

Diez hipótesis para investigación

*Clara Jusidman de Bialostozki**

México, al igual que muchos países del mundo, enfrenta a finales del Siglo XX una transformación social profunda, que se viene gestando desde la década de los setenta. La misma se acompaña de una gran incertidumbre respecto de la forma en que deben incorporarse los objetivos sociales tanto en esta etapa de transición como en el futuro. Hasta ahora, el país no ha contado con una política social integral, mucho menos con una estrategia de desarrollo económico con objetivos sociales. Lo social ha sido operado en forma sectorial con un alto grado de desvinculación.

Con el propósito de poder construir o modificar la institucionalidad y las políticas sociales para el próximo siglo resulta necesario entender lo ocurrido en estas materias después de la Revolución de 1917. Para el efecto se proponen diez hipótesis para investigación.

1. La construcción de la política y las instituciones sociales, así como el grado de intervención del Estado para garantizar los derechos sociales de los ciudadanos, están estrechamente vinculados con las ideologías, las creencias y valores dominantes en las estructuras de poder.

Una posición explica las situaciones de pobreza y desigualdad como asuntos circunscritos al ámbito individual, siendo responsabilidad de las personas superarlos, por lo que se plantea una mínima intervención del Estado. Esta posición se origina en el liberalismo europeo del siglo XIX.

La asunción de la pobreza y de la desigualdad como expresiones de la problemática social más que como fenómenos circunscritos al plano de los comportamientos, inercias o vicios de los individuos datan de finales del XIX y es entonces



cuando se legitima económica y políticamente la intervención sistemática de Estado para enfrentarlas.

Hasta nuestros días el tema de las causas de la pobreza y la desigualdad subsiste como un debate fundamental, que subyace en las formas que adoptan las sociedades para enfrentar dichos problemas.

2. La tesis dominante en el gobierno mexicano ha sido que la superación de la pobreza, el desempleo y la desigualdad dependen del éxito de los proyectos económicos del país, y por lo tanto, adquieren el carácter de consecuencia o resultante de ese éxito económico. El lema de "primero hay que crecer para después repartir" ha dominado la ideología de los gobiernos por lo menos desde la época alemanista.

3. La política social en México post-revolucionario se ha subordinado al proyecto económico considerado como "moderno" en las distintas etapas de la historia reciente. Además, se vuelve funcional a ese modelo. La política social se diseña y acuerda con los actores sociales que en cada etapa tienen

el peso suficiente como para exigir una parte de las ganancias del modelo económico, por lo que para evitar el conflicto se les permite participar; así, fueron los campesinos en los años inmediatos a la Revolución, y los obreros y los empresarios durante el modelo de sustitución de importaciones.

4. La política social hasta los años ochenta trataba de imitar a los modelos de los países capitalistas de economía del bienestar, recuperando algunos elementos de la cultura y tradiciones nacionales, e innovando en algunos campos del combate a la pobreza y a la marginalidad. La Constitución de 1917 sienta las bases para las protecciones sociales de una economía de bienestar vinculada al trabajo asalariado en los sectores formales de la economía. En paralelo siempre existieron acciones y programas dirigidos a los grupos más pobres, mismos que a partir de la década de los setenta adoptaron la modalidad de programas presidenciales de alta prioridad (COPLAMAR, SAM, PRONASOL), que compitieron con las asignaciones presupuestales y responsabilidades de los sectores sociales tradicionales. Sin embargo, en los últimos años ha sido creciente la imposición de modalidades de intervención en los campos sociales por parte de las instituciones internacionales de financiamiento para el desarrollo, particularmente el Banco Mundial. En estos modelos las estrategias dominantes son la descentralización, la privatización de los recursos sociales destinados al bienestar, la focalización, las acciones compensatorias centradas en las manifestaciones de la pobreza, con un consecuente deterioro de las incipientes redes de protección social que se venían construyendo en la estrategia social previa.

5. La efectividad de las acciones y programas de bienestar social se deterioraron con el tiempo, se deshumanizaron a medida que se burocratizaron, crecieron y am-

* *Asesores en Desarrollo Social S. A. de C. V.*



pliaron su cobertura. La centralización en el manejo de muchos de los sectores sociales y su crecimiento dificultó construir mecanismos adecuados de rendición de cuentas, además del uso patrimonial de los recursos y de las posiciones directivas de las instituciones. La corrupción y la impunidad ante una sociedad no democrática han sido ingredientes centrales en el deterioro de varias de las instituciones de bienestar social.

6. Las modalidades adoptadas de política social en varios campos y el deterioro de programas sociales que fueron exitosos en algún momento, han contribuido a profundizar la desigualdad y la segmentación. La seguridad social nunca pudo hacerse extensiva a toda la sociedad y sectores importantes de la población han quedado excluidos de la misma, con atenciones, por ejemplo, en materia de salud, muy desiguales. Con la creciente privati-

zación de algunos de los esquemas de aseguramiento, la pretendida cobertura universal y los modelos solidarios se abandonan y con ello aumenta el riesgo de profundizar aún más la desigualdad y la exclusión.

7. Varios campos de la política social han generado grupos de interés tanto por parte de los operadores de los programas, como de los beneficiarios de los mismos. Los primeros median y desvían los beneficios para la población objetivo e impiden modificaciones en las modalidades de operación. Los segundos insisten en preservar los beneficios recibidos. Igualmente los grupos sociales que logran un beneficio, difícilmente permiten su ampliación a otros grupos.

8. Al hacerse más compleja y heterogénea la sociedad nacional, la política social se vuelve también más compleja y difícil de operar. Las instituciones no están pre-

paradas para enfrentar la diversidad. En el futuro la construcción de consensos y la reducción del conflicto en las decisiones de política social demandarán de la participación de los representantes de los muy diversos actores sociales que han levantado la voz en los últimos años (las mujeres, los jóvenes, los discapacitados, los grupos de tercera edad, los indígenas, las ONG, etc.)

9. La política y programas sociales han sido usadas en varias ocasiones con fines clientelares y en menor medida para regular el mercado de trabajo. A lo largo de la historia post-revolucionaria varias instituciones creadas con fines de beneficio social, fueron transformadas en instrumentos de control político. Otros programas fueron manejados, desde el inicio, con esos fines.

10. En los últimos quince años se dejó deteriorar varias de las instituciones de política social para justificar su reconversión y facilitar su privatización. El grave deterioro de los salarios pagados a los prestadores de servicios sociales públicos (educación y salud, por ejemplo) ha sido causa eficiente en la disminución en la calidad de los servicios.

Posiblemente, la comprobación de las hipótesis expuestas pudieran llevarnos a concluir entre otras cuestiones, que la pobreza y la desigualdad son manifestaciones de deficiencias estructurales del funcionamiento de nuestra sociedad. Para enfrentarlas es necesario incidir en la distribución del ingreso, de la riqueza, del poder y crecientemente, del conocimiento. La construcción de la ciudadanía social exige que el acceso a un piso básico de bienestar y a la protección social sean efectivamente un derecho de todos los mexicanos y no se encuentren condicionados al trabajo asalariado. El Estado mexicano tiene la responsabilidad de garantizar los derechos sociales y debe prever los recursos y las acciones públicas, privadas y sociales para el efecto. La estrategia y la política económica futura deben hacer explícitos los objetivos sociales y junto con la política social, construirse, revisarse y actualizarse permanentemente, con la participación de los diversos actores sociales presentes en la realidad nacional. La política social debe ser integral y plural, con objetivos de largo plazo, sostenerse transexenalmente y contar con mecanismos de evaluación y rendición de cuentas.

México cuenta con muy valiosa y amplia experiencia, en muy distintos ámbitos y escalas de la política social. Muchos mexicanos han dedicado su vida a luchar contra la pobreza y la desigualdad. Es uno de los campos en donde es urgente documentar las experiencias valiosas y recuperar las lecciones aprendidas. DemoS