

Política social: sustento de gobernabilidad

JAIME MARTÍNEZ VELOZ

La historia de nuestro país muestra que la política social, como eje de la acción del Estado, fue el sustento de la gobernabilidad durante décadas. Ante los hechos actuales estamos obligados a evaluar los caminos seguidos en los últimos años y de encontrarlos, con los propósitos sociales originales de la Revolución, pero en un nuevo pacto entre el Estado y la sociedad, basado en la democracia y la participación social.

El mayor reto para nuestro país en los próximos años será revertir la desigual distribución de la riqueza. Ningún esfuerzo en materia de política social, o proyecto económico, es completo si no se encamina a modificar las tendencias actuales que asignan a un pequeño porcentaje de la población una gran cantidad de la riqueza que produce la nación, mientras una enorme masa de los mexicanos enfrenta pobreza, desempleo, malos ingresos, falta de acceso a la vivienda, insuficiente equipamiento urbano, bajos niveles de educación y crecientes deficiencias en materia de salud y alimentación.

Un país empobrecido e inequitativo, sin expectativas de mejorar los niveles de vida de la mayoría de su población, difícilmente puede lograr una democracia sólida o un crecimiento económico sostenido. Democracia y desarrollo social son un binomio inseparable, son los dos pilares que se fortalecen mutuamente y sirven de base a la gobernabilidad.

El pacto social que se consolidó con posterioridad a la Revolución de 1917 estaba basado en un eje: incorporar a la totalidad de los mexicanos a los beneficios del desarrollo. Los gobiernos posrevolucionarios ofrecieron a la sociedad tres compromisos: en lo político, paz social y estabilidad; en lo social, elevación gradual de las condiciones de vida de la población, y en lo económico, crecimiento sostenido.

La concepción original del Constituyente del 17 no disociaba el ámbito social de lo económico. La vigencia de este enfoque hace indispensable retomar la aspiración de tender a la igualdad de beneficios y oportunidades de empleo, capacitación, educación y salario para todos los mexicanos.

De forma complementaria, la aplicación de una política que afecte la desigualdad sólo puede estar fundada en el avance de la democratización. La democracia debe traducirse en mayor participación ciudadana, tanto en la planeación y uso de los recursos disponibles como en la operación y evaluación de los proyectos.

Mayores niveles de participación y vigilancia social en un ambiente de plena democracia son el sustento de instituciones sociales eficientes. La política social debe construirse y ejecutarse a partir de consensos, es decir, fuera de toda duda, de todo cuestionamiento que retarde o modifique su acción. Para ello, se propone que la política social sea concebida a partir de los siguientes principios.

1. *Política de Estado.* La política social debe ser elaborada y ejecutada como una política de Estado, no sólo de gobierno o de aplicación sexenal. Esto significa también que debe concebirse como una estrategia de desarrollo social de largo plazo. Convertir la política social en una tarea de Estado requiere reordenar prioridades, democratizar procesos y convocar a amplias y plurales fuerzas políticas y sociales a la discusión de la política social, con el fin de que coadyuven en su operación, evaluación y corrección.

2. *Institucionalidad.* Democratizar el proceso de concepción y aplicación de la política social no significa hacer a un lado a las instituciones y a su experiencia en la materia; por el contrario, debe buscarse el fortalecimiento de las instituciones para que sean éstas las ejecutoras y responsables de los programas y proyectos por impulsar.

Sustituir o debilitar las instituciones demostró en el pasado reciente que las hace menos eficientes y más vulnerables. La organización social no sustituye a las instituciones sino que las complementa y encauza.

3. *Revaloración de la política social.* De acuerdo con las aspiraciones que como nación se tiene, es indispensable revalorar la importancia de la política social, ésta debe ser el eje central de las políticas por emprender por la actual administración. Después de años de aplicación de programas económicos estabilizadores en los que la política social intentó contrarrestar las consecuencias de las rigurosas medidas instrumentadas, es indispensable modificar las prioridades.

Por la salud de la República, deberá hacerse un gran esfuerzo por mejorar las condiciones de vida de la mayoría de los mexicanos, en especial de los ubicados en los estratos más pobres. Esto significa que la política económica deberá estructurarse alrededor de los requerimientos de la política social. Esta reorientación económica deberá buscar que el crecimiento que se logre tienda a cubrir las necesidades productivas y de bienestar de la población.

La disociación de la política económica de la política social ha producido un círculo vicioso donde la primera es productora de pobres y la segunda no se da abasto para atenderlos.

El gran objetivo del programa económico debe ser sentar las bases para lograr, en el mediano plazo, una mejor distribución del ingreso.

De acuerdo con las características mencionadas, se distinguen por lo menos seis ámbitos de acción del Estado en materia de política social que abordaré a continuación.

Combate a la pobreza

El combate a la pobreza no admite dilaciones ni vacilaciones; para los mexicanos ubicados en el estrato de la pobreza extrema las medidas deben ser rescate inmediato a riesgo de que sean afectados en su integridad física en el corto plazo.

El planteamiento de la educación, la salud y la nutrición como ejes del combate a la pobreza y los términos para definir mecanismos más transparentes y eficientes en las transferencias y subsidios que a estos rubros se destinan, son esencialmente correctos en los momentos actuales; en el pasado, los subsidios y transferencias asignados a los sectores más desprotegidos han sido objeto de desviaciones y manejos políticos, esto ha desvirtuado los programas y acciones y desacreditado varias instituciones. Más aún, en innumerables ocasiones la aplicación de recursos se llevó a cabo sin la debida planeación, lo que propició una mala distribución de los subsidios y que no se alcanzaran las metas programadas.

Igualmente muchas de las acciones de combate a la pobreza se hicieron sin considerar a los sectores de los estados a los que habían sido destinados; se ignoraron sus organizaciones, sus aspiraciones concretas y las posibilidades de participación que tenían en los programas.

Por todo esto la experiencia indica que estas acciones deberán atender las siguientes consideraciones: mejorar la planeación de instrumentos y acciones con el fin de que lleguen realmente a los sectores de población más necesitados; hacer transparentes los criterios de aplicación y los mecanismos de ejecución; propiciar la participación de los grupos más desprotegidos en las acciones que en su beneficio se instrumenten; promover que la sociedad en su conjunto, especialmente los grupos de población con mayores posibilidades económicas, participen en el esfuerzo de rescate a la población más empobrecida.

Municipalización

La política de desarrollo social debe fortalecer la relación interinstitucional, sobre todo consolidando la presencia de la instancia municipal como el espacio donde se operen los programas. La idea es convertir al municipio en el centro impulsor del desarrollo nacional, en la expresión especial fundamental para aplicar una nueva política social.

Por esto, la aplicación eficiente de las acciones de política social requiere que la mayoría de éstas se desempeñen en el ámbito municipal desde la planeación hasta la evaluación, siendo el nivel central eminente normativo.

En la municipalización de la política social se entreveran diversos elementos entre los que destaca el avance de los cambios políticos y democráticos que el país demanda. Estos cambios harán posible la participación de la sociedad.

Igualmente la municipalización conlleva la delimitación de criterios de desarrollo regional, definición de posibilidades presupuestales y otros aspectos técnicos insustituibles.

Hacer participativo y democrático el ejercicio de la política social sin planeación y sin técnica sólo contribuiría a la demagogia y a la ineffectividad en este campo en el que el país no sólo no se puede dar el lujo de ser ineficiente.

Los proyectos y programas de equipamiento urbano y de beneficio municipal deberán proseguirse atendiendo a los razonamientos anteriores; esto permitirá también descentralizar las decisiones y fortalecer efectivamente a la célula municipal.

Con el fin de que este proceso no sea motivo de fortalecimiento legítimo de grupos políticos locales, debe hacerse atendiendo al criterio de asignación transparente de los recursos, al seguimiento escrito de proyectos y acciones y a la evaluación participativa de los resultados. Así, en lugar de que la participación popular sea recomendable, deberá verse como elemento insustituible.

Rescate de los derechos de las comunidades indígenas

La ardua tarea de construir una nueva relación con las comunidades indígenas del país pasa por el cambio de actitud de los tres niveles de gobierno y de la sociedad; es, por tanto, una tarea de Estado.

Marginados entre los marginados, los pueblos indios han resistido 500 años de soluciones que han afectado sus culturas y limitado sus perspectivas, los indios de hoy son el resultado de un largo y doloroso proceso en el que las comunidades poco han participado.

El cambio de actitud no puede ser sólo producto del levantamiento indígena en Chiapas, ni de las reivindicaciones autonomistas, ni siquiera de las nuestras de repudio de varias comunidades indígenas del país hacia diversas acciones gubernamentales.

La redefinición del vínculo de la nación con los pueblos indios, debe evitar circunscribirse a pasar por la coyuntura. El cambio gubernamental debe partir de las necesidades de modificar la actitud de la sociedad y el gobierno hacia el papel que les ha sido asignado contra su voluntad a los pueblos indios. Igualmente debe asumir el fracaso de las acciones del Gobierno Federal hacia ellos, sea por insuficiencia, ineficiencia o dolo.

La segunda gran acción por emprender es el establecimiento de relaciones de respeto con todas las organizaciones y pueblos indios, sin importar su filiación política.

El tercer eje de esta nueva actividad gubernamental parte de la ansia de trabajar juntos gobierno y pueblos indios, respetando sus espacios y su cultura, decisiones, preferencias políticas y métodos de trabajo y administración.

Desarrollo regional

Una de las características principales de la política de desarrollo social debe ser su rasgo federalista, orientado tanto al fortalecimiento a los municipios y a la participación de la población como al desarrollo de las regiones. En este sentido, es necesario concebir el desarrollo regional a través de proyectos productivos de esa dimensión regional, con lo que se contribuirá a mejorar el perfil productivo de las regiones.

La atomización de obras y proyectos tuvo un impacto positivo en la medida que permitió atender con recursos limitados un enorme universo de necesidades. Sin embargo, es necesario impulsar el desarrollo de proyectos a nivel regional, no sólo desde el punto de vista asistencial sino también con referencia a la construcción de opciones productivas de empleo, de ingreso, etcétera.

La posibilidad de las pequeñas empresas y microempresas, de la agroindustria, de las formas de organización superiores para la producción y/o el consumo, son promisorias a condición de que se otorguen recursos y apoyos múltiples.

Fortalecimiento de las instituciones sociales

La concepción de justicia intrínseca a la Constitución del 17, y concretada a través de diversas instituciones de educación, salud, vivienda, nutrición y abasto, fue modificada en las últimas administraciones federales. En todas estas áreas la acción gubernamental se ha debilitado y, por ende, también la presencia de las instituciones sociales ante la sociedad. Entre las causas que explican esta situación destacan dos: los años de crisis económica y de escasez de recursos; y el resultado de la aplicación de políticas renovadoras de los años ochenta que demandaban una menor presencia gubernamental en diversas áreas.

El balance de esos últimos años y las perspectivas a mediano plazo parecen mostrar que la crisis económica y los sacrificios de la mayoría de la población no tienen fin y que el sector privado no se ha encargado eficientemente de ofrecer alternativas viables a las grandes mayorías en cuanto a educación, salud, vivienda, nutrición y abasto.

La eficacia de las instituciones sociales no puede medirse sólo en términos financieros, sino también en términos de beneficio de la sociedad.

Lo anterior no quiere decir, desde luego, que se vuelva a los viejos esquemas del dispendio, la corrupción y la burocratización interminables.

Empleo e ingreso

Parte de la temática de la política social de los regímenes posrevolucionarios pasaba por su preocupación acerca de los niveles de ingreso y de la creación de empleo. A pesar de errores y malformaciones económicas, se formó un sólido mercado interno que constituyó el eje de la política de desarrollo. Esta concepción se modificó a principios de los ochenta cuando se determinó que la política de la contención salarial se convirtiera en el pivote de la acumulación, de la atracción de capitales externos y del control de la inflación.

Igualmente los años de la crisis y la falta de una política adecuada afectaron severamente a las pequeñas y medianas empresas que son las que utilizan un gran volumen de la mano de obra ocupada.

Estas decisiones u omisiones deben modificarse tal y como lo aconsejan diferentes voces autorizadas en el campo económico.

La política de contención salarial ha llegado demasiado lejos provocando una reducción del mercado interno y el entallamiento de problemas sociales que han roto la paz en algunos lugares del país.

En materia de política social debe tenderse a que los salarios inicien su recuperación en el corto plazo y que la creación de empleos se incremente a partir de inversiones sanas y benéficas para el país.

La política social entendida como una política de Estado debe trascender el ámbito temporal y funcional de la administración pública federal involucrando a los otros niveles de gobierno, a los partidos, a las organizaciones sociales y al conjunto de la sociedad.

Ante el reto de la pobreza, de la desigualdad y del deterioro de las condiciones de vida de los mexicanos que amenazan nuestro futuro, es necesario plantear la elaboración de una política social de largo plazo. La política social puede coadyuvar a lograr una nueva gobernabilidad que cierre el paso a la violencia como lenguaje político, al escepticismo como actitud de la sociedad frente a las instituciones y al rumor como agente corrosivo de la cohesión y el respeto social.

Es así que la política social, por su alcance y compromiso, puede convertirse en uno de los pilares fundamentales de la acción gubernamental en la confrontación de los retos que tiene ante sí la nación. Entre ellos apoyar el proceso de reconstrucción de la paz social; contribuir a restituir la credibilidad de las instituciones; propiciar el incremento de la participación social, y coadyuvar en el establecimiento a las expectativas de un futuro mejor para el país y sus habitantes.

De acuerdo con lo anterior, y conforme a las características delineadas arriba, la elaboración de la política social de largo plazo supera las funciones del Ejecutivo Federal, ya que ésta debe hacerse a partir del esfuerzo de la sociedad y de sus instituciones, experiencia, objetivos y posibilidades.

Por lo anterior, y ya para finalizar, proponemos que se impulse un proceso de coordinación entre el Poder Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo con el fin de revisar, consultar y diseñar la política social del Estado de largo plazo. Más allá de la exclusión de mecanismos concretos oportunos pero coyunturales y administrativos, la política social requiere de un pacto entre poderes, entre partidos y organizaciones, cuyas características, responsabilidades y alcances deben de empezar a discutirse de inmediato. Este proceso podría estar bajo la coordinación del Poder Legislativo a través de los mecanismos institucionales que éste debiera utilizar y en el espíritu de la reforma democrática del Estado.

La propuesta de que las Cámaras coordinen el proceso de definición de la política social, a través de una consulta nacional, presenta ventajas importantes: se garantizará la organización y realización plural de la consulta nacional. Se aprovecharía la experiencia del

sector público en la materia. Se garantizaría la participación y los aportes de sectores de la sociedad como los empresarios, las universidades y los institutos de investigación y desarrollo. Se canalizaría la experiencia de las organizaciones civiles y políticas que han promovido el desarrollo social al margen de la acción estatal y, por último, la política de desarrollo social resultante se asumiría como una política de Estado cuya ejecución sería responsabilidad del Gobierno Federal y sería evaluada a través de los mecanismos que este Congreso estableciera.

Intervención en la tribuna de la Cámara de Diputados el 10 de diciembre de 1996.