

## *Política social: entre retos y realidades*

*Social Policy: Between Challenges and Realities*

**Rolando Cordera Campos\***

Programa Universitario de Estudios del  
Desarrollo (PUED) UNAM  
< cordera@unam.mx >

Presentación

Gracias al empeño de sus editores, ha empezado a circular *Los retos de la política social* en el sexenio de la cuarta transformación, que debemos celebrar de la mejor manera a nuestro alcance: con la crítica laboriosa; el intercambio de apreciaciones y evaluaciones, fruto de su lectura; la generación y el cultivo de otras miradas a una cuestión sometida a las mareas profundas y destructivas de una convulsión global y vital; el papel del Estado y la política, que constituye el núcleo fuerte que articula los valiosos aportes individuales que dan cuerpo al libro.

Tenemos con nosotros el resultado de una laboriosa tarea de los coordinadores y editores, apoyados por dos instituciones de investigación y docencia, El Colegio de la frontera Norte (COLEF) y el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD), comprometidas con la producción y circulación de las ideas y su renovación. El tamaño del volumen y la cantidad de autores participantes en la convocatoria nos hablan de una cuidadosa lectura, revisión y edición que debemos saludar con entusiasmo.

La obra destaca más si la inscribimos en el torbellino de la doble o triple crisis en que se ha desenvuelto la agresiva pandemia que puso en jaque nuestros entendimientos más robustos de la salud, las relaciones sociales y comunitarias, las capacidades instaladas o emergentes del Estado y de la política; en fin, del sistema político económico que todavía después de la Gran Recesión de 2008-2009 se presumía no sólo como el único sino como el mejor de los órdenes que la globalidad y la democracia planetaria requerían para su propia evolución y la del planeta en su conjunto.

Más específicamente, el volumen ofrece una primera aproximación a los retos ante una cuestión social que se reproduce ampliamente ante nuestros ojos y entendimientos; también nos acerca a los posibles caminos que puede seguir el gobierno de la auto denominada 4T, para transformar el de por sí maltrecho rostro social mexicano estableciendo rutas que, por transitables y bien pensadas, posibiliten la renovación económica y social de México y auspicien un nuevo gran acuerdo nacional. Sólo así es concebible el muy anunciado y prometido cambio de régimen que inspira el discurso presidencial y de su gobierno.

324

\* Presentación del libro de Luis Huesca, Gerardo Ordóñez y Sergio A. Sandoval (coords.) *Los retos de la política social en el sexenio de la cuarta transformación*, México, Colegio de la Frontera Norte y Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, 2020, 22 octubre de 2020.

El libro quiere ser “un balance de las políticas heredadas y analiza los cambios esperados que la administración de AMLO tendría que asumir si en su programa de gobierno predomina un enfoque de tipo universalista en el diseño e instrumentación de las políticas sociales” (p. 12).

Los autores están conscientes de que “Los retos (...) son enormes, considerando el mediocre desempeño económico y los saldos sociales negativos que dejan casi 40 años de (...) liberalización económica. Además, se asienta, (...) la llamada Cuarta Transformación se propone romper la inercia de bajo crecimiento económico, incremento de la desigualdad social y económica y pérdida de bienestar (...)” (p. 11).

Los retos de la política social... recoge buena parte de los trabajos presentados en la edición 18 del Seminario Nacional de Política Social organizado por el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD) y la Red Mexicana de Investigadores de Política Social, hacia fines del cambio de gobierno ocurrido en 2018.

El volumen está organizado en cuatro apartados (Alternancias políticas y las reformas posibles y necesarias de la política social; Las reformas a la política de salud y de los programas de pensiones no contributivas; La persistencia de la desigualdad y la transformación del combate a la pobreza; y Los desafíos de la política alimentaria y la pobreza energética) cruzados por catorce capítulos entre cuyos títulos, sólo por mencionar algunos, están: Alternancias políticas y política social en México, 2000-2018; Reformas pendientes desde la óptica de los derechos humanos laborales; claves universalistas de la reforma de salud en México; Propuesta de mejora en la pensión mexicana no contributiva de adultos mayores; Crónica de un fracaso anunciado: Ha llegado la hora de reemplazar el Progres-a-Oportunidades-Prospera; La política social en México de apoyo a las mujeres: El salario rosa; y Propuestas de política para construir un proyecto nacional en materia de seguridad alimentaria: Los desafíos del nuevo gobierno.

Más de una veintena de autores, desde miradores diversos, revisan temas añejos y nuevas demandas. Todos los trabajos se comprometen expresamente con la búsqueda de salidas a las varias desigualdades que, históricamente, han marcado a la sociedad mexicana; buscando asimismo contribuir a la elaboración de enfoques de política social decididamente universalistas, asumiendo al mismo tiempo la necesidad de construir una congruencia productiva con el diseño de las políticas y programas públicos de un gobierno que ha tenido como lema “primero los pobres”.

El libro es un resumen riguroso y puntual de la política social seguida en nuestro país a lo largo de las cuatro últimas décadas, desde que México se embarcó en otra *Gran Transformación* allá en los años ochenta del siglo xx, cuando el mercado globalizado y sus libertinajes reclamaban carta de naturalización en el mundo y sus alrededores. Se trataba no sólo de empezar a marchar al compás de los nuevos mundos que abría la globalización, luego de los traumáticos cambios en la geopolítica mundial con el fin de la Guerra Fría y el desplome de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y su “sistema mundo”; también se prometía la implantación de una nueva

estrategia de desarrollo para México que contemplaría la superación dinámica y sistémica de las fallas geológicas del sistema político económico, cuyo despliegue había llevado a la economía a la más grave crisis de su historia contemporánea. Tal es el contexto histórico de las reflexiones contenidas en el volumen que presentamos.

Entre los puntos destacables de las colaboraciones incluidas en el volumen vale subrayar las diferentes miradas al tema que van desde lo estrictamente técnico hasta lo político, para ofrecer un puntual seguimiento de la política social seguida en nuestro país. Resulta muy útil y atractiva, la búsqueda de panoramas que “(...) desde lo local permiten observar el efecto concreto de las acciones gubernamentales en el territorio” (p. 22).

Me detendré, de manera breve, y sin demérito de la importancia y el valor del conjunto, en unos textos que, además de cercanos a mis querencias, tocan aspectos fundamentales para (re)pensar la cuestión social y la respuesta estratégica que habríamos de construir para dejar atrás cuanto antes el nefasto perfil de desigualdad aguda, pobreza de masas y menguante desempeño económico que ha dominado nuestra evolución política desde fines del siglo xx.

Uno es el de Gerardo Ordoñez Barba, “Alternancias políticas y política social en México 2000-2018”, donde señala uno de los temas que, en mi opinión, es central y que tiene que ver con el olvido, por decirlo de alguna manera, de la cuestión social en el tránsito a la democracia. Si puede hablarse de un “régimen de la transición”, como insisten algunos publicistas, entonces debemos referir también a la trampa de desigualdad y muy bajo crecimiento, como solía llamarla nuestro querido Jaime Ros, en que México se metió en el mismo periodo. Los avatares del cambio político y la transformación económica encuentran en dicho soslayo uno de los vértices de sus más conspicuas debilidades internas.

En palabras de Gerardo Ordóñez: “las alternancias políticas no se han traducido en cambios significativos a las reformas liberales de la política social” (p. 52). Tal señalamiento es contundente y refuerza lo dicho desde diversos miradores, al apuntar que entre los déficit mayúsculos de nuestra transición a la democracia está una pobre, unidimensional, atención –por parte de los gobiernos de las llamadas transiciones pero también por los partidos políticos– a la cuestión social.

Una de las pruebas de ácido de esta omisión nefasta es la persistente renuencia de partidos y gobernantes, así como de empresarios y líderes de opinión a buscar, consensuar e impulsar, una reforma hacendaria, recaudatoria y redistributiva del Estado, para atender de manera integral nuestro famélico rostro social y, a la vez, sostener un nuevo impulso desarrollista para el conjunto económico nacional.

Injustamente sin duda, pero el comportamiento de nuestra germinal democracia (como suele llamarla José Woldenberg) parecía haberse sometido a algún pacto no escrito no tanto para reformar el Estado sino para contenerlo y acotar sostenidamente el ejercicio de sus potencialidades. Este ejercicio contenido es hoy reconocido como uno de los factores pertinentes de explicación del mediocre crecimiento económico ya mencionado.

Dicho con otras palabras: se negó sostenidamente el poner a la desigualdad y el desarrollo en el centro del quehacer del Estado y, en consecuencia, en los hechos se renunció a atender y entender la cuestión social como una empresa de política económica en busca del desarrollo. Como una misión de Estado que diera compromiso constitucional al juego de la democracia, su diversidad y alternancias.

Muy útil, además, resulta la recapitulación que Gerardo Ordoñez hace de las reformas sociales realizadas por los tres últimos gobiernos federales surgidos de dos procesos de alternancia política identificando continuidades, modificaciones y retrocesos; lo que le sirve no sólo para confrontar lo hecho sino para ubicar con precisión qué es posible vislumbrar de frente a una tercera alternancia.

“Habrá que esperar a que el gobierno de López Obrador defina con mayor claridad las estrategias (...) pero de no concretarse la transformación prometida, lo más probable es que se sigan reproduciendo las inercias de una política social inacabada, restringida e insolidaria”, asegura (p. 57).

Jorge Arzate Salgado en “Del asistencialismo y el control social hacia la construcción de políticas sociales basadas en el principio sociológico de cohesión social”, sostiene que para que el sistema institucional de bienestar funcione adecuadamente “(...) (se necesita) cambiar la lógica de intervención de los programas compensatorios (...) (pasar) del modelo asistencial-patrimonialista a uno basado en la construcción de cohesión social y democratización del espacio público (...) fortaleciendo a tres instituciones (...) la familia, la comunidad y la escuela pública” (p. 83).

Su hipótesis descansa en “que todo contenido normativo que pretenda sustentar procesos sociales e institucionales de cohesión social sólo es posible a través de una práctica dialógica democrática (...) prácticas pedagógicas en torno del bien común, las cuales reconozcan al sujeto como interlocutor (...)” (p. 91).

En “Claves universalistas de la reforma de salud en México”, Carlos Barba Solano, Máximo Jaramillo-Molina, Enrique Valencia Lomelí, y Jesús Daniel Zazueta Borboa nos ofrecen una útil taxonomía de los dos enfoques predominantes en la política social: la focalización y el universalismo. De particular importancia es su propuesta para un sistema de salud integrado, universalismo pleno le denominan, que en nuestro país debe contemplar una “Simplificación estructural y financiera; (derivar de una) Transición pactada hacia la unificación de segmentos, cobertura médica y financiamiento (y concretarse por medio de) Negociaciones sociopolíticas” (p. 167).

Dos son los puntos que consideran necesarios “(...) en el mediano plazo (...) una estructura simplificada (no segmentada) y (contar con) una fuente financiera generalizada (impuestos generales)”. Agregan: “No puede hacerse una transición de esta naturaleza si no se genera de forma paralela la inversión en personal médico (incluye enfermería) e infraestructura para ir cerrando las brechas del sistema actual de salud pública y del sistema de salud en general” (pp. 170-171).

*Los retos de la política social ...* llega con una oportunidad “cronometrada”. La pandemia sanitaria está llevando a un crecimiento en el número de pobres, aumentando la brecha en y entre las desigualdades, acrecentando las vulnerabilidades. De mucho de esto nos alertó con puntualidad el Coneval, que apuntó: “La crisis podría provocar que la población que en 2018 no era pobre ni vulnerable, tenga afectaciones que la lleven a encontrarse en alguna de estas condiciones” (*Reforma*, mayo 2020).

También, como se apuntó, el volumen nos remite a las políticas y programas que se han puesto en práctica, qué conviene conservar o por el contrario desechar y se ofrecen caminos viables para ser transitados. Estos señalamientos tendrán que inscribirse en la reflexión deliberativa a la que el volumen en su conjunto nos convoca.

Sin duda la publicación de libros como el que ahora comentamos debe siempre celebrarse. No sólo porque apuestan a la reflexión y la discusión como vía privilegiada para el entendimiento y la formulación de políticas, aspecto nada menor en un medio como en el que ahora nos encontramos razgado por polarizaciones y descalificaciones; sino porque vuelve sobre temas fundamentales de la agenda nacional no de manera contemplativa sino expresamente comprometido con la acción política y del Estado que deben ser el fruto privilegiado del pensamiento crítico y racional.

Apuntan los autores: “Para los académicos que participamos en esta obra, preocupa la manera en cómo habrán de conciliarse las iniciativas de política social redistributivas con las estrategias económicas y de finanzas públicas de corte neoliberal basadas en la austeridad del gasto público (...) aunado a la ausencia de una reforma fiscal progresiva y equitativa” (p. 447) preocupación, por cierto, compartida por muchos.

Difícil conciliar el discurso de “primero los pobres” con la persistente negativa a disponer de los fondos públicos suficientes para atender, con urgencia, los horadados renglones laborales y sociales que constituyen la base del bienestar. Lo mismo hemos de decir sobre la infraestructura del sistema de salud y del apoyo y protección del empleo y las empresas cuyo suspenso o cierre no ha sido sino la asunción privada de costos que la sociedad en su conjunto debería haber asumido expresamente a través del Estado y su gasto protector y promotor.

La rigidez mostrada en los criterios económicos del gobierno en estos meses de crisis, me parece, debe cambiar para dar lugar a una reorientación pionera de la política económica y social del gobierno. No es fácil imaginar que de manera pronta el Estado mexicano cuente con los recursos públicos necesarios para atender las mil y una carencias en salud, educación, o alimentación sólo por mencionar renglones centrales del bienestar social, pero ello debería forzarnos a afinar y fortalecer nuestra voz y volverla reclamo político consistente.

La necesidad de contar con un mayor gasto implica presiones adicionales sobre los magros ingresos fiscales del gobierno, presiones que más que verlas como espectros del pasado, deberían ser un firme resorte para discutir y reali-

zar una reforma hacendaria, tributaria y del gasto, que le diera congruencia y robustez a sus estrategias de financiamiento.

Para terminar, me gustaría enfatizar en dos temas. México necesita tener una economía sana y en crecimiento. Sin crecimiento económico, hay que repetir, no hay posibilidad alguna de construir los cimientos requeridos para tomar un nuevo curso de desarrollo.

Colocar lo social en el centro, implica necesariamente reordenar objetivos y visiones de la macroeconomía y del desarrollo. Pensar la política social como componente indispensable de la política económica es primordial.

Es difícil imaginar un escenario menos adecuado, repito, para superar la desigualdad y la persistencia de la pobreza que la respuesta dada, hasta ahora, a la crisis económica; los temas abruman y se acumulan sobre la mesa. Pero, como sugieren los autores, si bien la apuesta es alta no es imposible: construir un nuevo pacto que ordene nuestra convivencia comunitaria, articulado por un gran compromiso nacional por la redistribución social progresiva.

Invitación que, me parece, es la que los autores de *Los retos de la política social en el sexenio de la Cuarta Transformación* nos proponen y hacen suya.