

Capítulo V

CRECIMIENTO CON EQUIDAD Y DEMOCRACIA SOCIAL COMO ESTRATEGIAS DE COMBATE A LA POBREZA

V. CRECIMIENTO CON EQUIDAD Y DEMOCRACIA SOCIAL COMO ESTRATEGIAS DE COMBATE A LA POBREZA.

“Así las cosas, el verdadero dilema no es optar por el neoliberalismo o el populismo, sino encontrar formas de equilibrio entre el Estado y el mercado que permitan un crecimiento económico que tenga una sustentabilidad social y política”.²⁰³

A lo largo de esta investigación, se ha intentado precisar las causas genéricas y la evolución de la pobreza dentro de un tipo de sociedad determinada, que es la capitalista, en una nación específica, que es México, y en un momento histórico concreto, que son las últimas dos décadas de este siglo. Ahora, se pretende exponer una forma de abordar el problema y delinear acciones que contribuyan a resolver la pobreza en México.

Para Keith Griffin existen dos procesos importantes en la disminución de la pobreza: uno es la participación activa de la población en la formulación y ejecución de la política social, y otro es la posesión de los activos productivos, particularmente de la tierra, ya que ello determina la distribución del ingreso y de la riqueza.

La perspectiva de este trabajo retoma ambos procesos porque, si se toma como criterio único y determinante la posesión o carencia de los medios de producción en la explicación y modificación de las condiciones de vida de una población y en el combate a la pobreza, se puede llegar a la conclusión fatal de que el problema es insoluble sin una revolución. Por no asumir una postura tachada de gradualista, incrementalista o reformista, se puede adoptar entonces una actitud paralizante e inmovilista. De ahí que sea necesario revalorar y rescatar la participación social en la atención de los problemas públicos.

Por otra parte, resulta simplista pensar que la pobreza puede ser atacada de raíz sin corregir las condiciones estructurales que la reproducen

²⁰³ Barba Solano, Carlos. *Op. Cit.* p. 87.

inmanentemente. "No se puede caer en la ingenuidad de creer que sólo es necesario contar con propuestas técnicas sólidas para obtener los resultados esperados".²⁰⁴ El problema de la concentración del ingreso, que es un determinante elemental de la pobreza, conduce directamente a la reapropiación de activos y a la estructura de clases. Si se pretende mantener intacta esta última, es mucho menor el rango de acción para modificar las fuentes de ingreso. No obstante, existen otras vías redistributivas cuya adopción evita llegar a situaciones sociales de cambio extremo y que contribuyen a desactivar los fenómenos que intervienen en la reproducción de la pobreza. Los cambios macroestructurales no violentos dependen, antes que nada, de una sólida voluntad política social y gubernamental. Asimismo, es necesario impulsar una micro acción social que incida sobre los procesos intermedios que reproducen la pobreza: el autoritarismo, el caciquismo, el corporativismo, la ignorancia, la corrupción, la desinformación, la exclusión social, etcétera.

A partir de esta idea, en esta propuesta se busca plantear una perspectiva ubicada entre la tecnocrático-progresista y la democrático-autonomista,²⁰⁵ si se toma por cierta la parte progresista de algunos discursos tecnocráticos, en el sentido de que la redistribución del ingreso es una necesidad impostergable debido a que la pobreza obstruye el desarrollo y, por otro lado, si se es realista respecto a la vocación autonomista de la población y sin pasar por alto que la democracia es un componente necesario de la lucha contra la pobreza, pero tampoco debe considerarse una panacea, pues existen necesidades políticas y técnicas que implican también la participación gubernamental.

Como se ha señalado, la pobreza obedece a varias causas, pero sus raíces más profundas son: la apropiación inequitativa del excedente social generado y el funcionamiento excluyente del mercado de satisfactores básicos. Por definición, la creación de riqueza y su distribución en las sociedades capitalistas es deficiente e inequitativa, y siempre subsiste una situación relativa de escasez que exige mayores niveles de eficiencia en la política social.

²⁰⁴ Bustelo, Eduardo e Isuani, Ernesto. "El ajuste en su laberinto: fondos sociales y política social en América Latina" en *Comercio Exterior...* Op. Cit. pp. 430-431.

²⁰⁵ Recuérdese la clasificación propuesta por Emilio Duhau sobre la atención a los pobres: liberal-individualista, tecnocrático-progresista y democrático-autonomista. Véase Duhau, Emilio. "Estado benefactor, política social y pobreza..." Op. Cit. p. 81.

Desde un enfoque que tiene en cuenta estas limitaciones, surge un concepto de desarrollo sustentado en la búsqueda simultánea del crecimiento económico y de la equidad social, por lo que este tipo de desarrollo no puede ser visto como meta exclusiva de la política social. Ni recuperar el crecimiento económico, ni rediseñar la política social bastan por sí solos para abatir la pobreza. La política económica y la política social se encuentran vinculadas orgánicamente y tendrían que ser planeadas sobre esa condición. "Es posible, en este sentido, pensar la política social como parte integral de la política económica; es más: se sugiere que, de no hacerse así, se pone en peligro la convivencia de las distintas aristas de la actividad económica".²⁰⁶

Una estrategia de combate a la pobreza tendría que centrarse por principio en sus bases materiales, ya que lo que se requiere es un crecimiento en el cual el ingreso de los pobres aumente más rápido que el promedio. Sin crecimiento, sin un aumento en la producción de riqueza nacional, la marginalidad sigue siendo una carga que sobrellevar,²⁰⁷ pero el crecimiento económico *per se* tampoco es suficiente para abatir la pobreza, pues no garantiza la disminución de la desigualdad social ni el desarrollo,²⁰⁸ el que ambos emerjan de forma paralela depende básicamente de la existencia de mecanismos efectivos para la redistribución del ingreso nacional.

Keith Griffin plantea que la estrategia de crecer ahora, redistribuir más tarde no es viable para muchos países, porque se experimenta en ellos un aumento del ingreso nacional *per cápita*, pero sin cambiar el patrón de distribución, por lo que la estrategia adecuada es la que busca corregir la estructura.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Índice de Desarrollo Humano en México (50) se encuentra por abajo de naciones como Costa Rica (33), Panamá (45), Venezuela (47), Chile (31), Argentina (36) y Uruguay (38), mientras que aquí se registra una mayor mortalidad infantil: 32 por mil nacidos vivos, frente a 16 en Costa Rica y 20 en Panamá.²⁰⁹ Richard Estes señaló que mientras Japón ocupaba el lugar

²⁰⁶ Zepeda, Eduardo y Diana Alarcón. "Macroeconomía y política social: hacia una estrategia de desarrollo redistributiva" en Laurell, Asa C. *Op. Cit.* p. 181.

²⁰⁷ PNUD. "Una estrategia para la superación de la pobreza en América Latina" en *Comercio Exterior...* *Op. Cit.* pp. 454-456.

²⁰⁸ Abatir la pobreza manteniendo las concentraciones del ingreso y con base sólo en el crecimiento del producto requeriría tasas muy altas y sostenidas por varios ilustros. González Tiburcio, Enrique. *Op. Cit.* p. 100.

²⁰⁹ Ulloa Padilla, Odilia. "Salud y seguridad social, las controversias de la reforma" en *Revista del Senado de la República* vol. 3 núm. 9. México, octubre-diciembre, 1997, p. 213. Véase también el *Informe sobre Desarrollo Humano 1998*. PNUD. Mundi-Prensa. España, 1998, p. 21.

número 14 a nivel mundial en cuanto a desarrollo humano, esto es, a la calidad de las condiciones de vida que goza su población, el primer lugar era ocupado por Dinamarca, que no es uno de los países más ricos del mundo.²¹⁰ Hoy, Japón ocupa el lugar número ocho en cuanto a desarrollo humano, mientras que el número uno corresponde a Canadá.

El desarrollo implica la satisfacción de necesidades como salud, educación, esparcimiento y participación social, independientemente del nivel de riqueza del país. Pero lo que se ha observado recientemente en países de bajo ingreso no es la distribución de la riqueza, sino de la miseria, y la distribución de la riqueza, sea poca o mucha, obedece a una determinación sociopolítica, más que técnica.

En este sentido, la demanda de redistribución del ingreso entre naciones y al interior de éstas es, necesariamente, una demanda de redistribución de poder político. Y aún así, la redistribución de riqueza entre naciones no implica necesariamente que ésta llegue a los sectores de la población más necesitados. En contextos autoritarios, es muy probable que los recursos provenientes del exterior sigan siendo apropiados por quienes detentan el poder de concentrar la riqueza.

En el orden globalizado, crecimiento "significa producir, vender y consumir en condiciones que las inversiones para realizar el ciclo económico sean rentables para los poseedores del capital; es decir, crecer se traduce en convertir el país en un espacio económico propicio para que las inversiones generen ganancias superiores a las ofrecidas por otros países".²¹¹ Sin embargo, en ningún lugar puede existir un crecimiento económico autosostenible (ya no justo, sino duradero) ajeno a las personas de carne y hueso que lo habitan, quienes tienen sus propias necesidades, demandas y expectativas.

Por otra parte, en términos de ingreso nacional, la subsistencia de los mexicanos pobres cuesta más que si no lo fueran. Si estas personas tu-

²¹⁰ Citado en Kliksberg, Bernardo (Comp.), *Pobreza. Un tema impostergable*. CLAD-FCE-PNUD. Venezuela, 1993, p. 11. Debe señalarse que esta medición difiere a la presentada por el PNUD en el Informe sobre Desarrollo Humano 1993, p. 16. Sin embargo, en la misma línea se encuentran países como Finlandia, Alemania y Suiza, quienes tienen una clasificación mayor en PNB per cápita, que en IDH (Índice de Desarrollo Humano). Otro ejemplo, latinoamericano, es que los niños menores de cinco años mueren cinco veces más en México que en Cuba.

²¹¹ Favela, Alejandro. *Op. Cit.*, p. 57.

vieran empleos e ingresos con los cuales proveerse, producirían consumo para sí mismos, incrementando adicionalmente los indicadores económicos del país. La pobreza acarrea problemas públicos que aumentan los gastos en salud, educación, servicios domiciliarios, vigilancia, seguridad e indirectamente, problemas personales de vida aún más graves.

Ciertamente, la pobreza constituye un obstáculo al crecimiento porque reduce la capacidad de ahorro y de consumo, mientras que la redistribución inicial de la riqueza no sólo eleva la calidad de vida de la población más necesitada, sino que dinamiza la demanda efectiva y el mercado interno. El nivel de consumo de la gente depende básicamente de la posesión de un empleo seguro y la obtención de un salario remunerador, el ingreso así obtenido es el factor que permite acceder a un mejor nivel de vida sin alterar los límites estructurales de la organización social. “La noción del mercado como un sistema de instituciones, antes que como un sistema de transacciones, y el compromiso político son fundamentales para actuar en este sentido”.²¹²

Además, los requerimientos de eficiencia y calidad en el trabajo son incompatibles con el subdesarrollo de la población, a menos que se pretenda acabar con ésta. El aumento generalizado del ingreso eleva en el corto y largo plazos la productividad del trabajo, mientras que la pobreza limita la posesión del conocimiento, factor clave en la actualidad.

El crecimiento económico y la disminución de la desigualdad requieren políticas diferenciadas, pero no contradictorias. El aumento del bienestar social depende, más que de subsidios complementarios o marginales, de acciones institucionales que propicien la creación general de empleos de permanencia y calidad, así como de los servicios de salud y educación públicos. En este sentido, “es evidente que una nueva política social democrática debe partir de y sustentarse en la reducción constante del desempleo y la recuperación rápida del salario real, directo, indirecto y diferido. Si no es así, será imposible la recuperación del mercado interno perdido y, por tanto, de la industria, así como el mejoramiento de la

²¹² Tapia, Mónica y David Campos. *Op. Cit.* p. 189.

productividad de los trabajadores y de la competitividad en el mercado mundial".²¹³

Sin embargo, el empleo protegido, propio de las etapas de estabilidad con crecimiento, en México se ha convertido en un bien escaso y la creación de fuentes de trabajo no se da en los términos esperados. Se estima que la PEA en el año 2000 abarca a 79.2 millones de mexicanos y aumentará anualmente en 1.4 millones de personas,²¹⁴ y dadas las crecientes perspectivas de automatización, los bajos ingresos ofrecidos por los empleos estables y la proliferación de oficios ajenos a la organización formal de la economía, es de esperarse que aumente el déficit de empleo. Así, la distribución de riqueza no puede sustentarse únicamente en el binomio salario-capital.

Si se desea prevenir fuertes amenazas de inestabilidad social, el crecimiento de la economía implica que la población cuente siquiera con un mínimo en materia de alimentación, salud y educación que permita a los pobres abandonar la pobreza extrema, aun dentro del esquema neoliberal. Además, sin los consumidores y la fuerza de trabajo colocada en las condiciones y lugar precisos para ser adquirida por el capital, simplemente no habría economía capitalista, con todo y automatización, pues ésta ha cambiado el perfil de los recursos humanos empleables, pero no ha eliminado su utilización, por muy instrumental que parezca ser. Por ello, se necesita crear al mismo tiempo las capacidades y oportunidades para que los pobres puedan salir por sí mismos de tal condición y formar parte del crecimiento económico general.

En un marco de convivencia social pacífica, una nación no puede tener como objetivo prioritario el crecimiento económico pasando sobre el desarrollo humano, entendido éste como el "proceso de ampliar la gama de opciones de las personas, brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, y abarcando el espectro total de opciones humanas, desde la conservación del medio ambiente hasta libertades económicas y políticas".²¹⁵ Sólo en este sentido puede hablarse de crecimiento con equidad.

²¹³ Pradilla Cobos, Emilio. *Op. Cit.* p. 164.

²¹⁴ González Tiburcio, Enrique. *Op. Cit.* p. 64. Considérese que solamente entre el 20 y 25% de la PEA se encuentra sindicalizada.

²¹⁵ PNUD. *Desarrollo humano: Informe 1992*. Tercer Mundo Editores. Colombia, 1992, p. 18.

De ahí que las funciones centrales del Estado en relación al proceso de redistribución sean: garantizar que ningún habitante se encuentre debajo de un nivel de satisfacción de las necesidades humanas definidas como básicas; y no permanecer neutral ante las desigualdades sociales, esto es, intervenir para reducirlas conciliando los principios de eficiencia y equidad.²¹⁶ Y puesto que las necesidades sociales siempre rebasan los recursos disponibles para satisfacerlas, es función del Estado reasignar los flujos de ahorro en la economía, efficientar el gasto público e incrementar los niveles de productividad de las instituciones encargadas de resolverlas.

Asimismo, para abatir la pobreza y la monopolización del ingreso nacional, el Estado puede intervenir:

- Incrementando la participación de los salarios en el ingreso nacional;
- Como proveedor directo de bienes y servicios de adecuada calidad que incrementen el ingreso personal, dado que “existe un conjunto de bienes y servicios que de no producirse o inducir su producción por medio del Estado, sencillamente no podrían ser consumidos por los grupos mayoritarios del país”²¹⁷
- Como coordinador de actores, demandas, recursos, decisiones, propuestas y resoluciones, pero en forma diferencial, otorgando más a los que más requieren -mediante la asignación del gasto- y solicitando más a los que menos necesitan -vía impositiva-²¹⁸ a fin de lograr una transferencia de riqueza que posibilite satisfacer los requerimientos básicos de la población.

En México, estas opciones se han visto disminuidas en los últimos años, por lo que es menester redefinir en lo inmediato los objetivos y estrategias de las políticas social y económica.

La desigualdad social vivida en México exige implementar medidas expresamente distributivas en cuanto a empleos, ingresos, impuestos y gasto público. Este camino de ataque a la pobreza da mayor peso al

²¹⁶ Bustelo, Eduardo e Isuani, Ernesto. *Op. Cit.* p. 431.

²¹⁷ González Tiburcio, E. *Op. Cit.* p. 73.

²¹⁸ La recaudación de impuestos con un criterio equitativo implica la existencia de un sistema tributario eficiente, que obtenga mayores recursos de los grupos de altos ingresos, pero sin afectar la acumulación productiva de capital.

gasto social en los presupuestos federal y estatales, destina los subsidios en forma selectiva a las actividades productivas, no especulativas, así como a los grupos de población en riesgo y, en general, considera la promoción del bienestar social un insumo estratégico del desarrollo nacional. Para Carlos Barba, la pequeña y mediana industria conforman el sector estratégico que permitirá absorber una gran cantidad de mano de obra, por lo que la política social y la política económica deben dotar a estas empresas de financiamiento y tecnología apropiada, lo que implica un aumento en los niveles de inversión pública y privada.

Zepeda y Alarcón plantean que una política de creación de condiciones productivas, como eje del combate a la pobreza, "debe plantearse la formación de instrumentos, medios productivos, habilidades y conocimientos adecuados a las condiciones sociales, económicas y culturales de las distintas regiones y grupos-objetivo".²¹⁹ Como acciones específicas señalan: el impulso de créditos a la producción, construcción de pequeñas obras de riego, dotación de instrumentos de trabajo, redistribución de la tierra, ampliación de los servicios básicos de educación y salud, construcción de infraestructura rural, reducción de trabas administrativas a las microempresas, etcétera. Algunas de estas medidas ya se han ensayado en México, pero de manera fragmentada, momentánea o condicionada, por lo que es necesario integrarlas en un programa amplio y sostenido, cuya aplicación y constancia permita la generación y maduración de las capacidades y condiciones para la superación de la pobreza.

Asimismo, es importante elevar la calidad de los servicios públicos existentes y destinar el gasto social a la inversión en infraestructura, más que a subsidios directos. Desde luego, los programas focalizados de política social son necesarios para atender a una población que requiere ayuda inmediata y ha quedado al margen de los beneficios procurados a través de estrategias macroeconómicas e instituciones sociales masivas, pero no funcionan como detonadores del crecimiento. La necesidad de mantener e impulsar la atención social universal radica en el hecho de que ésta ha prevenido y evitado la generación de más pobres; abandonar

²¹⁹ Zepeda, Eduardo y Diana Alarcón. *Op. Cit.* p. 201.

las coberturas universales de servicios básicos de salud y educación conllevaría a que los no pobres dejen de serlo. "La pobreza es un fenómeno dinámico: todos los días se forman nuevos hogares y los hogares que ayer no eran pobres pueden serlo hoy por diversas causas".²²⁰

No obstante, la agudización de la pobreza y la ineficacia institucional condujeron en América Latina a la instrumentación de fondos sociales o programas paralelos,²²¹ con autonomía política y financiera de los sistemas públicos de atención social. Estos fondos han operado como mecanismos compensatorios que dan respuestas inmediatas a los grupos sociales más desprotegidos y con demandas urgentes. Dado que su organización es bastante flexible, se pensó también en aprovecharlos como instancias coordinadoras con la sociedad, que estimularan su participación y capacidad de actuación. A través de ellos se pretendió corregir también el efecto neto de los recursos públicos en materia social (pues éstos llegan en muy baja proporción a sus destinatarios), reducir el dispendio operativo y orientar el gasto a núcleos específicos de beneficiarios. Los programas paralelos de bienestar requieren mantener el propósito de atender a grupos en graves situaciones de vida, pero debe quedar claro que éstos no son sustitutos de una estrategia congruente de desarrollo: los satisfactores de segunda para ciudadanos de segunda cumplen metas muy específicas, pero no conducen a la superación de la pobreza.²²²

En los programas sociales, el logro de los resultados esperados no depende tan sólo de cuantiosas inversiones, sino de una serie de mediaciones, como es la selección de los beneficiarios, la posibilidad económica y cultural de que accedan al programa, la clara difusión de éste, los estudios de prefactibilidad, la cantidad y calidad de los productos ofertados, etcétera.

Estos programas especiales de lucha contra la pobreza, como fue el PRONASOL, no se han librado de un manejo discrecional e ineficiente. En la medida en que los programas sociales tienen una amplia respuesta por parte de diversos estratos sociales, sus objetivos originarios suelen

²²⁰ Boltvinik, Julio. "Algunas tesis y reflexiones..." *Op. Cit.* p. 128.

²²¹ Bustelo e Isuani. *Op. Cit.* p. 428-432. Llamados también programas especiales, de emergencia, de inversión o de desarrollo social.

²²² Boltvinik, Julio. "Algunas tesis y reflexiones..." *Op. Cit.* p. 99.

ser desvirtuados.²²³ En algunos de estos programas se ha comprobado que no hay una delimitación estricta de sus beneficiarios y sus efectos son tan reducidos, que se ha llegado a estimar que de desaparecer todos los programas sociales llevados a cabo en América Latina, no se ocasionaría cambio alguno en las condiciones de vida del 50% de la población más pobre de la región: "Se ha calculado que en algunos programas la transferencia efectiva a los grupos más pobres no supera el 5% de su presupuesto total, y que el resto se destina a gastos burocráticos o se filtra hacia otros grupos".²²⁴ Por lo tanto, es de particular importancia vigilar el origen y destino del gasto social porque puede no llegar a sus destinatarios y a las metas propuestas, además de lesionarse la capacidad de ahorro de algunos sectores de la población.

La ejecución de los programas sociales puede verse interrumpida también por no tenerse cubierto del todo su financiamiento, esperando apoyarse en la población involucrada. Debe aceptarse que mientras más pobre es la población, menos puede contribuir a los gastos, por leves que éstos sean. Al solicitar la participación de los pobres en los programas de autoayuda muchas veces no se tiene éxito porque los pobres, por lo general, tienen largas jornadas de trabajo y su productividad es baja por sus deficiencias de salud y de educación. Combatir la pobreza extrema requiere un financiamiento que sólo es posible encontrar si se redistribuye la riqueza nacional, resulta ingenuo esperar que el financiamiento provenga de quienes ni siquiera satisfacen sus necesidades humanas elementales, cuando existen grupos y personas que han aumentado su capacidad de ahorro y de consumo, aun en tiempos de crisis.

Moisés Orozco enfatiza la inconveniencia de condicionar la ayuda básica a los pobres a otras actividades que les exijan mayor trabajo, debido a su comportamiento económico. Igualmente, señala la posibilidad de aprovechar la amplia infraestructura creada por diversas instituciones dedicadas a combatir la pobreza, pero con distintos métodos, lo cual ha creado dispersión y desperdicio de recursos, por lo que habría que considerar

²²³ Un estrategia de autoselección en los programas de alivio a la pobreza es diseñarlos de forma tal que la gente que no es pobre no quiera participar en ellos (ya sea por no levantarse a las 5 de la mañana para recoger la leche, por no desear dar una colaboración a cambio de determinado producto, etcétera).

²²⁴ Cohen, Ernesto y Franco, Rolando. «Racionalizando la política social: evaluación y viabilidad» en *Revista de la CEPAL* núm. 47. Naciones Unidas. Santiago de Chile, agosto de 1992, p. 177.

una verdadera coordinación y uniformidad de criterios que permitieran avanzar de manera conjunta en la solución del problema.

Hasta ahora, la movilización de la población ha operado como un autosubsidio frente al proceso de pauperización de los últimos años. Al interior de los sectores sociales más desprotegidos se ha construido una solidaridad intraclase, pero se ha llegado a un punto en el que ya no se les puede pedir más y se advierte la necesidad de construir una solidaridad interclase. Dicha transferencia de recursos a la población más necesitada significa cancelar privilegios de los grupos más favorecidos; incrementar los activos «no enajenables» de los recursos humanos (salud y conocimiento), el ingreso corriente para aumentar las oportunidades de empleo y los activos de consumo básico (alimentación, vestido, vivienda); invertir en obras que favorezcan la productividad de las localidades (caminos, electrificación, irrigación); dar continuidad y ampliación a los sistemas de seguridad y prevención social; y elevar la eficiencia de las acciones públicas, así como la equidad en la utilización de los recursos.

El problema de la pobreza se agudiza porque sus sujetos, los primeros afectados e interesados en erradicarla, son quienes menos recursos tienen para actuar sobre el Estado. Generalmente, los desposeídos carecen en términos efectivos de voto, de educación, de influencias, etcétera. Para otros sectores sociales es más fácil interceder por sí mismos: banqueros, empresarios, intelectuales, burócratas, profesionistas, comerciantes, mientras pocos grupos de la población pobre de México lo han hecho exitosamente. De ahí que “sostener que se puede superar la pobreza sin reducir el dispendio y los privilegios de las minorías, es una ilusión, sobre todo a la luz de la realidad actual y las perspectivas económicas de nuestro país... [se] requieren cambios estructurales que modifiquen a fondo la distribución social de los beneficios del progreso... La superación de la pobreza implica modificar la estructura de oportunidades de participación, lo que supone redistribuir el poder”.²²⁵

En suma, la política social es sólo un instrumento de una estrategia global de desarrollo que, en tiempos de crisis, debe adquirir dos compromisos

²²⁵ Considérese que en México la pobreza no puede ser reducida en un plazo menor al de dos generaciones si no se disminuye también la desigualdad. Boltvink, Julio. «Algunas tesis y reflexiones... *Op. Cit.* pp. 100 y 110.

básicos: actuar como un paliativo que compense los efectos de la crisis en la población, bajo la consideración de que esta función es una anomalía de carácter transitorio; y transformar a mediano plazo la estructura que da satisfacción a las necesidades básicas de la población, orientando el acceso de los servicios sociales al desarrollo productivo de las personas, capacitándolas para insertarse en el sistema económico. La política social debe desarrollar instrumentos permanentes de apoyo a la economía familiar y coadyuvar a que la población adquiera conocimientos social-mente redituables, que le permitan articularse en forma dinámica al mercado laboral. No es lo mismo una política compensatoria del bienestar social, que una política de desarrollo social. La primera opera sola y únicamente pretende subsanar los daños sociales de la economía, mientras que la segunda promueve una forma de crecimiento económico centrada en el desarrollo social, que sólo recurre a los programas especiales de alivio social en los casos de pobreza extrema.

La desigualdad vinculada a la pobreza existe, incluso, en el diseño y ejecución de las políticas gubernamentales destinadas a combatirla. El gasto social no suele concentrarse en la población más necesitada, sino que suele haber desvíos y dispersión hacia otros sectores sociales con mayores ingresos. La equidad social parte de la distinción de necesidades: qué individuos tienen qué necesidades y cuáles son los recursos adecuados para satisfacerlas. En términos distributivos y sólo en este sentido, la política social sí compensa las desventajas de las personas, provee a quien no tiene y, por omisión, hace pagar más a quien sí tiene. La igualdad de oportunidades sólo se alcanza mediante el "trato desigual a desiguales".²²⁶

Sin embargo, en cada una de las diferentes etapas por las que atraviesa un programa social suelen surgir micropoderes en lucha por la toma de decisiones, la asignación de recursos y la ejecución de las acciones. Así, existen obras y gastos sociales que no repercuten positivamente en los índices de crecimiento o bienestar, pero que sí reditúan en términos políticos. Regularmente, los grupos sociales más organizados logran apropiarse de los recursos disponibles y, al ostentar alguna filiación política específica, propician poca imparcialidad en su asignación.

²²⁶ PNUD. *Op. Cit.* p. 461.

Por todo lo anterior, el balance de la política social en México en las últimas décadas es desfavorable, dado un elevado burocratismo y centralismo que implican:

- Insuficiente información para evaluar los programas sociales;
- Falta de coordinación y duplicación de funciones entre las diversas instancias públicas que la instrumentan;
- Dispendio de recursos públicos y desperdicio de esfuerzos privados y sociales;
- Procesos ineficientes y altos costos de operación; y
- Desconocimiento del efecto neto del gasto social.

María del Carmen Pardo sintetiza algunos problemas de la política social de la siguiente manera: "El sistema de políticas sociales se había degradado: disminución de la cobertura y de la calidad de los servicios; deterioro en los equipamientos técnicos, infraestructura y recursos humanos; irracionalidad en las relaciones entre gastos de operación e inversión; abandono de incentivos para el reclutamiento y promoción del personal; capacidad subutilizada o inutilizada, a pesar del aumento en la demanda".²²⁷ Este fue finalmente el resultado de que el Estado fuera el responsable exclusivo de la cuestión social, dejando fuera de su resolución a la propia sociedad civil, lo cual era necesario para mantener la estabilidad del sistema político.

A lo anterior habría que contraponer una adecuada estructuración de diagnósticos, prioridades, actividades, responsables y métodos, pero sin olvidar que el problema de eficientización del aparato público no es meramente de carácter técnico y procedimental, sino político y social. La visión integral de la acción pública tiene particular relevancia en el combate a la pobreza, ya que éste resulta imposible si sus manifestaciones se atienden independientemente del conjunto. Se requiere que la satisfacción de las necesidades humanas básicas se dé en forma simultánea, dado que se afectan entre sí. Por ello, la integración coordinada de las acciones en materia de bienestar permite maximizar los esfuerzos singulares e incrementar los resultados.

²²⁷ Pardo, Ma. del Carmen. *Op. Cit.* p. 30.

Aunque la pobreza es visible a lo largo de todo el territorio mexicano, existen zonas claramente identificadas en función del grado de urgencia de sus necesidades. En consecuencia, es necesario invertir el orden de prioridades de las políticas económica y social mediante políticas diferenciales, selectivas y regionales, precisando los puntos donde deben concentrarse los esfuerzos, los grupos poblacionales a atender, las acciones específicas a llevar a cabo, los plazos de su ejecución y la manera de vigilar su aplicación. Pero, al mismo tiempo que se requiere dar prioridad a las zonas de pobreza extrema, se debe asegurar a todos los mexicanos un piso social básico que los capacite para la realización de actividades productivas.

A pesar de que el impacto de los programas sociales no es proporcional a su oferta, es impensable desaparecerlos, dada la carencia de otras alternativas y las experiencias positivas que se tienen, aunque sean pocas. A fin de incrementar su efectividad, es necesario realizar una evaluación objetiva de su diseño y ejecución, determinar si son o no autosustentables y, sobre todo, conocer el control y participación de la población en ellos, puesto que ésta ayuda a lograr mayor honestidad en el manejo de los fondos y a alcanzar la concreción de las metas. Un control de este tipo precisa que la información esté al alcance de los interesados, lo que significa sustituir los modelos gubernamentales rígidos y jerarquizados por otros más flexibles y orientados al logro de resultados.

Las organizaciones públicas tienen menos posibilidades de éxito cuando actúan en forma aislada. En cambio, la gerencia sustentada en adecuadas relaciones intergubernamentales, en amplias redes de contactos y en la participación abierta del personal público y de la sociedad permite obtener el apoyo de otras instancias que trabajan hacia objetivos similares, con lo que se evita la duplicidad de acciones o la falta de cobertura. Además, a través de sistemas de organización interdependientes, es posible acceder a información estratégica y efectuar concertaciones colectivas para la definición de prioridades, fuentes comunes de financiamiento, preparación de recursos humanos y evaluación de programas ejecutados o ejecutables. Es en este sentido como el Estado podría aprovechar el potencial ciudadano.

Ciertamente, la participación ciudadana en la gestión de sus problemas no es la panacea, pero es valiosa porque la gente sabe con mayor precisión qué es lo que necesita, e incrementa la autosustentabilidad de las obras realizadas, ya que al sentir que son suyas e identificarse con los objetivos de los programas, la gente suele hacer uso de ellas con mayor cuidado. No obstante, si bien las comunidades saben qué es lo que necesitan, no siempre aciertan en los aspectos técnicos o de cálculo económico, por ello es importante combinar el conocimiento social y el conocimiento administrativo.

Luis Aguilar señala que “la conexión de la política social con los requerimientos del conocimiento especializado tuvo como efecto resultante que el cuerpo de gobernantes y funcionarios del Estado social tomaran distancia de sus ciudadanos”.²²⁸ Hoy se requiere cerrar esa brecha y trabajar conjuntamente en la construcción de una política pública estratégica que corrija los problemas de la política social tradicional.

Pero en el fondo, el hecho de que la ciudadanía participe en el diseño, ejecución, fiscalización y financiamiento de los programas sociales, más que una utilidad instrumental, tiene un sentido democrático. La autonomía social depende en gran parte de que el Estado esté sujeto políticamente al control democrático, puesto que “la exclusión respecto al proceso político consolida y legitima otras formas de exclusión”.²²⁹

En las últimas dos décadas, la presencia de la sociedad y su capacidad organizativa han sido motor de transformaciones políticas. Esto se refleja, por una parte, en la sustitución de actitudes paternalistas y, por otra, en la promoción de una participación más activa y responsable de la ciudadanía en las cuestiones públicas. La crisis ha representado no sólo el agotamiento de un patrón de crecimiento económico y de desarrollo social, sino también de un particular tipo de relación entre el Estado y la sociedad: el arreglo corporativo. La falta de acertadas y oportunas respuestas administrativas para la resolución de diversos problemas y la escasez de recursos estatales destinados a prebendas y concesiones

²²⁸ Aguilar Villanueva, Luis F. “Sociedad civil y política social” en *El mercado de valores* año 58, núm. 10. NAFINSA. México, octubre de 1998, p. 47.

²²⁹ González Tiburcio, E. *Op. Cit.* p. 118.

han promovido la sustitución gradual de los viejos actores sociales -las corporaciones- por nuevos interlocutores del Estado y de la administración pública -los ciudadanos y las organizaciones no gubernamentales-.

Los nuevos actores generados por el rezago social, tanto en el plano civil como en el político, implicaron para el Estado la necesidad de adecuar sus instrumentos de gestión con un doble objetivo: buscar una asignación eficiente de los recursos públicos y maximizar las energías de la sociedad civil. La recomposición del aparato de Estado y el diseño de nuevas formas de representación política responden a la necesidad de enfrentar las demandas y aspiraciones sociales, de modo que garanticen la gobernabilidad.

El establecimiento de esta nueva relación y el reacomodo de las fuerzas políticas no se debe únicamente a la modificación de las funciones estatales. El cambio se debe también a que la sociedad ha adquirido mayor autonomía, mayor capacidad de expresión y responsabilidad en los asuntos públicos, a través de nuevos grupos capaces de autorganizarse independientemente de políticas partidistas y cuyas demandas radican en la solución de problemas locales.

Así, han surgido redes de comunicación y coordinación sobre un campo de negociaciones relativamente abierto entre gobierno, ONG's, empresarios y sectores sociales, debido básicamente a la articulación de las acciones microsociales. Frente a la movilización de individuos y ciudadanos que reclaman nuevas formas de gestión, el viejo esquema de intercambios Estado-sociedad resulta muchas veces obsoleto. Pero el ciudadano, si bien puede manifestar una posición política definida, tiene otro lado cuyas prioridades parten de sus necesidades inmediatas y cotidianas, como es el acceso a los satisfactores básicos y a los servicios públicos que le suministran, de ahí que muchas veces siga colocando en la balanza prebendas versus democracia.

Todo lo anterior forma parte de una reciente redefinición del espacio público, que abre un diálogo entre el Estado y diversas agrupaciones civiles, tiende a dejar en segundo término el factor partidista y combina lo tradicional con lo novedoso, lo ciudadano con lo gubernamental y lo

individual con lo colectivo; pero ello no significa la neutralización de la lucha política democrática.

Efectivamente, una mayor injerencia de la ciudadanía en la conducción de los asuntos públicos obliga al Estado a adoptar una actitud pública, la cual radica en aceptar los casos en los que pueden ofrecer mejores resultados las alternativas no gubernamentales. Reconocer el carácter fantasmático de la supuesta omnipotencia estatal precisa que la sociedad se involucre en la definición y resolución de sus propios problemas, pero es inaceptable que el Estado renuncie por ello a sus responsabilidades sociales y constitucionales.

En este proceso, la estatización de la economía no es garantía, pero tampoco lo ha sido el redimensionamiento privatizador del sector público. Los retos y las tareas sociales requieren la intervención estatal porque mientras que "las garantías individuales y ciudadanas son un derecho a que el Estado no haga, la garantía social es un derecho a que el Estado haga".²³⁰

En términos formales, el Estado mexicano se ha comprometido a proteger a la población de los riesgos fundamentales de la vida: el hambre, la ignorancia, la insalubridad y la miseria, por lo que tendría que dar este contenido programático a sus responsabilidades, partiendo de que la medida del desarrollo nacional será el grado de avance en el logro del bienestar mínimo en nutrición, salud, vivienda y acceso a la educación, la información, la justicia y la democracia.

En términos éticos y jurídicos, todos los individuos tienen derecho a una vida digna, es decir, a no ser pobres. Por lo tanto, la política social satisface una obligación del Estado. Sin embargo, las relaciones paternalistas establecidas entre el Estado y la sociedad se sustentaron en el cumplimiento discrecional de ese derecho humano. Por ello, el surgimiento de un nuevo trato entre ambas partes de reconocer la importancia y personalidad política de los diversos individuos y sectores sociales, así como de prestar un auténtico y eficaz servicio público. En palabras de

²³⁰ Consejo Consultivo de Solidaridad. *Op. Cit.* p. 60.

María del Carmen Pardo, "una de las cuestiones que debe estar presente en el propósito de superar la crisis es la de recuperar y fortalecer un sistema institucional al que se le reconozca como vehículo para hacer llegar beneficios sociales a la población, y no como intermediario de los intercambios políticos entre estos beneficios otorgados selectivamente a cambio de apoyo".²³¹

En las naciones democráticas, las exigencias de crecimiento se convierten en exigencias de desarrollo: primero, porque es inconsistente crecer dejando a grandes sectores de la población fuera de los procesos productivos; segundo, porque los habitantes del país son los directamente afectados por las estrategias de modernización; y tercero, porque ello los conduce a expresar políticamente, sino su propio proyecto de nación, sí sus propias expectativas.

La fragilidad del equilibrio entre legitimidad y eficiencia se agudiza constantemente con el vertiginoso incremento de la población en condiciones de pobreza. Más que perfeccionar los mecanismos electorales y solucionar los problemas meramente políticos, la estabilidad de los gobiernos se vincula estrechamente con "la eliminación de la pobreza y otras formas derivadas de exclusión, desigualdad y segmentación sociales; creación de mecanismos de participación de la gente en las decisiones que les afectan; y constitución de sociedades más cohesionadas".²³² Solamente al asumir las demandas de la comunidad, alcanzar por lo menos un mínimo de equidad social y desarrollar nuevas formas de identidad colectiva, el proceso de democratización podrá demostrar que representa la mejor opción frente a la amplia gama de formas no democráticas que aseguran a la sociedad un sentimiento de comunidad.

Como se ha enfatizado, la intervención estatal requiere concretarse, por una parte, en políticas redistributivas focalizadas. Sin embargo, dada la política económica de contracción en uso, aunada a la grave caída de los índices de bienestar, existe la tendencia a efectuar únicamente prácticas asistencialistas que reafirman un enfoque paternalista. Si se responde a demandas puntuales sin pasar por un proceso de redefinición

²³¹ Pardo, Ma. del Carmen. *Op. Cit.* p. 23.

²³² Garretón, Manuel Antonio. «Las transiciones en su contexto» en *Las transiciones a la democracia*. Miguel Angel Pomúa-Cambio XXI Fundación Mexicana, México, 1993, p. 196.

política y económica del orden Estado-sociedad, la política social se acercará más a un estilo de beneficencia, que a una política pública de bienestar. Más allá de los procedimientos técnicos, la transformación de fondo de la política social depende de la voluntad política para llevar a cabo políticas distributivas.

Acorde con lo anterior, la nueva responsabilidad pública del Estado implica ampliar los canales de comunicación y representación con la población; reformar a fondo las instituciones para captar y procesar eficazmente las demandas sociales; descentralizar decisiones y actividades en organizaciones no gubernamentales, organismos públicos locales y agrupaciones ciudadanas; y crear un tipo de gestión administrativa flexible y participativa, basada en mayores niveles de acción colectiva.

Emilio Pradilla insiste en que “en efecto, hay que cambiar (invertir, subvertir) las prioridades de las políticas públicas. Atender primero a quienes más lo necesitan y dejar de otorgar subsidios a los privilegiados. Pero para ello se requiere la participación política. Es aquí donde la política puede tener un sentido de deslinde real, de opciones verdaderas. No se trata entonces de cambiar un partido por otro, o un gobernante por otro, sino de saber si el cambio político incluye un cambio en las prioridades estatales en el combate a la pobreza”.²³³

En este sentido, y tomando en cuenta los resultados de la jornada electoral del 2 de julio, es necesario que el próximo gobierno federal, encabezado por Vicente Fox Quesada, asuma el combate frontal a la pobreza, lo que implica dirigir los insumos y recursos públicos a la creación de fuentes de empleo, particularmente a través de la pequeña y mediana industria; al incremento del gasto social, sobre todo en aquellas áreas que elevan la productividad de la población; a la modernización del sistema tributario, a fin de obtener más de quienes más tienen, cuidando no afectar el crecimiento del mercado; y a la coordinación de ciudadanos, pobladores, instituciones y organizaciones involucrados en la lucha contra la pobreza.

Lo anterior significa asumir que la pobreza no es un fenómeno atribuible a los individuos, sino al funcionamiento social, particularmente a las fallas

²³³ Pradilla Cobos, Emilio. *Op. Cit.* p. 143.

del mercado, por lo que su solución depende, más que de esfuerzos personales, de políticas macrosociales.

En esta etapa histórica de transiciones, caracterizada por un alto grado de incertidumbre política expresada en contingencias imprevistas y resultados inesperados, la respuesta a las demandas sociales plantea, por una parte, la necesidad de insertarse en la economía mundial y retomar el camino del desarrollo y, por otra, contrarrestar la naturaleza excluyente de las políticas de ajuste, ya que éstas profundizan la desintegración social y debilitan las bases de legitimidad de los gobiernos.

Lejos de exacerbar la polarización económica y social generada por una inserción distorsionada de la economía al proceso de globalización, el gobierno mexicano tiene el deber de diseñar e instrumentar políticas económicas que apoyen el desarrollo de las regiones postergadas, aprovechando sus recursos y potencialidades, mediante incentivos fiscales a actividades productivas y asignaciones presupuestales más equitativas, de modo tal que el mercado interno y el sector exportador se vuelvan complementarios, antes que contrapuestos.

Cabe recordar que las transferencias directas de recursos y otras medidas del Estado benefactor no combaten las causas estructurales de la pobreza, pues lo que se requiere elevar simultáneamente es la capacidad productiva de los individuos y del mercado. Además, el poder de compra autosostenido de los pobres depende también del ejercicio parcial del poder, más que de los índices macroeconómicos. Indiscutiblemente, los espacios democráticos forman parte del nivel de vida que permite a la población satisfacer sus necesidades básicas, pues "la influencia económica y la política se entrelazan estrechamente: quienes poseen poder de compra también poseen poder político".²³⁴

En el proceso de ajuste por el que atraviesa México se hace necesaria una nueva concepción de democracia en la que no sólo se vigilen los derechos del individuo, conocidos como derechos humanos de la primera generación, sino donde el Estado sea responsable de garantizar a toda

²³⁴ Griffin, Keith. *Op. Cit.* pp. 165 y 190.

la población condiciones mínimas de desarrollo físico, intelectual, capacidades para el trabajo y acceso a los ingresos monetarios y a los servicios públicos, esto es, donde se concrete el respeto a los derechos humanos de la segunda generación.

En México, el combate a la pobreza remite necesariamente a un problema político como elemento de fondo. Los espacios democráticos forman parte de este problema, pues la superación de la pobreza depende también de la superación de un concepto electoral de democracia, esto es, de una democracia con contenido social que a su vez posibilite la corrección de rumbo de la política económica.

Para echar raíces en el terreno social, los gobiernos democráticos están obligados a fortalecer las bases de convivencia, garantizar la igualdad y la participación, y respetar los derechos humanos. En términos prácticos, deberán ser capaces, antes que todo, de cubrir sus necesidades básicas y resolver los problemas de la comunidad, así como fortalecer sus vínculos internos y reformular los proyectos de desarrollo nacional y la estrategia de reinserción mundial. Si este compromiso no se cumple, los pueblos seguramente continuarán buscando soluciones alternativas a sus necesidades. “De modo que para promover la distribución y la justicia social, la intervención estatal debe juzgarse y decidirse en la sociedad a partir del pluralismo político, antes que en la economía... La propuesta de reconstrucción del Estado se inspira en la noción de vínculos entre el mercado, la democracia y la sociedad como fuerza decisiva en la dinámica y sustentabilidad del proceso de un desarrollo con equidad”.²³⁵

Hoy, la democracia latinoamericana se acerca más al concepto de democracia política, pero la consolidación de la vida democrática requiere transitar al concepto de democracia social, esto es, a la construcción de las condiciones políticas, económicas y sociales que permitan suponer una mejor calidad de vida de sus pueblos. Según Stavenhagen, O'Donnell advierte que la pobreza en América Latina no sólo hace peligrar la democracia (malestar, conflictos, violencia) sino que está enraizada en la “no democracia” como forma de existencia, pues la pobreza es la

²³⁵ Tapia, Mónica y David Campos. *Op. Cit.* pp. 191 y 192.

ausencia de plena ciudadanía, es una insuficiencia de derechos humanos.²³⁶

La democracia, entonces, no puede ser entendida meramente como una serie de procesos electorales transparentes. Si la democracia es la expresión de la voluntad ciudadana, ésta no puede obviar la defensa de sus derechos, necesidades, intereses y expectativas. La democracia es producto de diversos y prolongados procesos de formación ciudadana a través de prácticas institucionales y políticas, como son: la división de poderes, el federalismo efectivo, la libertad de elegir, el debate libre y público, el acceso a la información, la competencia partidista real, entre otras, pero es necesario ir más allá de aspectos meramente políticos.

Sin duda alguna, la participación ciudadana constituye un elemento básico de la acción pública en la satisfacción de necesidades sociales porque, como ha señalado Luis Aguilar, la sociedad civil es parte de la solución, no sólo del problema. Reconocer que el ciudadano no es sólo un derechohabiente, que la administración pública no es sólo gobierno, que el capitalismo no es sólo mercado, dará paso a nuevas formas de cooperación y responsabilidad, no sólo públicas, sino sociales, sobre las cuales discutir, consensar y accionar una efectiva estrategia de combate a la pobreza en México.

Así pues, el combate a la pobreza serio y efectivo implica una transformación profunda de la política económica, de la política social, de la política llana y de la misma sociedad civil, pues se trata de conjuntar voluntad, recursos, ideas, acciones, eficacia y democracia, hacia un sólo fin: la posibilidad de una vida humana, pero sobre todo digna.

²³⁶ Stavenhagen, Rodolfo. *Op. Cit.* pp. 5-6.