

Profesor Emérito,
Facultad de Economía, UNAM.
<ramher@servidor.unam.mx>

Superación de la pobreza y universalización de la política social, coordinado por Rolando Cordera Campos y Carlos Javier Cabrera Adame, reúne las colaboraciones de Enrique González Tiburcio, Rubén Antonio Miguel, Ángel Ávila Martínez y Ángeles Palacios Escobar, todos profesores de la Facultad de Economía de la UNAM.

Los ensayos que componen este libro giran en torno de tres ejes fundamentales: la pobreza, la globalización y la política social, todos como parte del Estado de Bienestar. Estos tres temas se examinan en sus manifestaciones globales, regionales y nacionales.

Su principal argumentación se puede enunciar de la siguiente manera: la acelerada desigualdad del ingreso ha provocado un empobrecimiento masivo y por consiguiente una gran concentración del ingreso, lo cual significa una amenaza a la cohesión social y nacional, además de un aumento de las demandas sociales, pues el crecimiento es insuficiente para ofrecer el empleo e ingreso necesarios. Es urgente y necesaria una revisión de las políticas sociales. La búsqueda por parte de las organizaciones multinacionales y los estados nacionales debe dar lugar a formas nuevas y métodos para encarar una pobreza creciente. “Poner en el centro la cuestión social oprimida por la pobreza y la desigualdad, parece ser

hoy la única opción realista para asegurar que la globalización sea compatible con el desarrollo humano.” El gran desafío de la política social es la ciudadanización de los derechos sociales.

La Introducción, elaborada por los coordinadores, sirve al lector como hilo conductor de los planteamientos que encontrará más adelante.

Los autores señalan que la globalización se ha expandido, convirtiéndose, además de ser una dinámica económica, en un proyecto político con intenciones de constituir un nuevo orden. Así, el Consenso de Washington establece las determinantes de las políticas nacionales.

Cuando el proceso de globalización se manifestó en América Latina, la obligó a abandonar la posibilidad del “crecimiento hacia dentro”, en busca de una ampliación del mercado interno fundamentado en la sustitución de importaciones. Sin embargo, el proceso se volvió autolimitativo, y cada etapa de la sustitución de importaciones se hizo más difícil y costosa.

Para América Latina, la entrada a la globalización fue inevitable. La búsqueda del nuevo modelo económico pasó por varias etapas: en la primera se sigue la ortodoxia recomendada por los organismos de financiamiento multilateral, sin asumir el efecto político-social de las dislocaciones sectoriales y regionales del ajuste propuesto; la segunda requería de un rápido cambio estructural, dirigido a una revisión del papel del Estado y de las relaciones



económicas con el exterior: si bien la pobreza pareció disminuir relativamente durante esos años, su magnitud absoluta creció; y por último, una tercera etapa del cambio estructural se definió por los componentes actualizados de un proceso de desarrollo sostenido. Hasta ahora no se ha podido comprobar que las tres etapas conformen una secuencia lineal. El dilema se presenta como: “más y más reformas” o “reformular las reformas”.

La agenda propuesta a estudiar en la escena latinoamericana incluye: una política social universal; la necesidad de reformar las reformas; ampliar el concepto de lo público, más allá del Estado pero sin renunciar a éste, sino más bien para recuperarlo; asumir como componente del desarrollo internacional la globalización incompleta de los mercados.

Las políticas sociales se orientaban preferentemente a los asalariados, en especial a los organizados en sindicatos, excluyendo a los otros ciudadanos que, en número creciente, carecían de empleo formal. La política social no logró universalizarse pero los grandes aparatos públicos destinados al grueso de la población entraron en crisis a la vez que el empleo formal se estancó, los

salarios cayeron y el apoyo presupuestal se redujo. Hubo necesidad de racionalizar los recursos, lo que generó una crisis en la política social y la explosión de la pobreza extrema, creando la necesidad de ampliar los servicios esenciales. Se trataba de focalizar los grupos-objetivo que requerían atención inmediata, fijando los apoyos que incidieran en la superación de la pobreza y crearan las condiciones para incorporar a estos sectores al mercado laboral. La focalización alcanza su máxima legitimidad, pero sin poder sustituir los renglones clásicos de política social como educación, salud o seguridad social. La salida es la reinención del concepto de universalización, dejado de lado en la política social.

Es necesaria una reforma del Estado dirigida al núcleo de las relaciones entre el sistema político y la cuestión social, que aspire a superar los estragos sociales de la reforma económica, y articularse con lo político más general, así como con lo económico en su más amplio sentido. Sólo así será posible imaginar nuevos Estados de protección y bienestar, que den al desempeño económico bases más eficaces que las actuales. La retórica democrática tendría que acomodar el reclamo de la reforma social en su discurso, citando a David Ibarra, para incorporar la verdadera sustancia democrática: igualdad y justicia social, como

parte consustancial de la democracia moderna que se busca construir.

En este trabajo se abordan y analizan los temas e ideas señaladas, como sigue:

En el capítulo primero, “Cambio estructural sin equidad: América Latina en la globalización”, Rolando Cordera Campos desarrolla a profundidad los argumentos en que se sustentan los párrafos precedentes.

En el capítulo segundo “La pobreza en México y en el mundo: una perspectiva global” sus autores Enrique González Tiburcio y Ángel Ávila Martínez revisan y analizan la situación de pobreza que prevalece en el mundo, en América Latina y en particular en México. Inicialmente abordan la problemática de la lucha contra la pobreza a nivel global, y establecen los avances y limitaciones de las metas del milenio para 2005 en materia de pobreza y desarrollo, establecidas por los países adscritos al Banco Mundial, donde se destaca la estrategia que urge adoptar para la consecución de dichos objetivos y metas.

Para analizar la situación que ha presentado el fenómeno de la pobreza en los países de América Latina, se efectúa una revisión de las políticas sociales instrumentadas en la región, destacándose la relación que existe entre crecimiento, desarrollo, desigualdad

y pobreza, para concluir con los avances que se presentan para lograr los objetivos de desarrollo del milenio en el abatimiento de la pobreza.

Más adelante abordan la problemática de la desigualdad social en México, mediante indicadores, gráficos y estadísticas mayoritariamente utilizados –como son la curva de Lorenz y el índice de Gini–, observados en las dos últimas décadas.

Se analiza también la problemática de la pobreza, sus determinantes y sus formas de medición, así como la clasificación que realizó en el año 2002 la Secretaría de Desarrollo Social para ubicar los umbrales de la pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio. Finalmente se establece una serie de conclusiones y reflexiones sobre la problemática social, la pobreza y desigualdad.

Los autores recuerdan que el fenómeno de la pobreza es resultado de muchos factores, entre los que destacan: carencia de ingresos, falta de mecanismos de protección social, políticas económicas concentradoras del ingreso y excluyentes de amplios sectores, deficiencia institucional en la prestación de servicios fundamentales (calidad) de educación, salud, alimentación y vivienda.

Al estudiar las encuestas ingreso-gasto, los autores concluyen que prácticamente no ha habido progreso distributivo en México

durante el último cuarto de siglo. Así, mientras en 1984 10% más pobre a nivel nacional captaba 1.7% del ingreso total, para el año 2000 la proporción bajó a 1.5%, y sólo aumentó una décima de punto para el año 2002. En cambio, la población correspondiente 10% en el estrato superior pasó de concentrar 32.8% del total del ingreso en 1984 a 38.7% en 2000, para luego llegar a 35.6% en 2002; nivel todavía superior al registrado en 1984. Ello demuestra que la sociedad mexicana es cada vez más desigual.

El capítulo concluye que deben aplicarse medidas de política económica que promuevan el crecimiento para que se generen más empleos: una política de salarios que permita recuperar el poder adquisitivo perdido y una política fiscal que impulse una redistribución más amplia de la riqueza. Con un freno a la actividad productiva, y con políticas monetarias y salariales restrictivas, difícilmente se va a resolver la pobreza.

Por su parte, en el capítulo tercero, “Las políticas de bienestar social en el capitalismo”, Ángeles Palacios Escobar analiza las políticas de bienestar social que ha detectado a lo largo del desarrollo del capitalismo. Identifica tres modelos de políticas sociales que han

sido orientadas por distintos planteamientos ideológicos. La primera es la ideología del rígido individualismo propio del liberalismo clásico del siglo xix. En seguida la del Estado del Bienestar, etapa en la que aparece una política social de Estado, donde la protección social es concebida como un derecho político para los ciudadanos y concebida a través de un concepto universal. Por último, la del liberalismo contemporáneo, en el que se desarrollan políticas que ocasionan estragos en la población más vulnerable.

En el cuarto capítulo, “Política social y pobreza hacia el siglo xxi”, Enrique González Tiburcio y Ángel Ávila Martínez analizan la vinculación entre el proceso de globalización y pobreza, en el ámbito mundial en los albores del siglo xxi; destacan tanto los efectos positivos como los perniciosos consecuencia de dicho fenómeno en las condiciones de vida de los países en desarrollo. Asimismo, consideran las condiciones de vida que prevalecen en México, al estudiar los principales indicadores socioeconómicos y demográficos, factores que permiten explicar los niveles de vida de la población mexicana.

Para realizar lo anterior, utilizan el Índice de desarrollo Humano (IDH) a partir del estudio realizado por el PNUD para México en el año 2002, donde se destaca la

- situación que guarda nuestro país, en relación con los países más avanzados y los más atrasados en términos de Desarrollo humano; se comparan específicamente los niveles de IDH que presentan los estados de la república más representativos del mayor y menor Índice de Desarrollo Humano.
- Más adelante se estudia, respecto de México, la problemática y aparente incompatibilidad que existe entre lo regional y lo local frente al fenómeno de la globalización. Los autores establecen un conjunto de planteamientos que permiten enmarcar la importancia del proceso de federalización y descentralización de recursos y funciones, para avanzar en el desarrollo social de las regiones, municipios y localidades.
- A manera de conclusiones, se establece una serie de propuestas dirigidas a lograr la instrumentación de una efectiva política social que impulse un desarrollo regional equilibrado y sustentable para mejorar el IDH en México y, de esta forma, disminuir la pobreza que padece más de la mitad de su población.
- A partir del IDH se analiza lo que se considera como un indicador social que determina, bajo criterios de comparación internacional, el nivel de desarrollo humano de los países, regiones y entidades federativas. Para su cálculo se utilizan tres dimensiones básicas, con sus respectivos indicadores: longevidad (esperanza de vida al nacer), conocimientos (tasa de alfabetización y matrícula escolar) y acceso a recursos (PIB per cápita), a partir del logro de cada dimensión.
- Por otra parte, se señala que la instrumentación de una política social eficaz tiene que pasar necesariamente por un proceso gradual y permanente de federalización de acciones, que significa dotar de una nueva dimensión política y social a los órdenes de gobierno.
- Por último, se plantean diferentes acciones que se tienen que realizar, para reducir las asimetrías del desarrollo social y regional, que posibiliten crear un círculo virtuoso entre crecimiento económico y desarrollo, y rompan el círculo perverso de la lacerante pobreza.
- En el capítulo quinto, “Gasto público y gasto social en México”, Carlos Javier Cabrera Adame y Rubén Antonio Miguel analizan el monto, estructura y tendencias del gasto público destinado a beneficio y desarrollo social durante el período 1930-2003.
- El indicador que orienta el trabajo es la participación del gasto social en el gasto total del país. La observación del comportamiento de este indicador les permitió distinguir cuatro grandes etapas, la primera inicia en

los años treinta y concluye en 1959; se caracteriza por la baja participación del gasto social en el gasto total.

La segunda abarca de 1960 a 1981; en ella, el gasto social muestra un incremento significativo; el tercer momento, 1982-1989, tuvo como característica la drástica reducción de este gasto; y en el cuarto período, que inicia en 1990 y se mantiene hasta el presente, los montos de participación del gasto social, tanto el total como el programable, se han incrementado notablemente. Ante los cambios observados, se plantean comentarios sobre los resultados que las políticas de combate a la pobreza y la desigualdad económica y social han tenido en diversos momentos

Este breve volumen es de lectura obligada para encontrar una exposición objetiva y ordenada de las consecuencias de

una acelerada desigualdad del ingreso, con el consiguiente empobrecimiento masivo y amenaza a la cohesión social y nacional, y con aumento de las demandas sociales ante un crecimiento insuficiente para ofrecer el empleo e ingreso necesarios.

Se advierte que es urgente y necesaria una revisión de las políticas sociales para enfrentar la creciente desigualdad del ingreso y oportunidades. La búsqueda por parte de las organizaciones multinacionales y de los estados nacionales debe dar lugar a formas nuevas y métodos para encarar una pobreza creciente.

Su propuesta es considerar en forma prioritaria la cuestión social como la única opción realista para asegurar que la globalización sea compatible con el desarrollo humano mediante la ciudadanía de los derechos sociales 