ver con la localización espacial de esas poblaciones objetivo.

Coordinar. Esta función tiene dos dimensiones: una relacionada con las políticas económicas y otra, intersectorial e intrasectorial, que implica tomar decisiones para evitar la duplicación de acciones o la falta de cobertura. Esta función incluye el rol de orientar las acciones de las instituciones que prestan servicios sociales, incluso cuando ellas son autónomas por ser descentralizadas, o porque constituyen administraciones especiales, o porque pertenecen al sector privado.

Asignar recursos. La única manera de dotar realmente a la autoridad social de verdadero poder de coordinación sobre las burocracias de la política social exige atribuirle un rol importante en la asignación de recursos.

Controlar. Para que la coordinación sea efectiva es preciso que la autoridad pueda controlar la aplicación de las orientaciones y decisiones concertadas.

Evaluar. Finalmente, la autoridad social debería cumplir una función que resulta vital para lograr una política social eficaz, esto es, coordinar la evaluación de los programas sociales. Corresponde efectuar tanto una evaluación ex-ante como otra de naturaleza ex-post. Por ésta será posible "aprender de la experiencia" pudiendo contar con la información adecuada para descontinuar aquellos programas que no están alcanzando sus objetivos, proseguir con los que tienen éxito, y reorientar a los que representan dificultades. Asimismo, antes de ejecutar cualquier programa es necesario evaluar diferentes alternativas, para descubrir cuál es la que puede alcanzar los objetivos buscados con menores costos (análisis costo-efectividad)(véase PNUD, 1990).

El establecimiento de una política social acotada a un cambio en principio restringido -aquel que se limita a la asignación de los fondos de inversión, consumo y compensación social- es concebida como una etapa de transición. Se espera que ella generará un efecto de demostración que permita en el mediano plazo que los mismos criterios de su gestión sean trasladados a todo el campo de lo social.

La única razón por la cual se restringe la asignación de recursos por parte de la autoridad social a los Fondos Sociales es hacerla viable. No implica modifica-

ciones drásticas del modo usual de funcionamiento del aparato gubernamental que ejecuta las políticas sociales, el que se basa -en la mayoría de los casos- en disposiciones de rango constitucional. Las diferentes instituciones seguirían operando con sus tradicionales grados de autonomía.

Esta restricción de las competencias de la autoridad social a lo financiado con los recursos de fondos sociales, es definitiva. Y debe entenderse como la primera etapa de un proceso que puede generar un "círculo virtuoso" de contagio con las otras áreas encargadas de la aplicación de la política social (tradicional). En esa medida, el espíritu y la racionalidad de estas nuevas inercias podrían expandirse y contagiarse al resto de la institucionalidad encargada de proporcionar bienestar social.¹¹¹

Las variables clave que afectan el despliegue de una reforma institucional en el ámbito social son las siguientes:

- a) Universalidad vs. focalización.
- b) Descentralización.
- c) Participación social.

Universalidad vs. focalización. Una tensión que seguirá presente es la que se da entre la universalidad de la política social y los intentos de focalizarla, propios de la década de los ochenta. Si se pone el énfasis sólo en el último aspecto, se puede echar por la borda una serie de conquistas sociales logradas hasta la fecha; además, puede acarrear consecuencias políticas al afectar a sectores sociales (grupos de ingresos medios), cuyo nivel de vida ha sido muy deteriorado y sus recursos notablemente menguados.

La necesidad de *universalizar* los accesos a los bienes y servicios que cubren las necesidades básicas de la población, no implica que el Estado tenga que producir el conjunto de satisfactores que la población demanda. A diferencia de la noción de universalidad que privó en el pasado, hoy se requiere, más que la provisión directa, la *garantía* de que todos los grupos sociales podrán acceder a esos satisfactores, ya sea por la vía mercantil, por formas de autoproducción y/o a través de la provisión pública. Esto es, el acceso universal debe entenderse hoy más como una noción de garantía donde el Estado produce: vigila y regula, que como la generación directa, por parte del Estado, de todos los bienes y servicios. Lo que sí se convierte en una "obligación productiva", es la necesidad de que el Estado cubra los espacios donde los grupos sociales no pueden hacer efectiva su demanda a través del mercado. Esto es, la *noción focalista* debe entenderse, dentro de un contexto de *garantía de acceso*, fundamentalmente como la provisión y producción directa con y hacia los grupos que más necesidades

¹¹¹ Estas ideas fueron tomadas del documento PNUD (1990) y de los *Lineamientos Programáticos* del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1989).

insatisfechas tienen y también hacia los grupos que más perdieron en la época de crisis. La equidad y la seguridad social como objetivos rectores de la política social implican una política integrada, activa, preventiva que no reaccione simplemente ante situaciones de emergencia temporales y que no represente un mero paliativo de las desigualdades conscientemente provocadas por la política económica. Considerando a los beneficiarios, las orientaciones universalistas y las selectivas, constituyen los polos de la política social, cuyas combinaciones diversas y precisas -según las circunstancias- forman el espectro de las políticas sociales. Para reestructurar a esta política deben atenderse ambos aspectos mediante una interacción adecuada de las políticas universalistas y selectivas. La conjunción e interacción de éstas tiene que ver con la estrategia, es decir, con las relaciones mutuas de ambas orientaciones en el amplio espectro de la política social. En el ámbito concreto, considerados uno a uno los diversos programas de la política, naturalmente ambas orientaciones pueden ser complementarias o incluso excluyentes.

Descentralización. Construir una nueva práctica pública en materia de bienestar requiere dar cauce e impulsar una serie de cambios concretos que garanticen nuevas relaciones de poder entre la sociedad civil y el Estado. Entre estos cabría mencionar: recursos distribuidos con un criterio de equidad; mecanismos efectivos de regulación y control de las actividades públicas y privadas. Estas transformaciones requieren mecanismos de redistribución de las capacidades de decisión entre el gobierno central y los otros niveles de gobierno y la sociedad organizada. Se necesita una distinta distribución de facultades y obligaciones entre los poderes de la federación, las entidades federativas y los municipios. Ello permitiría una mayor ingerencia ciudadana en la conducción de los asuntos públicos.

Las experiencias que se diseñan y operan en forma centralizada han sido por lo general frustradas. Como señala E. Provencio, si bien para fines de normatividad es conveniente una definición adoptada nacionalmente, el éxito en el diseño, ejecución y fiscalización de los programas es más factible si queda bajo la responsabilidad de los gobiernos locales. El problema común es la relativa incapacidad de estos para asumir programas de ejecución ya que por lo general no se tiene ni el personal ni los recursos necesarios. Borrar esta debilidad implica avanzar paulatinamente en la transferencia de recursos presupuestales junto con la delegación de funciones y de responsabilidades ejecutivas, al tiempo que se permite la participación efectiva de instancias intermedias como la de organismos de planeación local de promoción y otros, como podrían ser las organizaciones sociales.¹¹²

¹¹² Provencio, E. "Programas contra la pobreza. Diez puntos del debate", en *Suplemento especial V Aniversario, La Jornada*, 20 de septiembre de 1989.

El potencial de mejoras en la productividad de las políticas y programas sociales existente en la descentralización es muy significativa. La naturaleza de estos programas parece requerir de un tipo de administración adaptativa, abierta y flexible, que encuentra su acomodo propicio en los modelos de gestión de tipo descentralizado. Estos modelos posibilitarían el contacto efectivo con entornos tan fluidos y cambiantes como los de los programas sociales. Las dificultades y desventajas de la descentralización resultan ampliamente contrabalanceadas por los logros obtenibles. Las alternativas que se sugieren son la descentralización, por un lado, o la desconcentración por otro.¹¹³

En el nivel local es donde se juega el éxito de cualquier política de bienestar social. Por ello, es posible pensar que es ésta la red que debe activarse para así enfrentar mejor la lucha contra la pobreza siempre y cuando, junto a la estrategia de desarrollo social territorializado, se lleve adelante otra de modernización y apoyo a las capacidades de los gobiernos municipales.

Es ahí, además, donde se da la cercanía ciudadana al organismo público encargado de los servicios sociales, lo que marca sus potencialidades participativas. Si la participación de la comunidad es una condición, para el éxito de los programas, resulta lógico sostener que las políticas sociales de ataque a la pobreza tienen que asentarse en el ámbito local-municipal, tanto para asegurar la participación de los directamente involucrados, como para que éstas lleguen realmente a los grupos más necesitados. Asimismo, los municipios pueden ser los más eficientes promotores y ejecutores de las políticas de combate a la pobreza, porque es en el escenario local donde la articulación pública-privada se flexibiliza, se expande e impacta (PNUD, 1990, Consejo Consultivo, 1990).

Para elevar la capacidad del gobierno y la acción de los municipios hay que redefinir la institución, tomando en cuenta su heterogeneidad y asignarle recursos en forma creciente. Esta situación debe ir modulada con una mayor capacitación de sus recursos humanos.

Para lograr un aumento de la capacidad de organización de la comunidad y de los sectores más pobres, se requiere legitimar su organización (Junta de vecinos, centros de madres, centros juveniles, gremios, sindicatos, partidos, comités de solidaridad, etcétera) que vayan naciendo al mismo ritmo al que los programas sociales se van expandiendo.

¹¹³ Hay descentralización cuando una autoridad transfiere todo o parte de sus competencias a otro ente u órgano que no le está sometido jerárquicamente y que podrá decidir de manera independiente e irrevocable. La desconcentración en cambio, no es un proceso político sino el acto mediante el cual atribuciones asignadas a secretarías son transferidas a un nivel local, no autónomo del aparato estatal (central).

Participación social. En el centro del nuevo arreglo institucional que se requiere se encuentra la necesidad de una gestión estatal de nuevo tipo -que sin renunciar a la responsabilidad pública de proporcionar bienestar social- potencie y apoye el enérgico reclamo de los ciudadanos o de grupos de ciudadanos que está surgiendo. Se requiere proporcionar cauce institucional a las demandas de bienestar social-ciudadano frente al Estado. Estas exigencias son cada vez más desbordantes de los marcos corporativos gremiales, e intentan "brincarse" -en la medida de lo posible- al entramado burocrático institucional y a su respectiva estructura de poder. A pesar de ello da la impresión de que las expectativas sociales, en particular las que emanan del campo popular, siguen asociadas explícitamente a las instituciones y vinculaciones político-estatales. En el horizonte de las demandas más organizadas, sobre todo aquellas inscritas formalmente en el concierto estatal, siguen presentes como variables centrales de su acción, la negociación, y la demanda al sistema político que, en todo caso, han sido pospuestas pero no enterradas u olvidadas como prácticas políticas y sociales constitutivas.¹¹⁴

La participación social debe ser uno de los elementos esenciales. Esta participación sería no sólo en la ejecución de los proyectos específicos, sino también en su diseño general y en la fiscalización de los mismos. La intencionalidad de este elemento no es por supuesto única. Si de un lado se hace tomando cada vez más en cuenta la intervención social por la necesidad de que los beneficiarios hagan aportaciones mayores al financiamiento de los programas; de otro lado la insistencia proviene del convencimiento de que son los ciudadanos los que tienen que decidir cuáles proyectos se lleven a cabo, en qué plazos, con cuáles prioridades. Esto último tiene también alcances diversos, pues se puede distinguir entre una concepción "*instrumental* de la participación" para estos fines y otra que la asocia no sólo a la aplicación de una política específica sino al proceso de democratización de la sociedad (E. Provencio, 1989).

La participación comunitaria se convierte en ingrediente indispensable de la mayoría de los programas sociales. A pesar del consenso sobre la relevancia estratégica de la participación, existen múltiples trabas para su despliegue. Algunas tienen que ver con problemas del sector público, que bloquean la participación ciudadana en general, otras, con las sólidas resistencias detectables en el aparato público y algunas con la falta de esfuerzos sistemáticos para pasar de la retórica a la acción. La reforma de las instituciones debe tocar desde los sistemas de información y comunicación (convirtiendo los programas sociales en transparentes) hasta la creación de una cultura proparticipatoria en los funcionarios, y abrir y promover el aprendizaje organizacional continuo, a partir de experiencias concretas.

¹¹⁴ Cordera, Rotando, "La democracia difícil..."

Los esfuerzos de superación de la pobreza que tienen éxito son aquellos donde la participación de estos grupos adquiere un carácter endógeno, o si se prefiere, una modalidad de participación que involucra no sólo la efectividad de los participantes sino también su capacidad de conocimiento, con lo cual fortalecen sus organizaciones aumentando sus recursos políticos y económicos y la misma generación de instituciones de solidaridad social (PNUD 1990, p.218).

Algunas políticas facilitan más que otras la convocatoria a la participación. Sin perjuicio de las características nacionales específicas, hay tres núcleos de políticas que facilitan la incorporación social: la autoconstrucción de viviendas y los servicios complementarios; la educación y capacitación permanente de jóvenes y adultos y la prevención de riesgos de salud y problemas medio ambientales. Es importante que se establezcan y funcionen asociaciones que lleguen a constituir una red social. Se requiere para el despliegue de estas políticas un núcleo de sustentación que posibilite una expansión autónoma basada en el impulso creativo de la sociedad.

Se aprende a participar, participando; no hay sustituto para la práctica social. La práctica participativa debe tener un valor simultáneamente finalista e instrumental porque es una práctica de autogobierno. Así, para evaluar sus resultados debe considerarse tanto la significación económica, social y política de las acciones aprendidas, como el aprendizaje social que deriva de ello. Esto, sin duda, explica las dificultades, tropiezos y fracasos de las políticas de promoción y ayuda a las organizaciones marginales.

De la reforma de las instituciones a la reforma del Estado

La crítica a la actuación del Estado en materia social debe evitar la actitud de darle la espalda a la política y al Estado. Los esquemas ramplonamente participativos y privatizadores acaban por reforzar la dominación vigente o peor aún reproducen una acción estatal no controlada globalmente por la sociedad.

Si se quiere transformar la situación actual se tendrán que reforzar los aspectos de la planeación democrática, resaltando el carácter *público* más que meramente *estatal* de las agencias de bienestar social. Para evitar los riesgos de la "ciudadanía acotada" habrá que rebasar los ámbitos de la simple "prestación de servicios" o la "reglamentación de los accesos" (amplios y universales). Es necesario que se retome el contenido profundo de la reivindicación de autonomía de *lo social* y que se amplíe para agregarle la idea fundamental de que ese proceso sólo tendrá vigor si *políticamente* el Estado está sujeto al control democrático.¹¹⁵

¹¹⁵ Cardoso, F. H. "Políticas sociales..." p. 187.

La transformación democrática de las instituciones públicas, su fortalecimiento y expansión son un requisito para profundizar en el papel distribuidor de la riqueza social. Se debe evitar que el discurso antiestatista se monte en el descrédito de acciones estatales caracterizada por el ejercicio discrecional del poder, para plantear como única solución la reprivatización de los servicios públicos. Existe una visión conservadora que pregona precisamente la reducción del Estado, la vuelta a la acción personal y a la comunidad (en el sentido más liberal y rudimentario) y la pulverización de los recursos públicos en manos privadas, cuando lo que se requiere es una transformación democrática y técnicamente competente de las acciones e instituciones públicas.

Los cambios que se han empezado a dar en la manera de formular las políticas públicas desencadenan nuevos arreglos políticos e interburocráticos. Pero sobre todo detonan cambios institucionales. Qué y cuánto va a quedar del pasado en las instituciones futuras, es hoy la angustia y el forcejeo de muchos grupos históricamente beneficiados de esta práctica gubernamental. Habrá que insistir que desincorporar, desregular, liberalizar y solidarizarse con los excluidos no son simplemente nuevos instrumentos de operación administrativa del gobierno, son también las formas primarias de relaciones más acotadas, autónomas exigentes de la sociedad con el Estado.¹¹⁶

El problema de hoy, en condiciones de transición político-social, es que el todavía considerable poder de las burocracias corporativas, impide que la correlación de fuerzas (ciudadana y de otros grupos) se exprese en las instituciones estatales a través de una adecuada representación política. Los canales de gestión y representación dan la impresión de estar bloqueados, azolvados e impiden que ésta correlación se materialice en entidades públicas que permitan construir un nuevo arreglo institucional.

Sin caer en la lógica del "cada vez más" no es posible aumentar la cobertura y calidad de los servicios sin el incremento correspondiente de los recursos para producir y prestarlos. El marcado deterioro de los servicios de las instituciones públicas ha contribuido a desprestigiarlas ante la sociedad. Lentamente han transitado de ser instituciones legitimadoras del Estado a convertirse en espacios de conflicto social, donde chocan demandantes y productores de servicios, en muchas ocasiones, sin condiciones para prestarlos adecuadamente.¹¹⁷

Este contexto de creciente deterioro no puede ser excusa para privatizar las agencias de bienestar social sino para mejorarlas en su calidad. La defensa y

¹¹⁶ Aguilar, Luis F. "Por un Estado con los pies en la tierra" en *Revista Examen*, año 2, No. 13, 15 de junio.

¹¹⁷ Laurell, Asa Cristina (1990). *Por una política social alternativa: la producción de servicios públicos*, mayo, multicopiado.

reforma de las instituciones públicas de bienestar constituye el aspecto central en la conformación de una política social moderna.

En síntesis

México es un país de tradición y cambios. La justicia social y la soberanía son los hilos que han tramado la historia de la nación mexicana. En ellos se inscribe lo más profundo de nuestro ser histórico. La Revolución Mexicana ha tenido como preocupación central abatir los niveles de pobreza y desigualdad para hacernos cada vez más independientes; como país y como individuos.

En sus diferentes momentos la política social y las instituciones que se crearon lograron cohesionar una sociedad diversa. En un mundo en donde el clásico binomio Nación-Estado está sufriendo fracturas por diferencias culturales, políticas y étnicas, cobran actualidad las lecciones de esta política social, escenificada por nuestros médicos sanitaristas, maestros rurales y tantos otros servidores públicos que, además de fortalecer con acciones el bienestar de la población, robustecieron nuestra identidad cultural al integrarnos como nación y mantenernos soberanos.

Hoy, en un mundo cambiante, con una sociedad cada vez más plural, entendemos que el Estado se reforma para volver al origen y así lograr sus objetivos de responder con mayor equidad a los retos del cambio. Es de esta forma como justicia y soberanía forman un lazo indestructible que nos orienta en la construcción del futuro, absorbiendo lo mejor del mundo pero proyectándolo con la fuerza de nuestra cultura. En el nuevo contexto ello implica entender a la soberanía como la salvaguarda de nuestras potencialidades, pero poniendo estratégicamente en juego nuestras capacidades y oportunidades. Es de esta forma como la política social puede fortalecer nuestra soberanía en un mundo cada vez internacionalizado.

La política social es uno de los mecanismos que fortalecen la identidad entre Estado y Nación. Es un instrumento privilegiado que puede combinar la heterogénea iniciativa de individuos y grupos, ingrediente necesario para el progreso, con la cohesión social requerida para hacerlo en unidad. Gracias al vigor de nuestra cultura más allá de integraciones económicas, nuestro país ha conservado su identidad. Pero a nuestra profunda raíz cultural, hoy tenemos que agregarle nuevas capacidades, equipamientos y destrezas. Por ello en un marco de integración abierta debemos fortalecer y modernizar a las instituciones encargadas del bienestar social, conservando su espíritu, pues de no hacerlo corremos el riesgo de un dualismo cultural y social que socave las bases de la histórica identidad entre Estado, cultura y nación que es el sello de la mexicanidad.

En el empeño de fortalecer la soberanía y la integridad nacional, necesitamos de una política social que dé cauce a la diversidad de grupos, regiones y culturas

que integran nuestro país. Una política social que sea la base, como lo fue en el pasado, para una nueva cohesión entre la sociedad plural y las instituciones políticas del México de hoy; que armonicen las raíces históricas de nuestra identidad con los retos y oportunidades que abre la integración mundial. Hay capacidad para ello. Por eso México es un país de tradiciones y de cambios.

Desde la década pasada, sociedad y economía viven un proceso de adaptación y modulación, ante las exigencias de un mundo cada vez más globalizado. Se tensionan y modifican nuestras formas de producir, de consumir y de distribuir la riqueza generada. Se transforma también la estructura social y los comportamientos individuales y de grupo. La heterogeneidad social reclama nuevas formas de representación político-institucional sobre todo cuando la emergencia de nuevos grupos se desborda porque lo que existe ya no es alternativa. La sociedad se hace entonces más activa y participativa. Con ello se inicia la demanda de un nuevo contenido y un nuevo sentido para la política social.

Los años de crisis implicaron también un duro y rápido aprendizaje: impulsaron modificaciones en prácticas políticas y administrativas ya consagradas. La restricción de recursos obligó a redefinir compromisos y responsabilidades: un cambio que inició siendo cuantitativo se ha convertido en reclamo cualitativo. La modificación de las maneras como el gobierno enfrenta las demandas de las organizaciones sociales implican nuevas formas políticas cada vez más ciudadanas. Solidarizarse con los que menos tienen, corresponsabilizarse con los demandantes, buscar transparencia, honradez y eficiencia en el manejo de los recursos respetando la voluntad y las formas de organización de los ciudadanos, buscar nuevos cauces para que los recursos lleguen a los más necesitados son ya nuevos modos de calificar y descalificar demandas e interlocutores, de modificar métodos y procedimientos. Aquí está el germen de un nuevo estilo de política social. Esto es lo que hemos avanzado.

La elaboración de una nueva política social será resultado del esfuerzo colectivo de todas los grupos sociales, de los efectos directos e indirectos del modelo de desarrollo y de la capacidad de transformación que se le pueda imprimir a la institucionalidad estatal existente. Pero la política social que requerimos construir es una que, al integrarse plenamente al nuevo modelo económico, tenga como propósito central evitar la transferencia generacional de la pobreza.

Seis aspectos resaltan como fundamentales en materia de bienestar social en esta etapa de cambios y profundas transformaciones:

En primer lugar el imperativo de poner en el centro de cualquier estrategia la necesidad de avanzar en mejores niveles distributivos de la riqueza que se vaya generando. No hay que olvidar que frente a la extrema desigualdad se encuentra la riqueza extrema. La solidaridad en esta perspectiva es un vehículo indispen-

sable más que una opción: una riqueza bien distribuida es un activo nacional y social; un bien público en el más amplio y profundo sentido del término.

En segundo lugar, las acciones distributivas no pueden desentenderse de la dinámica del crecimiento y la estabilidad económica. Se requiere impulsar la inversión de tal manera que las acciones distributivas no influyan negativamente en esos dos procesos. Sabemos que la política social no es la única responsable de la equidad, pero sí le corresponde realizar bien su tarea: incrementar los niveles de productividad de la economía a partir de recursos humanos con mejores niveles de vida. Este es el único elemento que puede proporcionar rumbo, dinámica y permanencia a un creciente bienestar social en el marco de una economía abierta y competitiva.

En tercer lugar, la participación política, en esta transición, es tan importante como la generación y distribución de la misma riqueza. Ello es así porque la pobreza es sobre todo una inserción precaria o de plano una exclusión de los ámbitos que resultan críticos en la determinación de los niveles de vida. La pluralidad de la participación es central, ya que la exclusión respecto al proceso político consolida y legitima otras formas de exclusión. En cambio, con la participación se amplían competencias para la negociación y para el acceso de los recursos. La nueva realidad política tiene que encontrar una identificación adecuada con la pluralidad social. Parece conveniente que esta complejidad social se refleje en una mayor influencia y presencia en las instituciones públicas. Ello permitiría un doble efecto: por una parte, la calificación de las demandas de los sectores excluidos, y por la otra, el perfeccionamiento y especificidad en la oferta de las instituciones públicas. La modernización política requiere actuar a favor de una mayor correlación entre pluralidad social, participación y representación política.

En cuarto lugar, se encuentra la necesidad de reestructurar el entramado público que se encarga de proporcionar bienestar social a la población, lo que implica una reforma institucional a fondo. La reforma del Estado implica cambios para la administración pública, tanto en su mentalidad como en sus códigos de conducta. Sabemos que sin ellos poco sentido tiene cualquier reforma. Hay que hacernos cargo de que el problema no es sólo de demandas infinitas ante recursos limitados, también existe un problema de eficiencia y equilibrio en la producción y provisión de los bienes y servicios públicos. La necesidad de hacer más eficientes a las instituciones y a la propia asignación de los recursos exige la búsqueda de nuevas construcciones institucionales en las que influyan los nuevos sujetos, las voces que han surgido durante los últimos años y que se han consolidado en distintas formas de hacer política al calor de la crisis. Sin duda, la participación social supone reformar los modos de hacer y de pensar del personal de la administración pública. Ante ello hace falta algo más que un simple contagio de la nueva actitud. No podemos permitir el riesgo de que las

instituciones y nuestras estructuras administrativas no se muevan al ritmo que se les exige. Para avanzar se requiere transformar la participación en un esfuerzo de innovación y recreación institucional que incruste en las entidades gubernamentales la capacidad de combinar la tradición con lo nuevo. Ello parece inevitable si queremos arribar a una nueva era de retos y oportunidades como una sociedad nacional integrada.

En quinto lugar, se requiere favorecer prioritariamente a los grupos que menos tienen, pero ello no debe ser motivo para desatender a los grupos de ingresos medios de la población, principales perdedores durante los procesos de crisis y ajuste económico en la pasada década. Una política moderna de bienestar, en una sociedad heterogénea y diversa como lo es la mexicana, debe preocuparse por combatir la pobreza extrema, pero también la desigualdad social. Hay razones de eficiencia productiva y de justicia social para ello, para no referir otra vez la cuestión vital y central de la estabilidad dinámica de la sociedad y la política.

Por último, necesitamos de una nueva intervención del Estado en materia de justicia social. En forma más específica se requiere de una gestión estatal de nuevo tipo, que sin renunciar a su responsabilidad pública de proporcionar bienestar social, potencie y apoye el reclamo ciudadano. Es por ello que una política social moderna debería estructurarse en forma plural y multifacética. La posibilidad de extender una concepción pluralista significa que la política social sea un genuino esfuerzo de construcción de la solidaridad; que sea más un punto de llegada que de partida. Hoy, cada vez un mayor número de mexicanos están de acuerdo en que el Estado debe tener un papel central, prioritario, pero no necesariamente monopólico en la construcción del piso social básico. Es por ello que una política social moderna debería estructurarse en forma plural y multifacética. La posibilidad de extender una concepción pluralista significa que la política social sea más un punto de llegada que de partida. En esta perspectiva el Estado debe tener un nuevo papel prioritario, articulando las variadas iniciativas que surgen desde el mercado, desde los sectores voluntarios y de las formas diversas de sociabilidad que inician en la familia y se extienden al barrio, la colonia y la comunidad.

Existe una responsabilidad ineludible para el Estado, en tanto organizador y ordenador de la convivencia social bajo formas democráticas. La reforma del Estado requiere de un marco administrativo que haga posible la formalización, la ejecución y el control de las políticas públicas, inspiradas en el nuevo impulso participativo que anima a la sociedad fortaleciendo su capacidad de interactuar con ella. Pero sobre todo, la reforma del Estado es para gobernar la nueva complejidad y tener capacidad de formular, concertar y llevar adelante estrategias de largo alcance.

La actividad pública con la sociedad a través de sus heterogéneas expresiones, ha puesto de manifiesto la topografía particular y las rigideces de muchas de sus instituciones. La vitalidad de la sociedad civil ha acumulado demandas que empiezan a encontrar nuevas formas de solución. Lo importante en materia de bienestar es que cada paso que se dé amplíe las posibilidades de dar otros más, en forma firme, sin regresiones ni retrasos¹¹⁸. Sin menospreciar los retos, y sin exagerar las oportunidades, México tiene hoy la posibilidad real a la vez que el reto, de volver a ser pionero del cambio social, distribuyendo con amplitud y equidad, capacidades y conocimientos, y traduciéndolos en productividad y bienestar para los grupos que más lo necesitan.