

Derechos sociales: de la focalización a la universalización

Rolando Cordera Campos
y Carlos Javier Cabrera Adame (coords.);
*La política social en México: tendencias
y perspectivas*, UNAM, México, 2007,
401 pp.

Ciro Murayama

Rolando Cordera Campos y Carlos Javier Cabrera Adame reunieron a un núcleo de especialistas para evaluar y replantear la política social en México a la luz de las características, énfasis y resultados de ésta tras el ajuste estabilizador y en el seno de una economía que no crece, no genera empleo y continúa teniendo como dos de sus rasgos dominantes a la pobreza y la desigualdad, todo ello en una transición demográfica que da lugar a una “abultada demanda de bienes públicos” (p. 43).

En los ensayos compilados en este libro, se hace una lectura ambiciosa de la política social que trasciende las acciones de lucha contra la pobreza y recupera una dimensión más amplia, incorporando asuntos indispensables como el empleo y las instituciones de la seguridad social, ofreciendo además, los ángulos de visión territorial y de composición por edades de la población.

En el ensayo inicial del volumen, Rolando Cordera imprime a la discusión de la política social el aliento de la revisión histórica y, a la vez, internacional en el terreno de las políticas y de las ideas acerca de la conducción económica y del papel del Estado. Propone, así, que si bien la crisis del Estado de bienestar y sus procesos de reforma en los países industrializados no son lejanos

en el tiempo con la crisis de la deuda que afectó a América Latina, en países como: México, Chile, Argentina o Brasil “lo que se ha tenido que encarar es la incapacidad del Estado para mantener su ritmo de intervención en la economía, al mismo tiempo que se aseguran niveles aceptables de estabilidad político social” (p. 39). Reconozcamos, pues, la crisis del Estado de bienestar se dio antes de edificarse en nuestros países y, más que del gasto público, la estabilidad político-social ha dependido en buena medida “del comportamiento general de la economía o de las articulaciones y movilizaciones populistas, incluso de ciertas reformas estructurales que, en su momento, no implicaron desembolsos fiscales considerables” (*Ibid*).

La puntualización anterior conduce a preguntarse cómo históricamente, el Estado mexicano abrió canales para la incorporación poblacional al bienestar. Cordera se hace cargo del asunto y ofrece un recuento que identifica dos grandes fases en materia de política social: 1) la “movilización” y, 2) “la institucionalización corporativa”. La primera, “que alcanza su momento culminante hacia los años treinta, hacía descansar en la movilización social, propiciada o admitida por el Estado, los eventuales avances que pudieran lograrse en materia de bienestar y reivindicación colectivos” (p. 46). De la década de los años cuarenta en adelante “puede encontrarse una cre-

Profesor de la Facultad de
Economía de la UNAM.
<ciromurayama@yahoo.com>

ciente institucionalización de la política social, más variada en sus objetivos y medios” –con la creación del IMSS, del ISSSTE, del Infonavit–. Pero ello inscrito en una “modalidad fiscal de gasto público creciente y endeudamiento estatal en ascenso, dentro de un esquema de relaciones socio-políticas marcadamente corporativo” (p. 49). Un esquema “sustentado en un fuerte apoyo estatal que se desdoblaba en subsidios y transferencias para el capital privado o la empresa pública y un proteccionismo poco flexible y, por tanto, creador de inercias rentistas y asociaciones excluyentes” (pp. 49-50).

Vendría, después, en un contexto marcado por el “ascenso internacional de la cultura de la elección individual” (p. 40), la implantación de “la fórmula mercantilizada [que] no ha ofrecido respuesta para los que no se adaptan, o no pueden hacerlo pronto, al nuevo contexto de libertad económica y competencia” (p. 41).

Tras dar cuenta de la “recuperación del tema social en un sentido amplio, histórico e incluyente”, que por ejemplo cristaliza con las propuestas de la Cumbre Social de Copenhague a mediados de los años noventa, Rolando Cordera avanza en delinear las tres grandes coordenadas que deberían guiar una auténtica política de Estado

en materia social en nuestro tiempo y país: *a)* “deslizar lo asistencial a lo productivo” (p. 57); *b)* “mantener y ampliar la participación comunitaria” (p. 58) y, *c)* “una nueva dimensión universalizante” (*Ibid*).

Javier Cabrera, en el ensayo “Política social: cambios y resultados”, se ocupa de analizar el enfoque focalizador de la política social de los últimos lustros –enfoque, que, por cierto, adquirió la categoría de “principio en el Plan Nacional de Desarrollo del presidente Felipe Calderón–. La política social focalizada, se aplicó, de acuerdo con Cabrera, “por las restricciones financieras que generó la crisis de la deuda” pero “también mostró la falta de capacidad del Estado para garantizar la oferta de servicios elementales al conjunto de la población”. Se trata de “una forma selectiva de la provisión de los servicios sociales, priorizando a los usuarios que se muestran, por sus condiciones de vida como los más necesitados en recibir los apoyos” (p. 70).

Cabrera, además, analiza los avances legislativos que se han dado en la materia, como la Ley General de Desarrollo Social a partir de 2004 que permite, por ejemplo, tener una medición objetiva de la pobreza. Pero señala asimismo sus deficiencias: la legislación “no considera la posibilidad ni los mecanismos que permitan hacer jurídicamente exigibles los derechos sociales a la educación, la salud, la alimentación, la

vivienda, a un medio ambiente sano, al trabajo y a la seguridad social que la Ley estipula” (p. 82).

Otra aportación de Cabrera se refiere a la efectividad del gasto social:

El comportamiento del gasto público muestra que en los últimos años se ha realizado un esfuerzo significativo por aumentar los recursos presupuestales destinados a desarrollo social y superación de la pobreza. Pero también pone de relieve que no basta con el solo aumento de los presupuestos para combatir la pobreza. Ya que como se puede observar, en el período 1995-2000 con recursos presupuestales menores en términos absolutos, como porcentaje del PIB y como proporción del gasto programable, el combate a la pobreza tuvo mejores resultados que en el período 2001-2006 (p. 92).

Por su parte Luis Rodríguez Medellín en el texto “Del asistencialismo a la subsidiariedad: una política de atención a la pobreza” ofrece una clasificación útil para quien se acerca a la nutrida variedad de programas sociales. Define, así: a) los programas asistenciales –con transferencias monetarias o en especie, sin regreso de las mismas, y que no impactan en las causas que generan la pobreza; b) los programas de subsidio con corresponsabilidad –entregan

apoyos y los beneficiarios participan en acciones-; c) programas de subsidio con corresponsabilidad y recuperación –apoyos monetarios para impulsar proyectos productivos, que a su vez deberán permitir el financiamiento de otros proyectos-; d) programas de acompañamiento financiero con corresponsabilidad –combinación de recursos estatales y de la sociedad-. De acuerdo con Rodríguez Medellín “los programas instrumentados en el período 2001-2006 tienen un componente de asistencia pero se ha avanzado para que el aspecto productivo sea el que tenga el mayor peso” (pp. 134-135).

Ángeles Palacios Escobar en el capítulo “Diferencias, limitaciones y alcances de las estrategias de combate a la pobreza en México” hace una contribución polémica y que merecería una discusión puntual. Afirma que el hecho de que los programas sociales canalicen los recursos a las madres de familia implica que “en ellas recaen todas las responsabilidades y tareas que dichos programas condicionan para seguir otorgando sus beneficios, tales como las constantes consultas con el fin de controlar su fecundidad, las constantes reuniones, llevar a los niños a revisiones médicas, entre otras tareas. Arraigando aún más el rol de cuidadoras y únicas responsables de la familia, que lejos de empoderarlas y sacarlas de la pobreza las hacen dependientes cada vez más del subsidio

gubernamental. Las hacen caer constantemente en la trampa la pobreza...” (pp. 199-200).

Aníbal Gutiérrez en el texto “Indicadores sociales y migración” documenta el comportamiento fractal de la desigualdad que se despliega entre regiones pero también al interior de ellas. El “México dividido” en dos estructuras económicas disímiles queda de manifiesto al considerar que: “El Distrito Federal, el Estado de México, Nuevo León y Jalisco concentran 44.56% del PIB; si agregamos Chihuahua llegamos a 49 y a 53.1% si se suma Veracruz. Por el contrario, 26 entidades generan 46.9% del PIB.” (p. 249). Ello tiene repercusiones sobre la migración interna pues “38.9% de los municipios de marginación muy alta y alta son expulsores de población, el doble del porcentaje de expulsión observado en los municipios de baja y muy baja marginación” (p. 261).

“La reforma inconclusa de la seguridad social en México” es el título de la contribución del historiador y economista Leonardo Lomeli Vanegas. En ella ofrece una pertinente guía para evaluar las reformas en la materia. Los indicadores sobre los que el autor pasa revista y que bien podrían dar orden a una discusión sistemática sobre este tema son: 1) el costo fiscal de la reforma; 2) la capacidad reguladora sobre el manejo de

particulares sobre las cuentas individuales; 3) el mercado de pensiones vitalicias; 4) los efectos en el ahorro interno; 5) las implicaciones en el mercado laboral y los mercados financieros y, 6) los efectos en el financiamiento y reorganización de los servicios públicos de salud.

Rafael Cordera y Diana Sheimbaum incorporan el componente demográfico de los desafíos mexicanos en el ensayo “Políticas públicas para los jóvenes”. Ahí se documenta que la tercera parte de la población que representan los jóvenes está marcada y cruzada por la asimetría de oportunidades. Dado el vasto universo juvenil de México, los autores concluyen que una genuina política de desarrollo y atención para ellos no puede sino ser transversal a toda la acción estatal.

En lo que toca al empleo, Abraham Aparicio Cabrera hace un análisis de las políticas de la Secretaría del Trabajo y las vincula con las acciones enmarcadas en el Programa de Desarrollo Local (PDL Microrregiones) de la Secretaría de Desarrollo Social, en un esfuerzo oportuno para entender la complementariedad de las políticas. La conclusión, sin embargo, es sombría: “Los resultados puede[n] calificarse... en el mejor de los casos como exiguos” (p. 366).

Finalmente Guadalupe Aurora Lol-be Peraza González en el texto “El gasto público y el desarrollo social” compara el esfuerzo, en términos del PIB, del gasto social que se

hace en México en relación con otras naciones: “En términos generales el gasto en desarrollo social en México se ubica en 10.3% del producto”, pero “los países que tienen los índices de desarrollo humano más alto como Noruega y Suecia gastan 29.4 y 38.2% del PIB en desarrollo social, del mismo modo se advierte que países como Estados Unidos y Gran Bretaña erogan 26.7 y 30.6% del PIB respectivamente”.

De la lectura del conjunto de ensayos puede concluirse que no basta con que la economía crezca para abatir la pobreza y la desigualdad –de hecho, como señala Rolando Cordera, el crecimiento estabilizador no lo consiguió porque faltó un componente auténticamente redistributivo– y que no es suficiente con extender el gasto; pero crecimiento y mayores recursos fiscales –es decir, fortalecimiento del Estado– son dos cuestiones ineludibles para acompañar cualquier esfuerzo para extender el bienestar.

La política social en México: tendencias y perspectivas, sugiere al autor de esta nota una reflexión adicional: entre las profundas transformaciones recientes de México se cuenta la de su régimen

político. De manera gradual, en las últimas dos décadas del siglo pasado fueron desmontados los mecanismos que hacían factible el autoritarismo de partido prácticamente único con un presidente concentrador de amplios poderes legales y metaconstitucionales, para arribar a un escenario político con genuinos contrapesos al Poder Ejecutivo –desde los poderes Legislativo y Judicial– y con un federalismo real y en expansión, donde los fenómenos de alternancia y “gobiernos divididos” son una realidad. Pero si se reconoce el grado democrático de México, es preciso colocar como una exigencia inescapable para ese Estado que el acceso al bienestar sea un derecho ciudadano, universal, tangible, no atado a concesiones gubernamentales ni a mecanismos corporativos autoritarios.

A la vez, si en último término la democracia sólo es sostenible con una ciudadanía efectiva y amplia, es preciso asumir que la desigualdad y la pobreza cercenan a la ciudadanía y representan un riesgo permanente para la estabilidad y permanencia del Estado democrático. De ahí que contar con una política social universal, aseguradora y promotora del bienestar, sea tanto una exigencia para el Estado democrático como una condición para su sobrevivencia y reproducción 