

Voces, salidas, lealtades, oportunidades, “denominación de origen”, interés y *tempo* de una política pública: la reforma mexicana de la salud y la seguridad social

Gustavo Leal F.*

A continuación se analiza el proceso de reforma de la salud y la seguridad social, desde la perspectiva de la política pública en la que se encuentra inmersa. El texto forma parte de un trabajo más amplio, realizado durante 1995 y 1996 (Leal F., 1997), años insignia en el emplazamiento y primeros pasos de la reforma.

Inicialmente se presenta un resumen de casos a manera de acercamiento sucinto al clima mundial de reformas sectoriales. Este clima, que nace a partir del segundo choque petrolero de 1978 y se acentúa en los noventa, actualiza una tendencia que opera sobre el mismo corazón del contrato social moderno: resolver los retos de la “modernidad” a través de una nueva definición de las funciones sociales del Estado, el gobierno y sus relaciones con las sociedades a las que ellos pertenecen. La reforma mexicana no es ni un caso aislado ni una novedad. Forma parte y está sintonizada con ese concierto mundial de reformas sectoriales, aunque por sus peculiaridades adquiere un sentido específico.

Es justamente ese perfil particular lo que se estudia a lo largo de este artículo, siguiendo el rastro del curso de lo público moderno.

* Gustavo Leal F. es docente de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, División de Ciencias Biológicas y de la Salud, Departamento de Atención a la Salud, Área Salud y Sociedad.

Asumiendo que las “políticas sociales” mexicanas constituyen una versión propia de las políticas democráticas modernas —mucho más cercanas al universo de la pobreza que al de la desigualdad— y que el cambio de gobierno de 1994 pudo haber favorecido la oportunidad de conducir la modernización sectorial desde el Tablero del Ejecutivo, a través del empleo de un calendario planeado, gradual y cuidadoso de los parámetros de su apertura, el presente trabajo bautiza el talante democrático del proceso de reforma de la política pública, que concluye en una “denominación de origen” y destaca la ejecución singular del interés público que emblematisa.

Intentando ser técnica y políticamente correcta, esta lectura del proceso de reforma sugiere que con la cabal consideración del curso operativo de la política pública en el mediano plazo, con la consideración de su *tempo*, se contribuirá decisivamente a la construcción del consenso sobre su justa evaluación.

Voces

A la hora del cambio de los gobiernos, entre los decisores responsables del diseño, instrumentación y operación de las políticas sociales, suele correr una voz enigmática e inquietante; una voz de “lealtad” —diría A. Hirschman— con pretensiones de premonición. Ella dice: “Gobierno que toca la seguridad social, gobierno que cae”. No deja de ser curioso el hecho de que frente a ella, apenas el nuevo gobierno difunde el gabinete y termina de ajustar como políticas posibles la argamasa que compuso su oferta de campaña, deba reformularla generando una nueva voz imperativa, voz de “salida”, emitida por lo general, aunque no siempre, aprovechando la primera aparición pública del nuevo ministro de Salud y Seguridad Social. Ella diría: es impostergable actuar de una vez por todas sobre las tendencias y los costos de la red del bienestar. La seguridad social es muy onerosa y debe ajustarse al nuevo marco fiscal. Las pensiones y la atención a la salud son nuestro objetivo principal. ¡Es urgente hacer algo ya! (OCDE, 1996).

Voz de “lealtad” experta y premonit oria al lado de una voz de “salida” desde y para la función del gobierno. Este coro describe con gran fidelidad el arco en el que acontece la instrumentación de lo público moderno (Aguilar, 1996) en el área de la salud, la seguridad social y el bienestar (Leal F., 1993).

En un contexto de agotamiento operativo del pacto keynesiano y

ante los diversos intentos neorregulatorios que lo han sucedido a lo largo de los últimos 20 años sin haberse constituido aún en alternativas de largo plazo (Arrow, K. J. y T. Scitovsky, 1974; Manjone, G., 1991), este arco contiene, formula y propone los retos de la política pública.

Casos

1. Francia 1995: de la maxirreforma a la minirreforma

Uno de los casos recientes más sonados dentro del arco que describe el proceso decisorio gubernamental lo estelarizó Francia cuando, en el marco de fuertes presiones fiscales para cumplir con la convergencia europea que establecen los Acuerdos de Maastricht, forzó la enésima reforma de su sistema de seguridad social. Con ello levantó la más intensa ola huelguística de que se tenga memoria desde 1968, así como un eco de respuesta anticipatoria gubernamental que alcanzó, muy sintomáticamente, a una buena parte de los países de la Unión Europea y de otras partes del globo.¹

Si no con toda su fuerza premonit oria, la voz de “lealtad” sí alcanzó a imponer toda la solidez de su experiencia. Ciertamente, el gobierno francés no cayó, pero la reforma posible —adoptada a resultas de la masiva huelga de diciembre de 1995 y de las mesas de concertación derivadas de ella— contiene una voz de “salida” estrictamente mínima.

Desde finales de los años sesenta, la seguridad social francesa ha

¹ Véase, al respecto, “Third time plucky. Jacques Chirac’s government has made some bold welfare reforms, but a lot remains to be done”, *The Economist*, 18 de noviembre de 1995; “La UE afronta una crisis sin precedentes para salvar el sistema de sanidad pública”, *El País*, 27 de noviembre de 1995; “Alerta OCDE sobre recorte social en EU”, *Reforma*, 30 de noviembre de 1995; “Rechaza Clinton recortes sociales”, *Reforma*, 7 de diciembre de 1995; “Lo que está pasando en Francia va a ocurrir en toda Europa: Jean Daniel, director de *Le Nouvel Observateur*”, *El País*, 15 de diciembre de 1995; “El gobierno sueco decide recortar ayudas sociales para reducir el déficit”, *El país*, 4 de enero de 1996; “El nuevo líder socialdemócrata sueco promete armonizar el desarrollo con el bienestar social”, *El País*, 17 de marzo de 1996; “La patronal y los sindicatos alemanes alcanzan un acuerdo para reducir el paro del 10% al 5%”, *El País*, 25 de enero de 1996; “Alemania anuncia un vasto plan de recortes sociales y de impuestos para evitar la recesión”, *El País*, 31 de enero de 1996; “Alemania acuerda el recorte de las jubilaciones anticipadas”, *El País*, 13 de febrero de 1996; “Un pacto que acabará en ruptura”, *El País*, 18 de marzo de 1996; “Francia ahonda sus reformas y Alemania baja impuestos y gasto social para lograr la UEM”, *El País*, 30 de enero de 1996; “Francia penaliza el ahorro en favor del consumo”, *El País*, 31 de enero de 1996; “UGT y CC OO miran al modelo germano”, *El País*, 25 de enero de 1996; “UGT y CC OO rechazan la apuesta de los gobiernos europeos por una convergencia a costa del gasto social”, *El País*, 31 de enero de 1996; “Austria attacks welfare”, *The Economist*, 16 de marzo de 1996; “Propone Francia cláusula social”, *Reforma*, 2 de abril de 1996; “Pide G-7 reforzar normas sociales”, *Reforma*, 3 de abril de 1996.

sido objeto de 22 planes de salvamento (*Haut Comité de la Santé Publique*, 1994), todos ellos relativamente fracasados.

a) La propuesta original

El *Plan Juppé* contenía la más profunda reforma de la seguridad social desde 1945. El primer ministro presentó ante la Asamblea Nacional, el 15 de noviembre de 1995, un plan para salvar de la quiebra al Estado de bienestar (reducción de una deuda cifrada en 250 000 millones de francos, equivalentes a casi 50 000 millones de dólares), basado en la creación de un nuevo impuesto que habría de gravar en 0.5% prácticamente todos los ingresos, y en una profunda reorganización de la seguridad social. Juppé anunció que dimitiría si el parlamento rechazaba el plan de austeridad: “no es la suerte del gobierno lo que está en juego, sino la suerte de la nación”. La reforma, positivamente acogida por la Bolsa de París y ampliamente respaldada por el sector patronal, fue aprobada por 463 votos a favor y 87 en contra.

La propuesta planteaba un esquema de distribución de sacrificios: más impuestos sobre todos los franceses, límites a las ganancias de los médicos a costa del erario público, control sobre el precio de los medicamentos y el número de recetas, y supresión del trato especial al funcionariado de la administración pública.

Como fondo de la reforma, el Plan establecía cambio gradual y de gran calado en el sistema de *financiamiento* de la seguridad social: ella dejaría de realizarse a través de la cotización salarial “que castiga al empleo”, para cargarse paulatinamente sobre los impuestos generales. El modelo, denominado Contribución al Pago de Deudas, contemplaba un impuesto que durante los siguientes 13 años desviaría hacia las arcas públicas 0.5% de todos los ingresos (salvo el subsidio de pobreza y las pensiones de mutilados de guerra), con el fin de cubrir la deuda de 250 000 millones de francos.

Esta Contribución al Pago de Deudas completaría la ya existente Contribución Social Obligatoria, creada por el ex primer ministro Rocard en 1990 como un impuesto “temporal” de 1.1% sobre los ingresos destinado a enfrentar la deuda. Posteriormente, el ex primer ministro Balladur la aumentó a 2.4%. El Plan concebía extenderla a casi todos los ingresos, incluidas pensiones y subsidios de desempleo.

El Plan estimaba que el aumento de la presión fiscal a través del efecto combinado del nuevo modelo de Contribución al Pago de Deudas

y la dilatación del universo de la Contribución Social Obligatoria, unido a la congelación por un año de los subsidios familiares, reducirían 0.8% en promedio los ingresos de cada hogar francés.

Por lo que respecta al control del *gasto corriente*, el Plan incluía una reforma a la Constitución, destinada a permitir que el parlamento estableciera cada año la suma máxima disponible para la seguridad social.

Por su parte, los *médicos* tendrían que ceñirse a los objetivos presupuestarios: en cuanto sobrepasaran un cierto límite de gasto, sus sueldos se reducirían automáticamente.

Para reducir el gasto de *medicamentos*, el primer ministro anunció que se favorecería el uso de los productos más baratos: “la misma aspirina, basada en la misma molécula, varía en las farmacias de 12 a 7 francos, según la marca”. El Plan debía crear, también, sistemas para evitar que se recete una píldora más: “si hacen falta seis pastillas, no se entregará una caja de 12. Los botiquines de los hogares franceses están llenos de productos sobrantes inútiles que nos salen carísimos a todos”.

El diseño de una nueva *tarjeta de salud* intentaría impedir que los franceses consulten a más de un médico por enfermedades simples, como casi sistemáticamente lo han venido haciendo.

En cuanto al *funcionariado* —empleados públicos—, quedarían suprimidos los 14 regímenes especiales. Ellos habrían de fundirse en una “Seguridad Social universal, igual para todos”. Asimismo los funcionarios tendrían que cotizar durante 40 años, y no 37.5, para acceder a la pensión máxima. Tan sólo 12 días después de la votación del *Plan Juppé*, Francia estaba colapsada por una “gran jornada de protesta”.²

b) La reforma posible

La ambiciosa propuesta original contenida en el *Plan Juppé* quedó reducida a un nuevo impuesto para sufragar la deuda y un confuso control parlamentario sobre el gasto global. Los otros cambios contemplados, desde la unificación de los regímenes de jubilación hasta las

² “Los sindicatos se echan a la calle contra Juppé”, *El País*, 24 de noviembre de 1995; “La huelga de funcionarios paraliza casi por completo la vida económica en toda Francia”, *El País*, 25 de noviembre de 1995; “Combate a muerte entre Gobierno y sindicatos”, *El País*, 25 de noviembre de 1995; “El Gobierno francés se prepara a resistir una larga batalla social”, *El País*, 26 de noviembre de 1995; “Protestan en Francia por nuevo programa social”, *Reforma*, 24 de enero de 1996.

sanciones a los médicos derrochadores, fueron suavizados, aplazados o descartados. Sin duda, el primer ministro pagó un precio muy alto por tan poca reforma.

El parlamento aprobó por 681 votos a favor y 188 en contra el gravamen de 0.5% sobre prácticamente todos los ingresos, denominado Reembolso de la Deuda Social, así como la ratificación de la reforma constitucional que les permitirá pronunciarse cada año sobre las leyes de financiamiento de la seguridad social.

La Asamblea Nacional manifestó estar dispuesta a establecer controles anuales sobre el gasto global de la seguridad social, siempre y cuando contara con la información adecuada: los ingresos de la propia seguridad social. El presidente del gobierno accedió, con la oposición de algunos de sus ministros, a que la Asamblea pudiera conocer las previsiones de esos ingresos. Pero ocurre que la determinación de las cargas sociales que componen los ingresos de la seguridad social corresponde al gobierno y a los sindicatos, no al parlamento. Por tanto, el anunciado control de la Asamblea se limitará a bendecir las previsiones de ingresos que acuerden gobierno y sindicatos.

La minirreforma de la seguridad social reeditó el viejo proverbio político francés, según el cual “todo intento de reforma acaba convirtiéndose simplemente en un nuevo impuesto”.

c) La voz de “salida”

Además del desempleo, otras de las razones que explican el endeudamiento de la seguridad social son la disminución del número de cotizantes y la prolongación de la vida media de los jubilados. Si en 1952 la seguridad social representaba 5% del PIB francés, hoy día absorbe 12%. El primer ministro Juppé había prometido que la seguridad social no superaría en 1996 los 17 000 millones de francos. Pero una disminución de los ingresos —por causa de un menor crecimiento económico y mucho más desempleo del previsto— sugieren que, a finales de año, el déficit de la seguridad social sería el doble del esperado.

Apenas dos meses después de la minirreforma, el Consejo de Ministros se vio obligado a aprobar tres órdenes para reducir ese déficit. Después de afirmar que Francia es el país del mundo en el que los ciudadanos consumen más tranquilizantes, el ministro de Trabajo y Asuntos Sociales presentó dichas órdenes como una estrategia gubernamental para “salvar la seguridad social y racionalizar la atención

médica, conjugando una mayor calidad de los cuidados con una mayor utilidad de los gastos”.

La *primera* de las órdenes emitidas instituye la regionalización de las finanzas hospitalarias de la seguridad social. A partir de ahora cada hospital deberá llegar a un acuerdo con su agencia regional, que delimitará el presupuesto y las actividades autorizadas. Desaparece el “presupuesto global”, que se consideraba incontrolable. La *segunda* generaliza el uso de una tarjeta de salud informatizada, limita el acceso al especialista y prevé sanciones para los médicos o los centros que no respeten el número máximo de pacientes, medicamentos o intervenciones que les prescribe la seguridad social. La *tercera* reduce la autonomía de gestión de las cajas de la seguridad social, hasta ahora administradas por los sindicatos y, en parte, por los patrones. Ahora, éstos y el gobierno pasan a ser los máximos responsables.

Frente a las órdenes, y como sucedió en diciembre de 1995, los sindicatos amenazaron con llamar a la huelga e insistieron en que “no se trata de una racionalización sino de un racionamiento”.

Por su parte, el sindicato mayoritario entre los médicos generalistas (MGF) rechazó la convocatoria a la huelga, argumentando que la orden que establece que los usuarios no podrán acudir al especialista si antes no han visitado los servicios de medicina general, da satisfacción a una de sus reivindicaciones”.

2. España 1996: ¿por qué se desechó la reforma del sistema de pensiones?

Menos sonado, de mucho menor impacto global, pero no por ello menos relevante, es el caso relacionado con el futuro del “Estado de bienestar” español y las decisiones que, frente a sus requerimientos, se han asumido.

a) La visión de la OCDE

Desde su perspectiva, España está obligada a ensayar recortes en la seguridad social con vistas a evitar una “espiral de la deuda”. Siendo la seguridad social sumamente generosa y el despido demasiado caro, es preciso que afronte con prioridad una reducción del sistema asistencial y flexibilice más el mercado de trabajo, si quiere mantener bajo

control las finanzas y crear empleos.³ Según la Organización, el más reciente acuerdo sobre las pensiones adoptado por el parlamento español —firmado en marzo de 1995 y conocido como Pacto de Toledo— es inservible: sus conclusiones y posiciones de acción son extremadamente vagas y apenas aportan luz sobre los problemas financieros presentes y futuros. Además, no practica ninguna reforma de fondo en el sistema, y se reduce casi exclusivamente a algunas reformas menores para equilibrar las finanzas.

b) El Informe Previo

Ante estas advertencias, el Círculo de Empresarios y la Bolsa de Madrid encargaron al ex ministro José Piñera, autor del sistema de pensiones chileno, la elaboración de un *Informe Previo*. En él se establece que cambiar el sistema de pensiones actualmente vigente por un sistema privado de capitalización, siguiendo el modelo chileno, supondría aumentar el déficit público en 1.5 puntos al año desde 1996 hasta 2010. Después, y hasta el año 2017, el coste adicional sería de 2 puntos. Los beneficios del nuevo sistema llegarían en ese mismo año, 2017, en el que, según los cálculos, empezaría a presentarse un superávit fiscal.

Según el estudio, la transición de un sistema a otro se basaría en la incorporación obligatoria al nuevo sistema de personas menores de 45 años. El esfuerzo fiscal que el cambio de sistema requiere, es decir, el déficit público que provoca, se ha calculado de forma injusta, porque se ha hecho sin tener en cuenta los efectos que la propia reforma tiene sobre el crecimiento del PIB y una mayor recaudación.

³ Sin duda, continúa afirmando la OCDE, el gobierno español ha emprendido una tarea encomiable de saneamiento de las finanzas públicas. Pero, con una deuda que sobrepasa el 60% del PIB, un índice de desempleo superior a 20% y dificultades crecientes para financiar los regímenes de sanidad y pensiones, harán falta medidas suplementarias para ajustarse a los criterios de convergencia establecidos en Maastricht y para evitar, en cualquier caso, una espiral de endeudamiento a largo plazo.

Los sistemas públicos de sanidad y pensiones son, en ese sentido, campos de acción prioritarios. La generosidad del sistema de pensiones es enmascarada actualmente por una situación demográfica favorable. Pero la importancia de las necesidades presupuestarias futuras, que deberían alcanzar, según las previsiones, 9% del PIB, significa que la situación podría tornarse crítica cuando la generación del *baby boom*, actualmente en el mercado de trabajo, comience a jubilarse por el año 2025.

España no figura en el rango de los países donde el financiamiento de la seguridad social presenta tintes sombríos. El gasto en salud y pensiones ronda la medida de los 25 países miembros de la organización. El problema del financiamiento sólo adopta su verdadera dimensión si se considera, simultáneamente, el curso actual de la deuda pública. *El País*, 22 de enero de 1996.

Por otra parte, el Informe certifica la defunción del actual sistema público de pensiones, denominado de reparto, en el que las pensiones vigentes se pagan con las cotizaciones de los trabajadores en activo. El actual régimen está en quiebra o, en términos económicos, el verdadero patrimonio del sistema de pensiones de reparto es negativo. Teniendo en cuenta las cotizaciones que corresponden a pensiones, los gastos de pensiones esperados y los costos de gestión, el resultado neto del sistema ha sido siempre negativo. Su déficit aumentará a una tasa media de 5.34% al año, y llegará en el 2025 a 6.65 billones de pesetas.

Las cotizaciones. Bajo el nuevo esquema, se trataría de introducir el sistema de pensiones chileno, privado y de capitalización, en el que cada trabajador se asegura su futura pensión en función de lo que vaya cotizando a un fondo a lo largo de su vida laboral. La transición de un sistema a otro se haría con el paso obligatorio de los menores de 45 años (67% de los actuales cotizantes) al nuevo sistema, de manera que por un tiempo convivirán los dos. Las cotizaciones al nuevo sistema privado serían menores. Pasarían, en el régimen general, de 21.2% a 13%, una diferencia de 8.2 puntos. Para solventarlas, el Informe propone dos opciones: la primera consiste en que la diferencia de tasa de cotización se transforme en un Impuesto de Transición para contribuir a financiar las pensiones que queden en el antiguo régimen. La segunda opción considera que ese nuevo impuesto sólo supusiera un tercio de la diferencia de tasa de cotización; otro tercio se traduciría en un aumento al sueldo del trabajador y otro tercio se traduciría en una baja del costo bruto de la mano de obra para ayudar a la creación de empleos. El descenso de recaudación que se produciría con la segunda opción se compensaría con las mejoras que el nuevo sistema supondría para la economía, que no se evalúan.

El nuevo sistema. A los trabajadores que pasaran al nuevo sistema se les ofrecería un documento en el que figuraran los derechos acumulados hasta la fecha del traspaso, si bien reducidos por la situación de insolvencia del sistema. Ese documento se llamaría Bono de Reconocimiento. Para el régimen general se calcula que se ha cotizado 20.9% sobre un sueldo de 122.018 pesetas al mes. Al resultado se añade un porcentaje según la edad, que varía desde 5% para los de 30 años hasta 100% para los de 45.

El problema de la posible injusticia para quienes han cotizado por sueldos mayores se resuelve, en esta ocasión, apelando a la solidaridad. El criterio usado, afirma el Informe, tiene la virtud de favorecer claramente a los trabajadores de menores recursos.

En una situación de insolvencia patrimonial como la que tiene el sistema de reparto español, existen claros incentivos para disminuir los beneficios de los grupos de mayores ingresos. La cuantía del bono se calcula en el momento del traspaso, y se ajusta según la inflación hasta el momento en que se cobre, la edad legal de jubilación. Estos bonos serían negociables en el mercado de capitales y podrían cobrarse antes, pero a menor precio.

Los afiliados al nuevo sistema constituirían un fondo de pensiones, parte del cual —no más de 50%— podría prestarse al fisco para financiar el sistema antiguo. El resto se invertiría en el mercado de capitales.

La aplicación del plan de reforma, sin embargo, quedó descartada por su propio peso, al menos temporalmente; el objetivo de déficit público para el año 1996 se estableció en 4.4%, y toda la política económica se encaminaría a reducirlo con el fin de cumplir uno de los criterios de Maastricht para formar parte de la moneda única, es decir, dejarlo por debajo de 3% en 1997.⁴

c) La voz de "lealtad"

El debate que despertó el Informe Previo fue cerrado, paradójicamente, por una voz de "lealtad" financiera que proyecta la solución del asunto hasta un horizonte mejor dotado en su manejo:

El Estado de bienestar preocupa. El debate sobre su futuro en un marco sumamente apasionado ha favorecido afirmaciones, en exceso apocalípticas que, sin duda, no habrán contribuido a reforzar la confianza de los ciudadanos. A corto plazo no parece que vaya a ser necesario acudir a soluciones drásticas o traumáticas, pero habrá que hacer los ajustes en el medio y largo plazo. Para aplicar estos ajustes existe aún el suficiente

⁴ Otros informes ya habían confirmado la imposibilidad de asumir el costo del plan de reforma. Dos de ellos descartaron la viabilidad financiera de pasar completamente del sistema público de reparto al privado de capitalización. Y es que garantizar la cobertura de los actuales pensionados y de los que se fueran incorporando durante los próximos 15 años, alcanzaría 2.1 veces el PIB.

Otro informe preparado por 37 expertos independientes para la Fundación BBV afirma, por su parte, que el cambio total de un sistema a otro costaría 2.5 veces el PIB. Y si se optara solamente por la incorporación de los jóvenes, en un esquema similar al que propone el Informe Previo, el nuevo sistema generaría un déficit público de 5 puntos durante una serie de años.

Finalmente, el informe realizado por un equipo de Fedea para La Caixa, afirma que el déficit del sistema de pensiones se triplicará en 30 años si no baja el gasto. *El País*, 23 de enero de 1996.

margen de tiempo y de alternativas para llevar a cabo modificaciones serenas en el actual sistema sin necesidad de sacrificar, por ello, los mecanismos de solidaridad interna que deben existir en toda sociedad que aspire a mantener un desarrollo equilibrado y sin tensiones. Precisamente para calibrar ese margen y definir los ajustes, será conveniente retomar este debate con más calma y con una visión de responsabilidad nacional. Un debate que debería ir acompañado de una política de comunicación transparente, para evitar siquiera la sospecha de cláusulas ocultas, susceptibles de generar en el cuerpo social miedos e incertidumbres que no se corresponden con la realidad [Banco Bilbao Vizcaya, "El Estado de bienestar necesita ajustes en el medio y largo plazo", presidente Emilio Ybarra, *El País*, 25 de febrero de 1996].

Como en el caso francés, la solidez de la "lealtad" experta se impuso a la "salida" o, con más precisión, emitió el pronóstico de un acto de responsabilidad política perfectamente sincrético, donde sin dejar de ubicarse al mismo tiempo en la línea de la voz de "salida" indispensable a la función gobierno, hace el adecuado uso de la caja de resonancia de la "lealtad" premonitoria presente en la arena de la política pública: no elude la urgencia de actuar sobre el asunto; asume cabalmente sus compromisos regionales (en la Unión Europea), pero con la conciencia de su margen y, sobre todo, de la envergadura de la responsabilidad, remite la adecuación de su diseño a un horizonte más claro y sereno; a un horizonte más transparente.

Y, efectivamente, meses después el presidente del gobierno, las Comisiones Obreras y la UGT suscribieron un nuevo acuerdo sobre pensiones que tendrá importantes repercusiones en el mapa político:

representa, en principio, un compromiso compartido por una parte de los agentes sociales, políticos y económicos con el mantenimiento de las conquistas irrenunciables que definen la naturaleza del Estado social democrático: el Estado de bienestar. El Acuerdo redefine las relaciones políticas y obliga a revisar esquemas clásicos de interpretación sobre el papel de las fuerzas progresistas y de las conservadoras en la preservación de las conquistas sociales que han sedimentado en la vida colectiva [*El Financiero*, 10 de octubre de 1996].

3. EUA 1993-1996: derrotas y eliminaciones

a) ¿Cómo se derrotó la *Health Care Reform* de la administración Clinton?

Se trata del singularísimo caso de una no victoria, ni de la “salida” ni de la “lealtad”; de una verdaderamente lamentable derrota paralela de ambas; de una derrota de toda la política pública frente a la complejidad de su arena política moderna, frente a la evidente insuficiencia decisoria de su diseño y frente a la fortaleza de los intereses.

Es un caso paradigmático de derrota épica de la política pública que documenta atterradoramente la envergadura del problema y sus soluciones futuras.⁵

b) Fin del *welfare*

Poniendo fin a un modelo de 61 años durante los que el gobierno federal era responsable de la protección de los pobres, en agosto de 1996, el presidente Clinton firmó la ley que elimina la asistencia del gobierno a los pobres con el manifiesto propósito de reducir su dependencia del Estado:

ésta es una oportunidad histórica de acabar con el sistema de asistencia pública tal y como lo conocemos. Espero que este día no sea recordado por aquello con lo que acaba, sino por lo que pone en marcha. Tenemos que cambiar algo que no está funcionando. Tenemos que hacer lo que hay que hacer: intentar que el *welfare* sea una segunda oportunidad, no una forma de vida.

El texto que firmo no es perfecto, pero sí es el mejor de todos los proyectos que me han presentado [*El País*, 3 de agosto de 1996].

Los principales elementos de la ley aprobada son:

- un ahorro de 55 000 millones de dólares (MDD) en ayudas públicas en el plazo de seis años;

⁵ Al respecto, véase el exhaustivo y completo trabajo de H. Johnson y D. Broder, *The System. The American Way of Politics at the Breaking Point*, Boston, Little, Brown and Company, 1996.

- el gobierno central cede a los estados la autoridad sobre los principales componentes del *welfare*;
- la ayuda, que antes era vitalicia, concluirá si el beneficiario no ha encontrado trabajo en el plazo de dos años;
- los inmigrantes legales perderán sus beneficios hasta que se acojan a la nacionalidad estadounidense.

Veintiséis millones de estadounidenses subsisten a partir de los cupones para comida otorgados por el Estado, y 13 millones reciben ayuda por sus hijos. Estos programas suman más de 50 000 MDD anuales. 37% de los receptores del *welfare* son de color, y 19% hispanos.

4. Canadá 1996: redefiniendo la seguridad social

Luego de intensos debates en la provincia de Alberta, los primeros ministros de las nueve provincias canadienses acordaron redefinir la política nacional de seguridad social eliminando las determinaciones “unilaterales y arbitrarias” del gobierno federal de Ottawa. La redefinición incluye: beneficencia pública, reeducación de la fuerza laboral y la administración de los servicios de salud.

Los gobiernos provinciales reclaman autoridad para dictar sus políticas propias, pese a que el gobierno federal contribuye con gran parte de los fondos que se emplean para proporcionar los servicios correspondientes.

El debate sobre la seguridad social y, particularmente, sobre el servicio de atención médica, creció a partir del recorte de transferencias federales iniciado por Ottawa en 1995, en un esfuerzo por reducir el déficit presupuestal. “Ottawa no puede continuar con su posición arbitraria y unilateral de dictar estándares y al mismo tiempo recortar ingresos” (*Reforma*, 23 de agosto de 1996).

Los primeros ministros acordaron renegociar conjuntamente con el gobierno federal la distribución de decisiones de la materia en un plazo de seis meses. El acuerdo constituyó un logro para los gobernadores de las provincias menores, quienes tuvieron que debatir con los representantes de Ontario, Alberta y Quebec, las provincias más grandes y de mayor capacidad económica, las cuales presentaran una posición determinante para excluir de manera total las decisiones del gobierno federal.

México

La modernización sectorial en el Tablero del Ejecutivo

El año 1995 resume la más grande reforma del sistema mexicano de seguridad social, desde el que fuera su diseño originario (1943) (Arce Cano, 1944).

Con toda la singularidad democrática de que es portador el régimen político y sus aparatos de gobierno, en un contexto que, por la emergencia económica de diciembre de 1994, obligó a transitar del "combate" a la franca estabilización de la pobreza,⁶ el nuevo equipo responsable de la tarea del gobierno desde principios de ese mismo mes fatídico describió, a su manera, con sus ritmos y en sus tiempos, el arco decisivo que gestiona lo público moderno; estructuró una versión mexicana del interés público (Aguilar, V., 1996; Cabrero, E., 1996).⁷

Con ello, se propuso poner a punto los contenidos de la política pública del sector de la salud y la seguridad social con el proceso de modernización emprendido por la administración de Miguel de la Madrid en 1985 y profundizado por el salinismo.

El rasgo más sobresaliente de la reforma sectorial es la íntima vinculación —por no decir dependencia— de su agenda y contenidos, con las urgencias que la devaluación de 1994 impuso al Tablero del Ejecutivo urgencias que, como requerimientos inaplazables, se demandaron a la modernización del sector. Esta vinculación es, probablemente, el factor de mayor impacto en el *diseño* de la reforma.

⁶ De acuerdo con la *Encuesta de Ingreso-Gasto 1994* del INEGI, durante la última década la desigualdad se ha acentuado: a) 1 800 000 familias, poco menos de la décima parte de la población nacional concentran 41.2% del ingreso total; b) esa misma cantidad, pero en el polo de los más pobres, apenas alcanza 1% del total; c) durante la última década, 10% de las familias más ricas aumentó su participación en el ingreso nacional en 7 puntos porcentuales; d) en 1984, 50% de familias con más bajos ingresos disponía de poco menos de la quinta parte del ingreso nacional. En 1994, esta mayoría recibe apenas 16% del mismo.

En la perspectiva mundial, México ocupa el *sexto lugar* entre los países con mayor concentración del ingreso (sin considerar el continente africano). *Reforma*, 29 de marzo de 1996, con datos del Banco Mundial y el INEGI.

⁷ En el sentido de que a) él "no es más que el punto de equilibrio o ajusté entre las percepciones e intereses particulares de los grupos sociales organizados, y el cual es resultado de normas procedurales vigentes o de prácticas aceptadas para contrapesar y balancear tales intereses", L. F. Aguilar V., "La administración pública y el público ciudadano", coloquio Las nuevas direcciones de la administración y políticas públicas, México, CIDE, junio 1996, p. 8; o b) "el carácter público de las políticas tiene una connotación mucho más allá del contenido jurídico. Lo público de las políticas está lejos de significar exclusividad estatal, significa sobre todo el encuentro de la racionalidad estatal con la voluntad social", E. Cabrero M., *Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México*, coloquio Las nuevas direcciones..., p. 3.

Soberanías ajustadas

Este diseño se inserta, *grosso modo*, en un fenómeno planetario relativamente reciente, cuya génesis podría, acaso, datarse hacia finales de los años ochenta, como resultado del segundo choque petrolero (1978) (Maddison, A., 1986).

El fenómeno consiste en la difícil tarea que deben acometer los gobiernos para dictar, operar, diseñar, establecer y reformar políticas públicas nacionales en escenarios multideterminados por la creciente apertura de las economías, la consolidación y complejización de mercados globales así como por su irrefrenable alineamiento en bloques regionales cada vez más integrados (Lynn, L. E. Jr., 1996).⁸

Estos escenarios ganan, día con día, presencia y preponderancia en la toma de decisiones. En ellos, la instrumentación de la políticas depende, con mucho, del grado de experiencia, imaginación y audacia de los decisores y responsables políticos para garantizar aquello que ha terminado por imponerse como una suerte de normatividad operativa *mínima*: la adecuada preservación del equilibrio interno-externo que sirve de línea basal a la entera instrumentación.

Siempre y cuando este equilibrio interno-externo sea el *adecuado* en manera alguna el fenómeno contiene cesión de soberanía. La ajusta, más bien, a un patrón emergente en el cual la fuerza de la decisión nacional y, en último término, su viabilidad, procede directamente de los términos, graduación, flexibilidad y margen para acoplarla oportunamente con los ritmos que se organizan en el bloque regional integrado en el nuevo entorno económico.

La naturaleza relativamente novedosa del fenómeno articula un proceso de adecuación interno-externo sumamente dinámico, cuyo centro de gravedad reposa en el arte para conciliar el mandato proba-

⁸ El semanario británico *The Economist* ha documentado ampliamente el asunto a lo largo de los últimos dos años, refiriéndose a su propia experiencia nacional (Public Sector Reform, que data del final de la década de 1970), aunque contemplando, también, otros procesos internacionales en curso. Véase, por ejemplo, "Learning to cope", *The Economist*, 6 de abril de 1996, pp. 13-14.

Por su parte, la revista alemana *Der Spiegel* y el periódico hamburgués *Die Zeit* se han ocupado igualmente del tema, destacando en especial el ángulo de la producción técnico-académica.

Son igualmente dignos de destacarse los valiosos trabajos de la OCDE: *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries* y *Responsive Government: Service Quality Initiatives*.

Para México, véase, L. F. Aguilar V., "La administración pública y el público ciudadano", y L. E. Lynn Jr., "Administrative Reform in International Perspective: Public Law and the Public Management", ambos trabajos presentados en el coloquio Las nuevas direcciones...

bilístico de las variables macro-micro *sin* que se comprometa la cohesión social.

Así, “defender la soberanía” conlleva, por tanto, asumir los retos y las tareas del compromiso nacional en el bloque integrado global, sin menoscabo de los términos nacionales del contrato social; aún más: preservándolo en el inmediato corto plazo y mejorándolo en el cercano largo plazo, toda vez que *para y por ello* se ha integrado lo nacional al nuevo entorno.

Este reto de la adecuación dinámica es, también, el reto del *diseño* de la soberanía ajustada, por así llamarle.

Primera apertura en el nuevo entorno económico. Lecciones sobre la conducción estratégica de la gradualidad en el tiempo

En un horizonte tal de “defensa de la soberanía” y en el interior de un singular marco democrático, la reforma de la política de salud y seguridad social se inscribe, ciertamente, como *otra* parada sexenal en la más reciente estación —1985-1994 (De la Madrid, 1995)— del viaje recurrente que busca la modernización mexicana (Cosío Villegas, 1988; Aguilar Camín, 1989; Escalante, 1992).

El desenlace de las dos paradas inmediatamente previas —la del cambio estructural delamadridista y la de la modernización salinista, ambas resumidas en el “error de diciembre”— generó un consenso promedio de lo que falló; de las piedras angulares que estuvieron ausentes.

Con la así llamada “economía global” se pretende ganar eficiencia en los procesos y abaratar costos de las actividades productivas. Sin ser un fenómeno reciente, acontece por la vía de la integración de bloques comerciales regionales. Además de representar una oportunidad para garantizar la supervivencia de las economías, esa estrategia busca asegurar un potencial de avance superior al de otras formas de crecimiento que imponen las localizaciones meramente geográficas. Sin embargo, por lo general se hace acompañar de costos sociales de monta, como el desempleo, pero también de una contratendencia: la intensificación de las prácticas proteccionistas en el contexto de esa misma “globalización”.

Puesto que el nuevo entorno ha venido operando casi como una suerte de imposición o necesidad para que los países sobrevivan y crezcan, y ya que la apertura económica es clave para avanzar en él,

los gobiernos nacionales tienen que manejar la noción de la *gradualidad en el tiempo*, con el fin de establecer *adecuadamente* qué se liberaliza y qué se integra, así como lo que queda en la reserva de mercado nacional y cómo se le fortalece.

Los gobiernos nacionales son responsables de establecer los términos y calendarios *adecuados* de la apertura, en la línea de un proyecto prospectivo de la nación para el largo plazo. Ellos están obligados a pulsar los tiempos del proceso dinámico de adecuación *interno-externo*.

En el caso de la apertura económica ubicada en la estación 1985-1994, la *primera* piedra angular ausente muestra que los responsables mexicanos fallaron en la definición, contenidos y empleo estratégico del calendario de esta gradualidad. Operaron un cambio estructural insuficientemente planeado.⁹

La *segunda* piedra angular ausente muestra que, *hacia afuera*, desestimaron que el proceso *hacia* el nuevo entorno parte de estrategias empresariales sucesivas, uno de cuyos primeros eslabones es el trabajo mercadotécnico, de ventas y distribución para la exportación de bienes y servicios y cuya lógica opera fuera de los mercados locales. Como las exportaciones procuran la cercanía geográfica con el consumidor, las empresas diversifican y desarrollan espacios de su red en los nuevos mercados. Pero ello no es suficiente para garantizar crecimientos y rentabilidades de largo plazo. Es también preciso organizar modelos de *operación adecuados para el entorno*, para que cada segmento del proceso se localice en el lugar más oportuno. Todo este trabajo es *previo* al establecimiento de compromisos de integración.¹⁰

La *tercera* piedra angular ausente muestra que, *hacia adentro*, descuidaron una serie de políticas públicas maestras que complementan *internamente* la apertura económica externa y que son *simultáneas* al establecimiento de compromisos. De particular relevancia fueron la política industrial y de transferencia de tecnología (Clavijo y Casar, 1994), así como la educativa (Moctezuma, 1993).

⁹ El propio ex presidente C. Salinas de Gortari ha reconocido que: “todos fueron cambios muy profundos, que tuvieron que ocurrir con mucha velocidad, en un contexto que pudo no estar preparado suficientemente”, *Reforma*, 31 de enero de 1997.

¹⁰ Sin lugar a dudas, al articular las líneas de política del asunto, los responsables mexicanos toparon con el obstáculo de un proteccionismo casi “cultural” y con la presencia de una estructura empresarial básicamente familiar, el así llamado “empresariado realmente existente”.

Segunda apertura, segunda oportunidad

La internacionalización de la economía mexicana y su tránsito hacia el nuevo entorno parecen un proceso irreversible. Pero consolidar la inserción del país en las tendencias mundiales integradas es una tarea que acontece, ahora, bajo el impacto de la emergencia económica de diciembre de 1994 y sus hondas secuelas:

la crisis mexicana ratificó la urgencia de comenzar una segunda etapa de reformas estructurales y de clarificar la agenda pendiente en materia de acciones de política económica y social. La reconstrucción del Estado asignándole nuevos roles y funciones (no más Estado, pero sí mejor Estado), el logro de un mayor crecimiento económico en el futuro y la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales aparecen como los temas de mayor urgencia y en el centro de atención sobre lo que resta por hacer en los próximos años [R. O. Frediani, *Planes de estabilización y reforma estructural en América Latina. Una síntesis*, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer, CIEDLA, 1996, p. 12].

Frente a las lecciones de la primera apertura (Ortiz, 1993; Téllez, 1993),¹¹ la así llamada “segunda generación de reformas” refrenda los retos que deben contener los diseños interno-externo adecuados,¹² al tiempo que ofrece una segunda oportunidad.¹³

El rasgo distintivo de la reforma de la política de salud y seguridad

¹¹ “El hecho de que se hubieran seguido políticas macroeconómicas sanas, y se hubiera llevado a cabo un proceso de reforma importante, no bastó para evitar la crisis mexicana y lo que ocurrió es que se culparon a las políticas económicas por la crisis y no a las fallas en la instrumentación de las políticas” secretario Ortiz, *El Financiero*, 18 de mayo de 1996.

¹² Que parten de otro modelo de organización económica para el nuevo entorno económico y de “la necesidad irreversible de insertarse en él”, adoptando una “economía de (libre) mercado a través de la cual se persigue un crecimiento hacia afuera, a través de instrumentos tales como la apertura comercial y financiera, la estabilidad monetaria y cambiaria, la desregulación de los mercados internos, la flexibilización laboral, las privatizaciones de empresas estatales y de los sistemas de seguros sociales, la reforma del Estado y la normalización en el cumplimiento de los compromisos externos”. R. O. Frediani, *Planes de estabilización y reforma estructural en América Latina. Una síntesis*, p. 16.

¹³ El ex secretario de Trabajo estadounidense, R. B. Reich, la enmarcó en los siguientes parámetros: “en América Latina existe un gran potencial para amalgamar lo mejor de los diferentes modelos laborales, ya que cuenta con los ingredientes necesarios. Se necesitan mercados de trabajo flexibles, apertura del comercio y de la competencia. Es muy importante invertir en la gente en lo que toca a su educación, capacitación en nuevas tareas y, finalmente, todo esto debe situarse dentro de un marco de medidas macroeconómicas, que mantenga un nivel de demanda que garantice el empleo. Si se reúne todo esto, no hay mejor proyección de vitalidad para aumentar el nivel de vida y el empleo, en cualquier país”, *Reforma*, 9 de abril de 1996. Al respecto, véase también, “What works”, *The Economist*, 6 de abril de 1996, pp. 19-21.

social emprendida por la administración Zedillo es, justamente, la contigüidad de su *diseño* con las urgencias que la devaluación de 1994 impusiera al Tablero del Ejecutivo —severamente presionado por la emergencia económica que acompañó al cambio de gobierno y profundamente recompuesto, por este mismo motivo, respecto a sus cuerpos iniciales—. Este *diseño* se ubica en el corazón de esa segunda oportunidad.¹⁴

La posibilidad de una fórmula “mexicana”

El conjunto de políticas sociales para la desigualdad, compartiendo recursos al alimón con aquéllas orientadas a la atención de la pobreza y combate de la pobreza extrema, recuperaba hacia el periodo 1989-1993 sus niveles históricos previos al descalabro económico de 1982 (IMSS, 1995). Pero esta tendencia sólo refrendó la urgencia de una adecuación profunda de los cuerpos de la política pública, con la apertura de la economía y el nuevo entorno internacional.

En efecto, la agenda de la modernización, fincándose en el mediano y largo plazos, podría haber iniciado el trabajo para abrir nichos privados en la red pública. Empero, por el tamaño mismo del mercado, muy difícilmente hubiera podido abrir la red misma a un esquema de mercado consolidado.

Puede, por tanto, presumirse que un proceso de esta naturaleza habría terminado por diseñar una reforma en dos tiempos. En el primero, se habría —finalmente— sintonizado al sector con los requerimientos que el proceso de modernización le demandaba, mientras que en el segundo se habría apuntalado simultáneamente la red con los soportes semanales de la así llamada mezcla público-privada (*public-private mix*), proyectados hacia la constitución de un mercado competitivo en el largo plazo.

El principal reto de este diseño habría seguramente consistido en localizar la fórmula “mexicana”, de adecuada regulación para el nuevo formato institucional de las agencias públicas en su tránsito de fuertemente interventoras a tímidamente reguladoras —de acuerdo con las

¹⁴ Al referirse al proceso de constitución de las Afors, el secretario Ortiz afirmó: “quienes deseen participar en el proceso de su creación, sean nacionales o extranjeros, tendrán que sujetarse a reglas de operación muy estrictas, porque ‘aprendimos la lección’ con la privatización de los bancos y su proceso de asignación. Esta vez no habrá errores”, *El Financiero*, 21 de marzo de 1996.

tendencias mundiales en curso— y en la patente de garantía, al mismo tiempo flexible y consistentemente normativa, para ofrecer a los actores económicos de la arena —industriales químico-farmacéuticos, prestadores, aseguradoras e inversionistas en general— nuevas reglas pactadas para la competencia según esquemas modernos de supervisión y transparencia desregulada.

Con mucho, esa fórmula se habría también constituido como una función de las enseñanzas en la materia durante las décadas de 1980 y 1990 (Creese, 1993) —particularmente en materia de equidad—, amalgamada a las posibilidades nacionales de modernización en el marco de los ritmos, compromisos y presiones de su entorno internacional.

“Denominación de origen”

En tanto que *política pública*, la reforma zedillista de la salud y la seguridad social ha articulado, más bien, una *política gubernamental*, esto es, una política percibida, definida, diseñada, instrumentada y previsiblemente evaluada, casi en exclusividad, desde el gobierno. Muestra un “proceso político” (DeLeon, 1996):

- con una agenda gubernamental *generadora* de la agenda pública;
- poco dotado en su construcción de *abajo hacia arriba*;¹⁵
- diseñado en un *sistema muy cerrado* de toma de decisiones;
- con incorporación sobredimensionada del aspecto *técnico-cuantitativo* de racionalidad y eficiencia;
- fuertemente estructurado como “tarea *predecisional*”;¹⁶

¹⁵ Su único documento *previo* fue el material recabado en la campaña presidencial del entonces candidato E. Zedillo: *Retos y Propuestas. Salud y Seguridad Social. Con posterioridad*, una vez anunciada la política de reforma sectorial, se organizaron los *Foros de Consulta Popular* y los *Buzones de Consulta Popular* con vistas a la elaboración del *Plan Nacional de Desarrollo*.

¹⁶ “[...] el análisis y la elaboración de las políticas debe incluir y considerar el momento ‘posdecisional’ [...]; toda la elaboración de política, para ser efectiva o factible, debe contener una intencionalidad comunicativa, orientada al público, y no sólo seguir una intencionalidad estratégica. El análisis de políticas públicas dominante se entendía como una tarea de rigurosa racionalidad técnico-económica y como una tarea ‘predecisional’ que ofrecía elementos de información y de juicio a las autoridades y/o funcionarios que iban a tomar la decisión. Existía deliberación, pero ésta no se entendía como pública, sino como de un círculo de expertos y conocedores, ajenos al público ciudadano y a las irracionalidades de los juegos políticos y como deliberación predecisional de carácter técnico y microeconómico estricto [posteriormente, los estudios] pusieron el énfasis en el momento posdecisional, en el sentido de que al momento de decidir hay que considerar y anticipar las dificultades y complejidades que acarrea el llevar a efecto lo decidido, debido a la intervención de múltiples actores administrativos y políticos que,

- altamente *endógeno*, aun cuando la propuesta seminal para la reforma de la política pública puede localizarse en una voz exógena (Funsalud, 1995). No obstante, al examinarla con cuidado resulta claro que se trata más bien de una voz en conversión o mudanza de lo público hacia lo privado;¹⁷
- formulado casi en un *secreto hermetismo*;
- con poquísimos *jugadores*;
- virtualmente carente de *ajuste mutuo*,¹⁸
- en el marco de un diseño institucional muy *vertical*;
- con desconocimiento del *saber experto* localizado en los actores e intereses de la *arena* política y su caja de resonancia;
- impuesto de *arriba hacia abajo* con poca negociación;
- aprovechando muy débilmente *la discusión parlamentaria*;
- presentado casi como “la *única opción*”;
- con poca dotación respecto de los mecanismos de *evaluación, monitoreo y grado de satisfacción* de los impactos derivados de la confirmación del margen de factibilidad, acierto y precisión de las elecciones técnicas adoptadas en su diseño.

por muy diversos motivos e intereses, toman partido a favor o en contra de una política y cuyo antagonismo o incoordinación obstaculizan el desarrollo de resultados”. L. F. Aguilar V., “La administración pública...”, pp. 11-12.

¹⁷ En efecto, el ejercicio de simulación estratégica que propone, proviene de la mezcla de la experiencia de una gestión *pública* previa, la del Dr. Guillermo Soberón A., quien fungiera como secretario de Salud de la administración delamadridista 1982-1988, con la entidad *privada* que ahora orienta: Funsalud. Tal naturaleza se constata cuando afirma: “la transformación del sistema de salud mexicano es un proceso que ha madurado a lo largo de casi tres lustros [...] En 1994 volvió a hacerse patente la necesidad de revisar el sistema de salud mexicano para adecuarlo a las rápidas transformaciones que México ha experimentado en los ámbitos de la economía, la política, la educación, la demografía y la epidemiología. Fue así como se elaboraron varios estudios con la finalidad de analizar las limitaciones del actual sistema y proponer soluciones. Un aspecto particularmente valioso fue el pluralismo que prevaleció en este proceso de análisis y propuesta. Junto a los estudios realizados por las instituciones públicas —especialmente la SSA y el IMSS— y por la Comisión de Prospectiva del PRI, un organismo de la sociedad civil —la Fundación Mexicana para la Salud— produjo el informe *Economía y salud: Propuestas para el avance del sistema de salud en México*. Por lo demás, es interesante notar el alto grado de convergencia entre las recomendaciones surgidas de estos ejercicios. En todos ellos se concluyó que los tiempos demandan una profunda reforma del sistema de salud” (Frenk, 1966).

Cabe destacar que, curiosamente, esta visión de Funsalud también formaba parte de la única voz de “salida” absolutamente *endógena* que participara en la contienda decisoria final (Grupo Asesor en Salud, 1994).

¹⁸ “En el *policy-making* los ‘ajustes mutuos partidarios’, o entre los grupos (incluido el gobierno) que tienen ya un partido tomado (*mutual partisan adjustment*), y, más tarde, las ‘interacciones’ entre los intereses organizados son más determinantes que el análisis (de los técnicos gubernamentales) en la decisión de la política pública, hasta el punto que las interacciones son una alternativa al análisis y que aún lo sustituyan en la solución de los problemas”. L. F. Aguilar V., *op. cit.*, p. 8.

Al hablar de un modelo de arriba hacia abajo nos referimos a un gobierno fuerte que, por excelentes razones de índole política y/o técnica, opta por una política pública, y a continuación se dedica a la tarea de implementarla. Este modelo tiende, pues, a considerar al gobierno casi como un actor monolítico. En él, el diseño de la política pública depende en gran parte de las ideas que al respecto tenga la élite que la hace y podría esperarse que dicha política reaccionara ante los cambios en la composición partidista del gobierno. Además, se supondría que al actuar los legisladores el resto del gobierno acataría la línea y la sociedad estaría contenta con su manera, más bien indirecta, de influir en la política pública.

Se podría predecir que el tipo de gobierno fuerte anteriormente descrito como implícito en el enfoque de arriba a abajo, con énfasis en el imperio de la ley, se apoyará fuertemente en instrumentos como la entrega directa de servicios o la reglamentación de órdenes y controles para lograr sus objetivos. Estos instrumentos permiten mayor certidumbre en la provisión que muchos otros instrumentos y emplean los singulares recursos autoritarios del gobierno para lograr sus fines. Dichos instrumentos se basan en la supuesta capacidad de la autoridad y de las estructuras burocráticas para producir los resultados deseados en cuanto a política pública se refiere [Guy Peters, 1995, p. 265].

La “denominación de origen” permite apreciar, también, la presencia de un *diseño* fuertemente apoyado en las actuales corrientes de la *gerencia pública* (*public management*), como se puede observar, por ejemplo, en:

- la articulación de una *red diversificada* de agencias ejecutoras para los diferentes niveles de gobierno que cuentan, además, con la acción paralela de agencias no gubernamentales sustitutivas o complementarias;
- red que busca *legitimar* los procesos de la política a través de la ubicación de un mayor número de proveedores en tanto que responsables directos de los servicios ante la población y *generando* simultáneamente, entre ellas, competencia e incentivos al trabajo con vistas a mejorar la eficiencia-eficacia en los rendimientos;
- red que plantea una tarea de *coordinación y regulación* que también se anuncia en la política de reforma.

Interés público y lo público moderno

A través de un proceso político atípico en el que a su manera, con sus ritmos y en sus tiempos se describe el arco decisorio que gestiona lo público moderno, la reforma mexicana articuló una ejecución singular del interés colectivo con *baja permeabilidad* de las estructuras del gobierno frente a la voluntad ciudadana; una política *centralista* gubernamental *poco democrática*:

es necesario incrementar la aportación gubernamental a la seguridad social sobre bases transparentes. Esta propuesta es congruente con la intención del gobierno —explícita en el PND— de fortalecer el papel social del Estado en áreas prioritarias para el desarrollo nacional, como son la salud y seguridad de la población trabajadora [*Propuesta obrero-empresarial de alianza para el fortalecimiento y modernización de la seguridad social*, punto 2];

El Estado afianza su compromiso y responsabilidad con la salud de los mexicanos, pero no a cualquier costo o con ineficiencia, sino aprovechando mejor, optimizando y descentralizando los recursos de la salud” [Subsecretario Bonilla, “La más profunda reforma al Sector Salud en décadas”, *Macroeconomía*, núm. 32, marzo de 1996];

Con independencia de que en el seno del proceso político que constituye la decisión se incorporarán explícitamente:

- 1) el impacto directo de la emergencia económica de diciembre de 1994 sobre la agenda, tiempos y contenidos de la reforma, afanosamente conducida desde las necesidades del Tablero del Ejecutivo (Poder Ejecutivo Federal, 1996);
- 2) el universo complejo que estructura el soporte prospectivo —económico, demográfico, político y social— en el que se cobija la reforma de una política de gran calibre y calado;
- 3) esta perspectiva contiene, inevitablemente, un considerable gradiente de falibilidad.

Es, sin duda, en la *singularidad* del mismo proceso decisorio, en su “denominación de origen”, donde reposa la clave de un *diseño* de tales impactos financieros.¹⁹

¹⁹ “El nuevo sistema de pensiones significará ahorros para el sector empresarial superiores a los 5 300 MDP anuales. El costo de la entrada en vigor de la Nueva Ley del IMSS implica una

En el marco de “las soberanías ajustadas” y con una integración ciertamente moderna del “nuevo entorno económico con justicia social”, el *diseño* de la reforma confirma que

ninguna de las elecciones de política corresponde a una manufactura puramente intelectual o de cierto análisis. Todas proceden de algún proceso político: no del cerebro sino del músculo. El análisis puede aportar una gran contribución —por ejemplo, puede ajustar las alternativas o encontrar otras nueva— pero finalmente, la elección ocurre en la, frecuentemente, horrorosa arena política [Lindblom, 1996].

Tempo y justa evaluación

Para ser técnica y políticamente correcta, toda lectura sobre el proceso de reforma de cualquier política pública debe por lo menos asumir, en el tiempo, tanto el clima del que surgió como la prueba operativa de su diseño e impactos. Y aun así, para intentar ser siempre justa, será preciso que ella acepte, todavía, que sólo a la distancia se adquiere la perspectiva adecuada para la apreciación global de sus aciertos y desaciertos, para su evaluación. Porque:

Nadie podrá nunca analizar completamente esa complejidad. Todos los análisis omiten algunas variables importantes. [...] El tiempo también cuenta [...] y, por supuesto, los conflictos resultantes de los diferentes valores interpersonales, son igualmente severos [Lindblom, 1996].

El curso operativo de la política, su *tempo*, contribuirá a ganar la perspectiva de su lectura en el largo plazo y restará sensiblemente la vecindad —“provincianismo”, le llama Habermas— con el fenómeno que se impone inmediatamente ante nuestros ojos.

aportación del gobierno federal al Instituto de 18 592.1 MDP. Con ello las transferencias estatutarias para seguridad social del gobierno aumentan en 414.1% en términos reales. En el nuevo esquema de financiamiento, se reduce la participación del patrón de 76 a 55% y la del trabajador a la mitad de la que prevalece en la ley que se deroga. En contrapartida, aumenta la actual aportación del gobierno federal en poco más de ocho veces, al pasar de 4 a 35%. La ley es equivalente a una desgravación fiscal que permitirá a las empresas modernizar y expandir la planta productiva y promover un importante impulso a la creación de empleos en el sector formal de la economía. Para los trabajadores, la menor contribución en los diversos ramos de seguro representará un incremento promedio de 2.4% en sus percepciones líquidas mensuales [...]”. A. Valenzuela, vocero de la SHCP, *El Financiero*, 9 de noviembre de 1996.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Camín, H. (1989), *Después del milagro*, México, Cal y Arena.
- Aguilar V., L. F. (1992, 1993), *El estudio de las políticas públicas, la hechura de las políticas, problemas públicos y agenda de gobierno, la implementación de las políticas*, México, Miguel A. Porrúa.
- (1996), “La administración pública y el público ciudadano”, coloquio Las nuevas direcciones de la administración y políticas públicas, México, CIDE, junio.
- Arce Cano, G. (1944), *Los seguros sociales en México*, México, Ediciones Botas.
- Arrow, K. J. y T. Scitovsky (1974), “La economía del bienestar”, *Lecturas del Trimestre Económico*, núm. 9, México, FCE.
- Bonilla, C. J. (1996), “La más profunda reforma al Sector Salud en décadas”, *Macro-economía*, núm. 32, marzo.
- Cabrero, M. E. (1996), “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *Policy sciences*, en contextos culturales y políticamente diferentes”, coloquio Las nuevas direcciones de la administración y políticas públicas, México, CIDE, junio.
- Clavijo, F. y J. I., Casar (1994) (comps.), “La industria mexicana en el mercado mundial. Elementos para una política industrial”, *Lecturas del Trimestre Económico*, núm. 80, México, FCE.
- Cosío Villegas, D. (1988), *Historia moderna de México. La República Restaurada, La vida política, Llamada general*, México-Buenos Aires, Hermes.
- Creese, A. L. (1992), “Public and Private Mix and Competence in Health Care Systems”, Ginebra; Organización Mundial de la Salud, 1993 (mimeografiado).
- De León, P. (1996), “The Policy Process Revisited: From Lasswell to Sabatier”, coloquio Las nuevas direcciones de la administración y políticas públicas, México, CIDE, junio.
- Escalante, G. F., *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México.
- Frediani, R. O. (1996), *Planes de estabilización y reforma estructural en América Latina. Una síntesis*, Buenos Aires, CIEDLA, Fundación Konrad Adenauer.
- Frenk, J. (1996), “Reformar sin deformar”, *Nexos*, núm. 223, México, julio.
- Funsalud (1995), *Economía y salud. Propuesta para el avance del sistema de salud en México*, Informe final, enero.
- Grupo Asesor en Salud (SSA-SHCP-CEDESS-FUNSALUD) (1994), *Salud para todos los mexicanos al año 2000. Líneas estratégicas para un programa de salud 1994-2000*, 14 de septiembre.
- Guy Peters, J. (1995), “Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo”, *Gestión y Política Pública*, IV, 2, México, CIDE.
- Habermas, J. (1986), *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu.

- Haut Comité de la Santé Publique (1994), "La santé en France. Rapport général", Ministère des Affaires Sociales de la Santé et de la Ville, Paris, noviembre.
- Hirschman, A. (1977), *Salida, voz y lealtad*, México, FCE.
- Instituto Mexicano del Seguro Social (1995), *Diagnóstico*, México.
- Leal, F. G. (1993), *¿Reforma o estructuración de la política? Una década en la política pública de salud del gobierno socialista español*, Madrid, inédito.
- (1997), *Agenda y diseño de la reforma mexicana de la salud y la seguridad social*, México, en prensa.
- Lindblom, Ch. (1996), "Fitting Politics into Policy Analysis", coloquio Las nuevas direcciones de la administración y políticas públicas, México, CIDE, junio.
- Lynn, L. E., Jr. (1996), "Administrative Reform in International Perspective: Public Law and the Public Management", coloquio Las nuevas direcciones de la administración y políticas públicas, México, CIDE, junio.
- Maddisson, A. (1986), *Las fases del desarrollo capitalista*, México, El Colegio de México/FCE.
- Madrid, Miguel de la (1995), "La reforma del Estado en México. Una perspectiva histórica", *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 2, México, CIDE, pp. 329-346.
- Manjone, G. (1991), "Cross National Sources of Regulatory Policymaking in Europe and the United States", *Journal of Public Policy*, II, 1.
- Moctezuma, B. E. (1993), *La educación pública frente a las nuevas realidades. Una visión de la modernización de México*, México, FCE.
- (1993), "La educación pública frente a las nuevas realidades", en A. Warman, *La política social en México, 1988-1994. Una visión de la modernización de México*, México, FCE, pp. 107-151.
- OCDE (1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, París, OCDE.
- (1996a), *Financing and Health Care Reform. The Will to Change*, París, OCDE.
- (1996b), *Responsive Government: Service Quality Initiatives*, París, OCDE.
- Ortiz Martínez, G. (1993), *La reforma financiera y la desincorporación bancaria. Una visión de la modernización de México*, México, FCE.
- Poder Ejecutivo Federal (1995), *Plan Nacional de Desarrollo*, mayo.
- (1995), *Foros de Consulta Popular*, mayo.
- (1995), *Buzones de Consulta Popular*, mayo.
- (1996), *Segundo Informe de Gobierno, 1996*, 5. Crecimiento Económico. 5.1. El Ahorro Interno, Base Primordial del Crecimiento. Ahorro y sistema de pensiones.
- Propuesta Obrero-Empresarial de Alianza para el Fortalecimiento y Modernización de la Seguridad Social* (1995), Toda la prensa, 1 de noviembre.

- Téllez, K. L. (1993), *La modernización del sector agropecuario y forestal. Una visión de la Modernización de México*, México, FCE.
- Zedillo, E. (1994), *Retos y Propuestas. Salud y Seguridad Social*, México, Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio, diciembre.