

# Política SOCIAL para el DESARROLLO

Rolando Cordera Campos

El círculo de los programas sociales, a veinte años de su comienzo, se ha cerrado, lo que reclama una revisión profunda y crítica de la relación entre pobreza, distribución y crecimiento. Como dijo Tito Monterroso: “lo único verdaderamente súper real en México es la desigualdad social, la miseria en que vive la inmensa mayoría de los mexicanos”.

Las presentes notas exploran algunos temas cruciales que podrían iluminar el diseño y la aplicación de una política social capaz de impulsar, de forma creativa y productiva, la incrustación de la economía y el mercado en las relaciones sociales. El vehículo para perseguir esto debe ser la política democrática, cuya prueba de ácido en el presente es precisamente su capacidad de incluir la cuestión social en el discurso, las deliberaciones y las decisiones que le son propias o deberían serlo.

## **Desarrollismo y justicia social**

En las décadas posteriores a la Revolución Mexicana, los gobiernos exploraron rutas de reivindicación social basadas en diferentes estrategias de redistribución de la riqueza y el poder, en particular mediante la reforma agraria y el apoyo a la organización de los trabajadores asalariados, cuyos derechos laborales fueron puestos bajo la tutela del Estado. Esta vía de reforma estructural redistributiva hacia abajo tuvo su clímax durante la presidencia de Lázaro Cárdenas, cuando el reparto de tierras alcanzó su punto máximo y la organización sindical auspició el incremento de los salarios y el derecho de huelga, delineando una alianza de las bases sociales organizadas con los grupos dirigentes que fue la base de la coalición política que articularía el desarrollo económico y social posterior. Después de Cárdenas, se buscó acompasar las dislocaciones causadas por la modernización eco-



*La migración ha dejado a las mujeres a la cabeza de la familia.*  
Fotografía: Marco Antonio Pacheco, Cuetzalan, 2008.

nómica mediante compensaciones y promociones del Estado que fueran compatibles con la prioridad otorgada a la industrialización y la acumulación capitalista. Aquellos derechos que más tarde se conocerían como “los derechos sociales del pueblo mexicano” podrían concretarse con el paso del tiempo, siempre sustentados en –a la vez que dependientes de– la expansión económica. Se pretendían construir interfases que comunicaran productivamente la pauta de desarrollo (basada en la industrialización) con los compromisos históricos del Estado surgido de la Revolución Mexicana. Por lustros, el crecimiento alto y sostenido de la economía, sumado a la prolongación de las políticas de cambio estructural inauguradas por Cárdenas, logró darle visos de realidad a esta fórmula, cuyo objetivo consistía en fortalecer el desarrollismo industrializador adoptado mediante la ampliación de la base social del régimen gracias a la elevación sostenida de los niveles generales de vida.

Al menos hasta los años sesenta, la combinación de alto crecimiento con creación de empleo y extensión de la seguridad social, junto con la sólida infraestructura desarrollada en el campo, lograron sostener la política social iniciada en los años cuarenta. A fines de los sesenta comenzaron a detectarse grietas en la capacidad de la economía urbana e industrial para generar los empleos requeridos, al tiempo que los nuevos puestos de trabajo empezaron a manifestar crecientes desigualdades. En el marco de un nuevo ciclo económico internacional, reapareció la inflación; los equilibrios del desarrollo estabilizador empezaron a peligrar y la desigualdad, hasta entonces oculta tras la expansión económica y del empleo, dio lugar a reclamos distributivos importantes que anunciarían la necesidad de revisiones más o menos profundas en la arquitectura institucional de la política social y, más ampliamente, en el desarrollo político.

La economía, que hasta entonces había alimentado certezas y expectativas, ya no parecía



Las principales políticas sociales son las de educación, salud y vivienda.

capaz de insertarse sin dolor en los nuevos mundos que surgían de las crisis financieras, petroleras y de *estanflación*\* que asolaron los setenta. La estrategia de mantener el ritmo de crecimiento gracias a un endeudamiento externo creciente fue insostenible. La “utopía salarial” perdía su lugar frente a los primeros brotes de una nueva marginalidad urbana, mientras que en el campo se vivía el estancamiento productivo.

Con las crisis de los años ochenta, la otrora exitosa fórmula se vuelve leyenda negra. Las tremendas caídas en el crecimiento y el nivel de actividad propiciaron una explosión de la informalidad laboral como mecanismo de compensación de la adversidad ocupacional y de las reducciones del salario real. El panorama social, sobre todo en las ciudades, muta velozmente: la pobreza se masifica y se urbaniza. Desde entonces, sin dejar atrás del todo el desequilibrio clásico entre campo y ciudad, la cuestión social mexicana cambia de piel, lo que se refuerza con las transformaciones demográficas que hacen que México deje de ser un país de niños para convertirse en una nación de jóvenes adultos.

En este contexto de crisis, la búsqueda de una nueva pauta para crecer y distribuir asume el código neoliberal y el Consenso de Washington. La política social se desprende de su discurso de justicia y garantías universales y es sometida por la emergencia fiscal; se ve avasallada por los nuevos criterios de asignación de recursos públicos. Secularmente subordinada a la política económica, la política social queda relegada a los márgenes de la acción pública.

En las últimas dos décadas, la agenda social se ha replanteado como parte de una concepción más general sobre el papel del Estado en la economía y la sociedad. En un primer momento, marcado por las grandes crisis de los ochenta y noventa, el combate a la pobreza se impuso como la gran prioridad de la política social, desvinculándose del tema de la distribución y el crecimiento. El énfasis se trasladó a los programas de transferencias directas y condicionadas a los pobres, con el argumento de que se ganaría eficiencia en el gasto y transparencia en la política. Estos programas incluyeron componentes de educación y salud que deberían crear capital humano para potenciar la inserción productiva de las personas.

\* La estanflación indica el momento o coyuntura económica en que, dentro de una situación inflacionaria, se produce un estancamiento de la economía y el ritmo de la inflación no baja.



El círculo de los programas sociales, a veinte años de su comienzo, se ha cerrado, lo que reclama una revisión profunda y crítica de la relación entre pobreza, distribución y crecimiento. El contexto actual es distinto al de la crisis de la deuda de los ochenta, pero la pobreza masiva persiste. Como dijera el escritor Tito Monterroso (2003): “lo único verdaderamente súper real en México es la desigualdad social, la miseria en que vive la inmensa mayoría de los mexicanos”.

### Más allá del acento en la focalización

La simplicidad buscada mediante la focalización generó resultados no deseados y no lineales, como lo muestran las diferentes evaluaciones realizadas, los reclamos de los pobres y las lecciones que pueden extraerse al ubicar al tema en marcos más amplios de reflexión. Las limitaciones de las políticas focalizadas de combate a la pobreza, desvinculadas de estrategias de fomento económico y desarrollo regional, están a la vista. La mejora alcanzada en los niveles de salud y educación se ha traducido en ausencia de oportunidades de em-

pleo bien remunerado y en frustración y crecientes presiones migratorias, con las consiguientes tensiones sociales que esto genera.

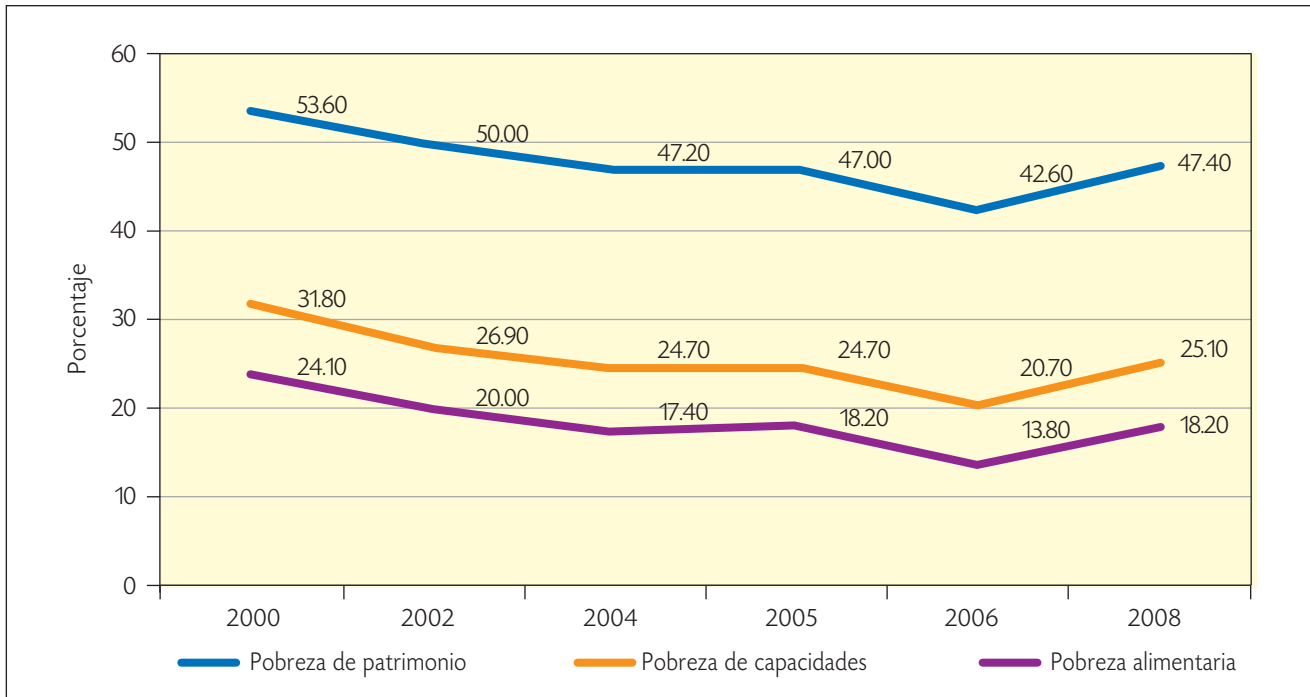
La evidencia acerca de la reproducción de la pobreza y la ausencia de oportunidades constituye un argumento *prima facie* a favor de inscribir, una vez más, la discusión sobre el tema en el contexto de una reflexión sobre el desarrollo en su sentido más amplio, que combine las dimensiones económica, social y cultural, y que tome en cuenta que la globalización, pese a las tensiones y restricciones que genera, ofrece también oportunidades para acortar las distancias que nos separan en todos los sentidos. Pero éstas sólo podrán aprovecharse con una estrategia nacional que promueva el crecimiento y, a la vez, tienda a reforzar (o a recuperar) la cohesión social. Sin esta pareja de promoción económica y construcción social resulta difícil, si no imposible, acceder al banquete de la globalización. Sólo una visión de largo plazo para el crecimiento, junto con compromisos políticos de amplio espectro para superar la pobreza y disminuir la desigualdad, puede crear un clima de entendi-

mientos sociales y reformas institucionales y de estructura que “produzcan” tiempo y le den al conflicto social y político (que es inherente a los procesos de cambio profundo) una perspectiva de concertación de mediano y largo plazos.

En este sentido, la CEPAL propone blindar el gasto social para mantenerlo a salvo de las oscilaciones del ciclo económico, de modo que los avances generados durante periodos de crecimiento no se disuelvan en los momentos de *shock* externo o desequilibrio inminente. Se requiere, por tanto, desvincular la política social de las fases descendentes del ciclo económico y afirmar una relación cada vez más estrecha con el crecimiento económico general. Hoy sabemos que la pobreza no se elimina con el simple crecimiento económico. Pero también que, en sociedades más o menos abiertas al mundo y con mercados consolidados o en expansión, sin un crecimiento alto y sostenido, es muy difícil construir la ecuación básica entre distribución y acumulación que demanda un desarrollo sostenido y modernizador. Y en medio de estas exigencias se ubican las políticas para el desarrollo social donde se resuelven día a día el conflicto distributivo y la asignación de los recursos públicos.

En otras palabras: las políticas focalizadas, para tener éxito en la superación de la pobreza, requieren un crecimiento económico favorable que permita integrar a los sectores más pobres a los modernos circuitos de producción y de consumo





**Figura 1.** Porcentaje de personas en pobreza. Fuente: elaboración propia con base en cifras del Comité Técnico de Medición de la Pobreza.

mediante empleos bien remunerados o a través de un acceso real al crédito y la generación de un patrimonio reproducible.

En el caso de México, el éxito relativo alcanzado por los programas focalizados no fue suficiente por sí solo para superar la pobreza, por al menos tres razones. La primera es que de haberse mantenido estable la tendencia del sexenio pasado (lograr una reducción de 154 mil pobres alimentarios y de 128 mil pobres patrimoniales por año, que fue el promedio durante el sexenio de Vicente Fox), llevaría 22 años superar la pobreza extrema (alimentaria) y 78 erradicar cualquier tipo de pobreza. Pero los datos de los últimos dos años dejan ver la incapacidad de los programas con el repunte de los distintos tipos de pobreza; y aún hay que esperar lo peor, ya que como se muestra en la Figura 1, las cifras presentadas cierran en 2008, por lo que las consecuencias de la crisis mundial aún no se ven reflejadas.

El segundo motivo por el cual los programas focalizados no alcanzarán para resolver el problema de la pobreza es la existencia, reconocida por todos los especialistas, de un núcleo de pobreza extrema irreductible que requiere medidas adicionales. Finalmente, el éxito relativo de los programas focalizados, sin una estrategia de desarrollo que genere oportunidades productivas para una población más saludable y mejor calificada como resultado de esos mismos programas, provoca presiones sobre

Sin esta pareja de promoción económica y construcción social resulta difícil, si no imposible, acceder al banquete de la globalización

el mercado laboral que se resuelven por vía de la migración interna y externa, fundamentalmente hacia Estados Unidos. Esto genera efectos ambiguos sobre la cohesión social y la reproducción de la pobreza en las zonas más marginadas y menos dotadas de infraestructura.

Lo anterior no niega que la focalización de ciertos programas, en particular aquellos orientados a la superación de la pobreza, está ampliamente justificada, pero no puede trasladarse al conjunto de bienes y servicios cuya provisión forma parte de los derechos sociales fundamentales. Dicho de otra forma, la necesidad de focalizar ciertas políticas sociales ni suple al Estado de bienestar, ni tiene por qué entrar en contradicción con la necesidad de garantizar a todos los ciudadanos un conjunto de beneficios sociales. Las transformaciones que han tenido lugar en los mercados laborales obligan a revisar muchos de los derechos sociales tradicionalmente asociados al empleo formal y garantizar su vinculación a la categoría de ciudadano, lo que implica una mayor responsabilidad del Estado y una mayor capacidad de recaudación.

### Estado renovado y mercado regulado

Las políticas de superación de la pobreza y la desigualdad deberán contemplar un papel renovado del Estado. Esto supone replantear los mecanismos de participación social y explorar formas más eficientes de regulación de los mercados. En este sentido, es necesario insistir en que los beneficios sobre la eficiencia que supuestamente se obtienen por el libre funcionamiento de los mercados se apoyan en una idea –la competencia perfecta– que, más que una especie en peligro de extinción, es una estructura imaginaria. Desconocer que en la mayoría de los casos prevalecen estructuras de mercado caracterizadas por la competencia imperfecta, que requieren de diversos tipos de regulación estatal, sería

negar uno de los factores que explican la insuficiencia de las reformas estructurales para garantizar por sí solas un mayor crecimiento económico.

Lo que debía quedar claro es que los cuellos de botella originados por las estructuras de mercado dominantes reducen la efectividad de los programas sociales y colocan a los pobres –a los que no deja de pedirseles que se comporten como si fueran actores estelares en la comedia de la competencia perfecta– en una situación de indefensión frente a las estructuras oligopólicas y, en términos más cotidianos, frente a usureros, comerciantes voraces y una discriminación tan profunda como frecuente.

Otro factor que ha minado los esfuerzos de los programas sociales es la suposición de que los grandes cambios estructurales y de política económica, como la apertura comercial, se producen en el contexto de una economía homogénea. La consecuencia de esto fue un impacto muy negativo sobre el sector rural. Paradójicamente, al buscar la competencia perfecta en el campo se cayó en una “incompetencia perfecta” que impidió generar las condiciones estructurales mínimas indispensables para generar riqueza por parte de agentes económicos pulverizados en unidades económicas de pequeña escala, casi o totalmente marginados del sistema mercantil, con capacidades y dotaciones mínimas. Esta situación viene de lejos, como fruto amargo de un olvido histórico, lo cual no impidió que muchos de estos productores marginales fuesen, en otros momentos, pilares del desarrollo industrial gracias a la extracción de recursos del campo. En la actualidad, estos actores del campo mexicano no encuentran un lugar en la nueva plataforma productiva y distributiva producida por las reformas estructurales.

Los problemas cotidianos que enfrentan los pobres encuentran su raíz en la concentración de los mercados casi monopólicos que distorsionan la cadena productiva de lo que estos pequeños agentes económicos producen. Pero esto, que parece una losa inamovible, es una falla que se ha instalado en el Estado, pero que va más allá, al punto de contaminar a buena parte de las elites: la exacerbada ideologización y el dogmatismo de los hacedores de políticas y sus exegetas que, bajo la bandera de la lucha contra el populismo, han desmantelado la capacidad del Estado para intervenir en mercados concentrados, donde se considera iguales a aquellos que no tienen la



capacidad de negociar al tú por tú con el intermediario o el empleador.

Esta curiosa reedición del pensamiento neoclásico es incapaz de resolver los problemas. Es más, dada su posición de poder, contribuye a reproducirlos. Estamos ante un craso error de diagnóstico: la idea de un sistema que funciona bajo los dos grandes teoremas de la economía del bienestar –competencia perfecta y dotaciones iniciales adecuadas– es equivocada. La miopía histórica y la negación de la realidad pueden ser vectores activos y corrosivos que determinan la estructura económica que afecta a los pobres.

En este contexto, el Estado tiene urgentes tareas por emprender: la primera es reconstruir una visión clara sobre el desarrollo económico de México y dejar atrás la leyenda negra del desarrollo anterior. Insistamos: el país nunca ha crecido ni se ha desarrollado tanto como en las épocas en que el objetivo y los esfuerzos de la política pública se encaminaron al establecimiento de una estrategia centrada en la expansión de la infraestructura física y humana y en el impulso a diversos circuitos de innovación y aprovechamiento de las oportunidades que en ese momento ofrecía la economía internacional. Hubo, por supuesto, excesos y errores. Pero con la perspectiva de veinte años de transitar por el desierto de una globalización sin equidad ni desarrollo, parece necesario recuperar algunas de sus lecciones.

### **Pobreza y desarrollo: ecuación de la desigualdad**

La superación de la pobreza tiene que inscribirse con claridad en una estrategia de desarrollo. Es preciso reconocer la importancia de los procesos que condicionan o determinan una eficiente dinámica de nuestros sistemas político-económicos. Junto con la innovación entendida en un sentido amplio, parece indispensable incorporar a la reflexión los temas relativos a la capacidad de crear tejidos productivos efectivamente integrados, como condición no sólo de mayor fortaleza ante los vuelcos de la globalización, sino de reducción del dualismo o la heterogeneidad estructural que está en el subsuelo de la desigualdad y la pobreza. De lo que se trata es no sólo de superar endógenamente, mediante políticas sociales, las tram-

pas de pobreza, sino de inscribir a las mismas en una estrategia destinada a dejar atrás las trampas del bajo crecimiento.

Lo que está en juego, tras casi dos décadas de intervenciones estatales en el mundo de la pobreza, es la capacidad del Estado y la sociedad para procesar una integración efectiva, aunque sin duda siempre imperfecta, entre la política social y la política económica. Esto implica entender que la lucha contra la pobreza es un componente fundamental de la estrategia de desarrollo. De aquí la relevancia de devolverle a la idea de desarrollo económico y social –y también al planeamiento– su dignidad clásica. Al sustituir la noción de *objetivos*, propia del planeamiento, por la de *oportunidades*, que refiere más bien al mercado y su inmediatez, la función de la política, y en especial de la política social, deja de ser entendida como creación de orientaciones de largo plazo, lo que progresivamente va generando deslegitimación y agotamiento. Este debilitamiento de la conducción política equivale a perder la perspectiva que es inherente a todo ejercicio de proyección y se impone así un presente continuo que pone en cuestión la idea misma de proporciones y prioridades. Pero aquí y así estamos: perdidos en una transición sin fecha de término y en una globalización inevitable pero carente de rumbo (Lechner, 2002).

Los retos que se plantean son enormes. Superar el malestar en la democracia y evitar





que se convierta en un malestar con la democracia, como advierte el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), no es el menor de ellos. Otro desafío fundamental es recuperar la política, porque sin ella no hay proyecto colectivo ni comunidad realmente nacional. Es obligatorio devolverle a la justicia social su dignidad clásica de empresa común latinoamericana. Pero podemos unificar todos estos retos en el desafío mayor, histórico, de reasumir la aventura del desarrollo. Como se hizo ayer, cuando se pensaba que apropiarse del futuro para reinventarlo a través del desarrollo y el planeamiento era no sólo una “fantasía organizada”, en palabras de Celso Furtado, sino una utopía realista que nos convertía a los habitantes del extremo occidente en contemporáneos de todos los hombres, como quiso el poeta Paz.

Esta conclusión no implica desprecio a los esfuerzos de compensación y asistencia desplegados en estos años, en los cuales se ha redescubierto que nuestra sociedad se encuentra plagada de pobreza, sino advertir, por un lado, sobre la cuestión del tiempo, que transcurre como variable implacable y, por el otro, supone contribuir a la elaboración de una convocatoria para dotar de racionalidad política y sentido histórico a la propuesta de que el bien de todos depende de que se pongan por delante la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

En México, pese a los cambios políticos de los últimos años, la cuestión social sigue sin ponerse en el centro de la agenda pública. Renunciar a conocer es el primer paso en una senda que sólo puede desembocar en mayores extravíos políticos y sociales. La agenda económica social está, como siempre, sobrecargada. La necesidad de someterla a una tensión intelectual y política para llegar a un sistema de prioridades ordenadas por la inseguridad social y el desencanto político no sólo es clara; debería ser entendida como una condición urgente para la estabilidad política, el entendimiento social y la consolidación democrática.

**Rolando Cordera Campos** es licenciado en economía por la Escuela Nacional de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM, 1960-1964). Hizo estudios de posgrado en la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres (1966-1968). Es profesor emérito de la Facultad de Economía de la UNAM (2008), coordinador del Seminario Universitario de la Cuestión Social desde 2001, y miembro de la Junta de Gobierno de la UNAM. Sus publicaciones más recientes son *Volver con la memoria* (Cal y Arena, 2009) y *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural* (Lecturas del Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, 2009).  
cordera@servidor.unam.mx

### Lecturas recomendadas

Lechner, Norbert (2002), *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*, Santiago de Chile, LOM Ediciones.  
Monterroso, Augusto (2003), *Monterroso por sí mismo*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Alfaguara, p. 60.  
PNUD (s/f), *Informe sobre la democracia. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

