

De las garantías sociales y el reconocimiento de la realidad

Rolando Cordera Campos*

La superación de la pobreza tiene que inscribirse en la estrategia de desarrollo. Pero ésta, a su vez, debe revisarse para salir de la trampa del reformismo ingenuo que alimenta su fe en las sucesivas generaciones de reformas. Esto, a su vez, supone encontrar una batería de entendimiento que probablemente tiene mayor capacidad explicativa de nuestro mediocre desempeño que la ausencia o insuficiencia del rumbo reformista de mercado.

De la expectativa a la dureza

A partir de 1985, México ha experimentado un replanteamiento de la agenda de política económica y social y, en particular, una revisión drástica del papel del Estado en la economía y el resto de la vida social. La tradición desarrollista y con mirada industrializadora fue sustituida por un enfoque de estabilización a ultranza y posteriormente por la búsqueda de un cambio estructural que propiciase la pronta globalización de la economía nacional, así como de las actitudes y visiones político-económicas de sus principales actores. En las grandes cri-

sis económicas y financieras y sus secuelas en los años ochenta y noventa, el combate a la pobreza se presentó como la prioridad de las intervenciones del Estado en materia de protección y desarrollo sociales, sin que la distribución del ingreso y el ritmo de crecimiento económico ocuparan un lugar prominente en las consideraciones y proyecciones sobre los efectos de dichas políticas. Puede decirse que este momento de la política estatal no ha terminado, a pesar de una evidencia abrumadora que demanda cambiar de rumbo.

2. La numerología es contundente: en 2005, había 48.9 millones de mexicanos que vivían en la llamada pobreza patrimonial, con ingresos inferiores a \$1,586.54 pesos mensuales en las ciudades y a \$1,060.74 en el campo. Con estos montos, las familias afectadas no pueden cubrir sus requerimien-

tos básicos de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación, incluso si destinaran todo su ingreso a ello. Se estima asimismo que 25.7 millones sufren “pobreza de capacidades” y que 19 millones se debaten en la llamada pobreza alimentaria. En este último caso, los ingresos no bastan para satisfacer los requerimientos básicos para la alimentación, aun si se destinaran sólo a este fin. Las cifras, presentadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, dan cuenta de una relativa disminución de la pobreza a partir de 1992, pero como el Consejo advierte, esta reducción está por debajo de lo que el país necesita con urgencia. México vive fracturado por las magnitudes de su pobreza cuya disminución a cuenta gotas, aunada al lento crecimiento económico y el mantenimiento de la desi-

* Centro de Estudios Globales y de alternativas para el desarrollo de México, CEGADEMEX; Facultad de Economía, UNAM.

gualdad distributiva, ofrecen un futuro precario e inseguro para sus mayorías que se proyecta ominosamente hasta 30 o 50 años, y hace de las batallas en torno a las cifras o los “éxitos” a que se entregó el gobierno anterior un vulgar juego fatuo. Sirven de homenaje permanente al gran Monterroso quien alguna vez dijo, en referencia a los dichos de Bretón sobre nuestro surrealismo, que lo único *subreal* en México eran su pobreza y su desigualdad.

3. La crítica a los enfoques de superación de la pobreza mediante la incorporación al mercado laboral y la mejora en la distribución del ingreso, como los que acompañaron a la industrialización dirigida por el Estado entre los años treinta y setenta del siglo pasado, e incluso a la movilización controlada desde arriba de los grupos sociales pobres, como fue el caso de Pronasol, privilegió los programas de transferencias directas a los pobres. Se ganaría con ello eficiencia en el gasto y transparencia en la política. Estos programas evolucionaron para incluir componentes de educación y salud para el desarrollo humano y la inserción de las personas en condiciones más ventajosas en las actividades productivas. Más allá de sus relativos y discutibles aciertos y logros, el imperio de estos enfoques desterró la expectativa constitucional de un régimen de garantías sociales de corte universalista, que se había propuesto como horizonte para México no sólo por el discurso heredado de la Revolución Mexicana sino por el que en los años setenta del siglo XX se presentaba como su sucesor más congruente y que buscaba en la institucionalización progresiva de los “derechos sociales del pueblo mexicano” la apertura a un sistema de protección social más o menos generalizado y vinculado no sólo a los resultados de la expansión económica que se buscaba recuperar y rehabilitar entonces, sino al establecimiento de unos derechos que partiendo de la Constitución aterrizarían en leyes reglamentarias tutelares aunque de carácter programático y de cumplimiento gradual y condicionado a desempeño económico y fiscal del país. Sin pretenderse convertirlos en derechos exigibles judicialmente, como lo impondría un auténtico régimen de bienestar, el discurso de los derechos sociales se inscribía en la tradición desarrollista y en todo caso buscaba revisarla sin modificar drásticamente el planteamiento maestro de la economía política de entonces, centrada en un desarrollo y una industrialización dirigidos y promovidos por el Estado. Con los estallidos fiscales y financieros que trajo consigo la crisis de la deuda externa, el crecimiento se extravió y la perspectiva de un desarrollo social basado en unos derechos en expansión se sometió a la dureza extrema de unos equilibrios macro económicos constreñidos

por la restricción externa y fiscal. Lo que sobrevendría serían las operaciones de emergencia y luego la acción puntual y puntillosamente respetuosa de la versión ortodoxa sobre cómo alcanzar dichos equilibrios.

4. El caso en que entre un un ejercicio y otro (Pronasol, Progresá, Oportunidades), ha nacido y crecido una generación de mexicanos y los resultados indican que la transmisión intergeneracional de la pobreza sigue marcando la pauta de las relaciones sociales en México, con el agravante de que esta situación se ha vuelto cada vez más urbana. Este fenómeno central de reproducción generacional y espacial de la carencia se despliega en todas las dimensiones demográficas y sociales y constituyen un argumento *prima facie* en contra de las políticas sociales en curso como vehículos adecuados para posibilitar el surgimiento o la ampliación de un régimen de garantías sociales como el que promete la Constitución. Veamos algunos datos y cifras adicionales:

a) Como ha consignado recientemente Mario Luis Fuentes en Excélsior, “en México, la UNICEF ha llevado a cabo estudios que nos muestran que estamos lejos de garantizar de manera plena los derechos de la niñez mexicana, además de que persisten profundas desigualdades: citando a la UNICEF-México, una niña o un niño que nace en Guerrero tendría mucho menos probabilidades de sobrevivir hasta antes de los cinco años, frente a una niña o niño que nace en Nuevo León o en el Distrito Federal.

“Tenemos regiones en las que nuestras niñas y nuestros niños siguen muriendo por una mala atención antes, durante o después del parto; por enfermedades relacionadas con la pobreza y, lo más lamentable, hechos de violencia, según lo muestra el reciente Informe de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños, el cual nos sitúa como uno de los cinco países que más maltratan a los niños en el mundo.

“Hoy nuestras niñas y nuestros niños viven nuevos riesgos sociales frente a los cuales es urgente protegerlos. Los crímenes relacionados con el uso de nuevas tecnologías, como la pornografía, la explotación sexual comercial o la trata de personas, son algunos de los fenómenos más violentos a que niñas y niños están expuestos y ante los cuales el Estado debe responder de manera expedita”.

b) Como ha escrito David Ibarra: “entre 1998 y 2004, los ocupados sin prestaciones subieron en dos millones de personas (llegan al 60% de la fuerza de trabajo). No existe seguro de desempleo; los salarios mínimos han caído en términos reales 70% y los contractuales 20% de 1982 a 2005. Del ingreso nacional disponible, los trabajadores absorbían el 41% en 1980 y sólo el 30% en 2003”.

El ciclo seguido por estas políticas debía dar lugar a una disección firme de la relación entre pobreza, distribución y crecimiento, en un contexto muy distinto al que prevalecía al inicio de la crisis internacional de la deuda que asoló a la región durante la década de los ochenta. En especial, debería reconocerse que datos y relatos como los anteriores revelan con dura plasticidad que algunas de las joyas constitucionales, como el Art. 123, o de nuestros compromisos internacionales más prestigiosos, como los referentes a los derechos humanos económicos, sociales y culturales, no se cumplen de manera sistemática.

5. Es preciso, así, asumir la complejidad que acompaña a las políticas sociales y a su objeto, que debe extenderse al tema de la desigualdad sin soslayar el del empobrecimiento, a la vez que inscribirse en la cuestión de los derechos fundamentales en expansión que marca la pauta del constitucionalismo moderno. La simplicidad buscada con la focalización derivó en un sostenido descubrimiento de resultados no buscados ni lineales, como lo muestran las diferentes evaluaciones realizadas, las voces y reclamos de los pobres, y las lecciones que pueden derivarse de inscribir dichas políticas en marcos más amplios de reflexión, por ejemplo el del capital social, o el más peliagudo de las vinculaciones dinámicas o perversas entre desigualdad, pobreza y democracia.

6. Las limitaciones de las políticas focalizadas de combate a la pobreza, desvinculadas de políticas de fomento económico y desarrollo regional, están a la vista. La mejora en los niveles de salud y educación se traduce, en ausencia de empleo mejor remunerado, en frustración social y crecientes presiones migratorias, con las consiguientes tensiones que generan. No parece precipitado afirmar hoy que en condiciones de crecimiento mediocre como las que han prevalecido en el último cuarto de siglo, el capital humano forjado mediante las políticas focalizadas encara un deterioro precoz, que repercute sobre las comunidades y familias beneficiadas. Cuando no ocurre así, lo más probable es que la capitalización humana alcanzada se traduzca en emigración, para beneficio de la sociedad y la economía receptoras, que en nuestro caso son los Estados Unidos de América. Lamentable caso de una transferencia de capitales del país pobre al país rico.

La pérdida de expectativas a que se induce contamina regiones y grupos sociales, pero parece estar afectando particularmente a los jóvenes adultos que son portadores de las capacidades productivas pero no encuentran cauce para realizarlas. Esto se auna a los impactos que de entrada suelen tener las focalizaciones en zonas rurales muy po-

bres, donde resulta difícil establecer diferencias claras y que puedan asumirse por las colectividades, entre las familias objeto de la focalización.

7. El mantenimiento y reproducción de la pobreza y la ausencia de salidas, debería llevar a inscribir la discusión sobre la pobreza y la desigualdad en una reflexión sobre el derecho al desarrollo y el desarrollo de los derechos, en su sentido más amplio, que combine las dimensiones económica y política, jurídica, social y cultural, y se haga cargo de que la globalización, pese a las tensiones y las restricciones que genera, ofrece también una oportunidad de acortar las distancias de ingreso, riqueza y bienestar. Estas oportunidades no pueden aprovecharse sin estrategias nacionales para promover el crecimiento e imaginadas y diseñadas para reforzar la cohesión social o recuperarla. Sin esta pareja de promoción económica y construcción social, resulta imposible acceder al banquete de la globalidad. Es con visión de largo plazo para el crecimiento y con compromisos políticos y constitucionales de amplio espectro contra la pobreza y la desigualdad, que se pueden forjar entendimientos sociales y reformas institucionales y de estructura que “produzcan” tiempo y le den al conflicto distributivo, que ya no es sólo económico y social sino político, y que es inherente a procesos de cambio profundo como el actual, una plataforma de concertación de mediano y largo plazo. Debería quedar claro que esta concertación, en condiciones de democracia y pluralismo político galopante, requiere de fuertes dosis de innovación y/o reafirmación jurídica en el contexto de derechos en expansión aludida arriba.

Del Estado y el mercado

8. Las futuras políticas sociales deben contemplar un papel renovado del Estado, que implica replantear los mecanismos de participación social y formas más eficientes de regulación de los mercados. También supone una revisión sistemática de la o las maneras cómo los organismos públicos han entendido su obligación como proveedores de bienes y servicios públicos postulados como derechos de origen constitucional, independientemente de las deficiencias en materia de precisión jurídica principal o secundaria.

No sobra decir que los beneficios sobre la eficiencia económica que se atribuyen al libre funcionamiento de los mercados, resultan de una estructura que en la actualidad sólo puede ser considerada imaginaria, más que como una especie en peligro de extinción: la competencia perfecta. Lo mismo podría decirse de las versiones en boga sobre la

democracia que buscan asimilar sus dinámicas a las del mercado. Es claro que una democracia sin objetivos ni compromisos sociales pronto queda sujeta a reclamos sin cauce y a presiones que redundan en su pronto y precoz deterioro.

9. Desconocer que en la mayoría de los casos prevalecen estructuras de mercado caracterizadas por la competencia imperfecta, es negar un factor relevante que explica la insuficiencia de las llamadas reformas estructurales para garantizar por sí solas un mayor crecimiento económico, de la misma manera que negar la importancia de la cohesión social como un factor dinamizador de la inversión pública en programas sociales, provoca un desperdicio de recursos y mayores obstáculos para alcanzar los objetivos.

10. La instrumentación de políticas públicas congruentes con el régimen de derechos esbozado en la Constitución, a favor de la redistribución y el combate a la pobreza, no necesariamente implica esfuerzos presupuestales mayúsculos. Tómese nota, por ejemplo, que según la encuesta *Lo que dicen los pobres* (levantada en el 2003), el 59.77% de los entrevistados se inclinó por programas productivos más que por los asistenciales, por más y mejores empleos y mejores precios en sus cosechas. La combinatoria capital social-políticas focalizadas, podría encontrar aquí el eslabón perdido de la vinculación directa con la producción y la posterior redistribución en términos distintos a los convencionales.

11. Los cuellos de botella originados por las estructuras de mercado dominantes en la economía, reducen sistemáticamente la efectividad de los programas y colocan a los pobres, a los que no deja de pedírseles que se comporten como si fueran actores estelares en la comedia de la competencia perfecta, en clara indefensión frente a las estructuras oligopólicas y, de forma más cercana a su cotidianidad, frente a usureros, comercializadores voraces, o una discriminación tan profunda como frecuente.

12. Otro factor que ha minado los esfuerzos de los programas de combate a la pobreza es el suponer que los grandes cambios estructurales y de política económica, como la apertura comercial, tenían lugar bajo el supuesto de una real homogeneidad de la economía. Esto trajo como consecuencia que de antemano quedara marcado como perdedor el sector rural. Al supuestamente buscar la competencia perfecta en el campo, se incurrió en una *incompetencia perfecta* que impidió generar las condiciones estructurales indispensables para generar riqueza por parte de agentes económicos pulverizados, marginados del sistema mercantil, con capacidades y dotaciones mínimas. Esta

situación viene de lejos, como fruto amargo de un olvido histórico, pero hoy es claro que los actores primordiales de la ruralidad mexicana no han encontrado lugar en la nueva plataforma productiva y distributiva emanada del cambio estructural que buscaba su liberación del yugo corporativo. Como corriente alterna van del campo a la ciudad interminablemente.

13. Los problemas cotidianos de los pobres encuentran una de sus raíces en las fallas de los mercados, en su incapacidad para tener información, en la concentración de los mercados casi monopsónicos que enfrentan en la cadena productiva relacionada con sus productos, en los mercados incompletos, etc. Pero en la actualidad, lo que parece una losa inmovible es una falla instalada en el Estado pero que rebasa sus linderos políticos e institucionales: se trata de la ideologización y el dogmatismo de los hacedores de las políticas públicas, que bajo la bandera de la lucha contra el populismo han desmantelado la capacidad estatal para intervenir en mercados donde la competencia significa la concentración eminente, debido a que se considera iguales a aquellos que no tienen la capacidad de negociar al tu por tu con el intermediario o el empleador. Este dogmatismo ha contaminado el pensamiento jurídico sobre los derechos sociales, llevando bien a soslayar sin fecha de término el tema de las garantías o, de plano, a negar la realidad por la vía de su desconocimiento o de la imposición autoritaria de la impertinencia de esta problemática para las cuestiones centrales del desarrollo contemporáneo. La resultante final ha sido una suerte de amnesia e insensibilidad de las elites respecto de la cuestión social y a la pérdida en el Estado de las capacidades instaladas para intervenir en lo social con propósitos que vayan más allá de la emergencia o la contención de las “clase peligrosas”.

14. La reedición del pensamiento neoclásico, convertido en fórmula neoliberal globalista, es de origen incapaz de resolver los problemas que enfrenta y que, dada su posición de poder, contribuye a reproducir. Tenemos enfrente un craso error de diagnóstico: la idea de un sistema que funciona conforme a los grandes teoremas de la economía del bienestar puede ser elegante pero equivocada, si desde un principio se desconoce la inexistencia de competencia perfecta y unas dotaciones iniciales impropias para lograr un funcionamiento óptimo de la economía. La miopía histórica y la negación de la realidad pueden ser vectores activos a la vez que corrosivos que determinan la estructura económica que afecta a los pobres.

15. En este contexto discursivo, el Estado tiene urgentes tareas: primero, reconstruir una visión histórica clara

del desarrollo económico de México y dejar atrás la leyenda negra del desarrollo anterior. Parte de esta recuperación debería consistir en una actualización ilustrada del discurso de los derechos sociales, vistos como garantías exigibles inscritas en una perspectiva desarrollista y programática pero a la vez sujeta a las prioridades fiscales, de gasto e ingreso públicos, que emanan de esos derechos y garantías.

No sobra reiterar: México nunca se ha desarrollado tanto como en las épocas en que el objetivo y los esfuerzos de la política se conjugaron en una estrategia de desarrollo centrada en la expansión de la infraestructura física y humana y en el impulso a diversos circuitos de innovación y aprovechamiento de las oportunidades de la economía internacional de entonces. Hubo muchos excesos y errores, tanto en lo económico como en lo social, pero con la perspectiva de veinte años de transitar por el desierto de una globalización sin equidad ni desarrollo parece indicado recuperar sus lecciones y abandonar el denuesto como retórica negativa. México no se debate “entre el pasado y el futuro”, como quiere el discurso dominante. Sus principales fardos provienen de los fundamentalismos que abruman a los que tienen el poder.

La desigualdad como avasallamiento

16. La superación de la pobreza tiene que inscribirse en la estrategia de desarrollo. Pero ésta, a su vez, debe revisarse para salir de la trampa del reformismo ingenuo que alimenta su fe en las sucesivas generaciones de reformas. Esto, a su vez, supone encontrar una batería de entendimiento que probablemente tiene mayor capacidad explicativa de nuestro mediocre desempeño que la ausencia o insuficiencia del rumbo reformista de mercado.

17. Por la íntima relación que tiene con el tema que nos ocupa, es preciso reconocer los procesos que condicionan la eficiencia dinámica de nuestros sistemas político-económicos. Junto con la innovación entendida en un sentido amplio, parece indispensable incorporar a la reflexión política sobre la pobreza temas como el de la capacidad del proceso de innovación de crear tejidos productivos integrados, como una condición no sólo de mayor fortaleza ante los vuelcos de la globalización sino de reducción del dualismo o la heterogeneidad estructural que subyace a la desigualdad y la pobreza masivas que afectan el conjunto de la reproducción social. De lo que se trata en materia de política social no es sólo de superar endógenamente las diferentes trampas de pobreza que surgen una y otra vez,

sino de inscribirla en una estrategia destinada a dejar atrás las trampas de bajo crecimiento en que México se metió como resultado de la forma como se concibió e instrumentó el cambio estructural globalizador.

18. Lo que está en juego, a casi dos décadas de intervenciones estatales en el mundo de la pobreza, es la capacidad que Estado y sociedad tengan para procesar una integración efectiva, aunque siempre imperfecta, entre la política social y la política económica. Es en esta perspectiva que las nociones de capital social, cooperación y derechos, adquieren un sentido específico vinculado con la política democrática y del Estado.

19. En el mundo y en México se vive una nueva subjetividad que obliga a repensar los quehaceres y cometidos de la política. A partir de estas mutaciones del entorno y del individuo, la política tiene que hacerse cargo de los reflejos individuales y colectivos en formación, con el fin de abordar la creación de mecanismos de adopción y adaptación al proceso global con arraigo e identidad propia. La mundialización de la política y de la economía, el choque cultural a gran escala del avance tecnológico, derivan en un proceso desarticulador, de individualización y despolitización social, que hace peligrar la estabilidad y la legitimidad de las instituciones, polariza visiones e intereses, y desgasta los mecanismos de hacer política con visión de largo plazo. En particular, afecta la capacidad comunitaria para pensar en términos de derechos y política constitucional. Esto, ya es obvio para muchos, convierte a la política y las garantías sociales en arena y campo permanente de lucha e impide la construcción de plataformas distributivas que propicien el entendimiento y la disposición a cooperar entre los actores políticos y sociales.

20. De aquí la relevancia de recuperar para el desarrollo económico y social, así como para la planeación, su dignidad histórica, clásica. No es tarea sencilla, a la vista de los cambios del mundo y las dislocaciones enormes que han traído consigo en el plano cultural y nacional.

21. Por ejemplo: al sustituir la noción de objetivos que es propia de la planeación, por la de oportunidades, que más bien nos refiere a la inmediatez del mercado, la función de la política, en especial de la política social, deja de ser entendida como creación de orientaciones de largo plazo, lo que redundará en su progresiva deslegitimación y agotamiento.

22. Se impone así el “presente continuo” (del que hablara Norbert Lechner), y se cuestiona la idea de proporciones y prioridades. Esto es letal para los propósitos de bienestar y derechos humanos, económicos, sociales y cul-

LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN: ENSAMBLE, MANUFACTURA Y DESARROLLO ECONÓMICO

Kevin J. Middlebrook
Eduardo Zepeda
(Coordinadores)



Edn
sociales



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Casa abierta al tiempo



naturales, que constituyen la base de la convocatoria internacional para erigir un nuevo orden global que esté a la altura de los riesgos y los reclamos del cambio del mundo.

23. Los retos son enormes. Superar el malestar en la democracia y evitar que se vuelva un malestar con la democracia, como nos ha advertido el PNUD, no es el menor de ellos. Recuperar la política porque sin ella no hay proyecto colectivo ni comunidad realmente nacional, es otro fundamental. Devolverle a la justicia social su carácter constitucional de empresa común es obligatorio. Pero podríamos unificar estos retos en el empeño mayor de resumir

de prioridades ordenadas por la inseguridad social, el desencanto político y el olvido persistente de las garantías logradas para hacer menos hostil la vida en el mercado y ahora en el mundo global. De estas y otras incursiones similares en nuestra economía política, dependen en mucho la estabilidad política, la convivencia social civilizada y pacífica y la consolidación de la democracia. Al final, lo que está en juego es la capacidad nacional para admitir que sin garantizar los derechos sociales y darles un horizonte de cumplimiento efectivo, los otros atributos constitucionales del Estado estarán siempre en entredicho.

la aventura del desarrollo, como lo fue ayer, cuando se pensaba que apropiarse del futuro para reinventarlo era no sólo una “fantasía organizada” como la llamara Celso Furtado, sino una utopía realista.

24. Esta comunicación no minusvalora los esfuerzos de compensación y asistencia desplegados en estos lustros de redescubrimiento de nuestra sociedad como una sociedad plagada de pobreza. Sin ellos, es más que probable que en muchas regiones y localidades de México se vivieran episodios permanentes de abandono y tierra baldía, o situaciones de enfrentamiento devastadoras y sin solución de continuidad a la vista.

Lo que urge es llamar la atención por un lado, sobre la cuestión del tiempo que transcurre como variable implacable: veinte años sin crecimiento sostenido ni empleo presentable significan una generación de mexicanos severamente afectada en su situación personal y familiar así como en sus expectativas. De aquí la pertinencia de una convocatoria que dé racionalidad política y jurídica, económica e histórica, a la propuesta de que el bien de todos depende de que se ponga por delante la pobreza y la desigualdad que daña a los más.

25. A pesar de los momentos críticos que México vivió el año pasado, hoy tenemos que atestiguar que la cuestión social sigue sin estar en el centro de la agenda pública. Renunciar a conocer es el primer paso en una senda que sólo puede llevar a mayores extravíos políticos y sociales; de aquí la necesidad de someter dicha agenda a una aguda tensión intelectual y política para extraer un juego