

## **A manera de presentación: por un México social<sup>1</sup>**

Rolando Cordera Campos<sup>2</sup>

México se presenta hoy, al final de la primera década del siglo XXI, como un país en extremo desigual y con enormes cuotas de pobreza y vulnerabilidad. Ni desde el punto de vista de la ética republicana y justiciera, que inspira el edificio constitucional del Estado mexicano, ni desde la óptica de la estructura económica actual, cuyo tamaño la ubica como la decimocuarta economía del mundo, se puede justificar esta malhadada combinación. Lo que hoy, más que ayer, se ha vuelto transparente es que la vulnerabilidad y la inseguridad comunitaria y personal, encuentran en esa combinatoria la matriz fundamental que las nutre y explica, sin desmedro de los varios factores culturales, nacionales e internacionales, que confluyen en su dinámica y composición.

Nuestro diagnóstico tiene que ver con un país fragmentado y desigual, que requiere con urgencia de una nueva visión sobre el desarrollo nacional; desarrollo que se caracterice por tener un crecimiento que, además de ser

---

<sup>1</sup> Profesor emérito, Facultad de Economía, UNAM. Coordinador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo.

<sup>2</sup> Cuarto Diálogo Nacional, México, D.F., noviembre de 2011.

capaz de generar los empleos requeridos por una fuerza de trabajo que crece aceleradamente, tenga la capacidad de generar los excedentes que apoyen una redistribución sostenida del ingreso.

La necesidad de plantearse la construcción de un México social desde las honduras de la crisis y los hoyos negros de unos rezagos productivos, de empleo y bienestar seculares, pero exacerbados en estos tiempos, tiene como su principal fuente de legitimidad, inspiración y sustento, el inventario de carencias y contrastes que le definen. Es, en este sentido, que requerimos:

- Un desarrollo regional que permita cerrar las brechas existentes entre las entidades. En las entidades con mayor polarización social hay una relación de hasta 15 personas en situación de pobreza por una que no es pobre y no vulnerable.

De acuerdo con el “Informe sobre desarrollo humano: México 2011”<sup>3</sup>, elaborado por el PNUD: “En 2008, el 13.1% del gasto público federal en desarrollo humano era recibido por el 20% de la población con menor ingreso, mientras que 31.7% del mismo beneficiaba al 20 por ciento más rico”.

El mismo Informe señala que “las entidades con mayor capacidad económica captan y gastan una mayor proporción de recursos que la

---

<sup>3</sup> Cfr., [http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Mexico/Mexico\\_NHDR\\_2011.pdf](http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Mexico/Mexico_NHDR_2011.pdf) Consultado, mayo 2012.

proporción de población que representan, lo que contribuye a generar mayor desigualdad. En el año 2005, 25% de la población en las entidades federativas con menor ingreso per cápita recibió 18.8% del gasto total nacional, mientras el 25% en las entidades más ricas recibió 29.5%.rico”.

De acuerdo con la ONU<sup>4</sup>, las desigualdades que se registran entre las municipalidades de México son comparables a las brechas que se observan entre los países más pobres y los más ricos del mundo. Ejemplo de estas diferencias extremas es que el PIB per cápita medio de los diez municipios más ricos del país es de US\$ 32 mil 719, mientras que el de los municipios más pobres es de solo US\$ 603”.

- Una estrategia dirigida a superar las desigualdades entre los grupos poblacionales: Mientras que entre la población mayor de 18 años, el 42% es pobre, entre los niños y adolescentes es de 53.8%. Asimismo, mientras que entre la población de 18 años y más la carencia por acceso de alimentación afecta a 22.3%, entre la población infantil y adolescente es de 29.5%.

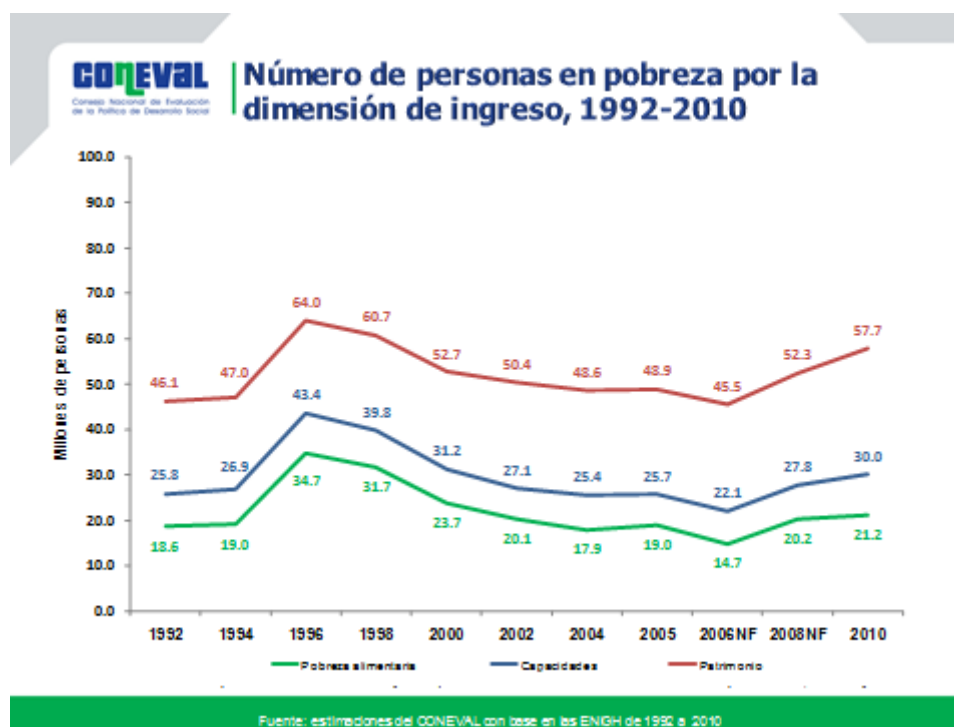
Si se considera el porcentaje de la población con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo (ingresos insuficientes para tener una nutrición

---

<sup>4</sup> Cfr., Organización de las Naciones Unidas, “Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2011”, <http://www.cinu.mx/comunicados/2012/04/informe-latinoamericano-sobre-/> Consultado, mayo 2012.

adecuada), las asimetrías son más graves. En el caso de los mayores de 18 años es de 16.5, y para los niños y adolescentes sube a 24.7.

Por otra parte, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares de 2010, el ingreso total mensual *per cápita* en el primer decil es de 316.16 pesos; y en el décimo decil de 11,609.38.<sup>5</sup>



- Un curso de expansión que disuelva la parálisis económica imperante, de la cual ha resultado una trayectoria de “estancamiento estabilizador” que corroe el crecimiento potencial y oxida los tejidos básicos para el

<sup>5</sup> Mario Luis Fuentes, “Elementos para un nuevo modelo de desarrollo social”, documento de trabajo, abril de 2012.

desarrollo: entre 1980 y 2010, la tasa de incremento del PIB se ha ubicado en promedio de 1.5%.

- Un esfuerzo firme y sostenido para superar el grave déficit laboral (entre el II semestre de 2009 y el IV trimestre de 2011, la tasa de desocupación se ha mantenido arriba de 5% de la PEA); y que, además, haga posible aprovechar lo que queda del bono demográfico: se ha estimado que en 2020 se llegará al límite del bono y que en 2030 México llegará a la llamada “tasa de remplazo”.
- Una recuperación integral del sector rural en extremo empobrecido<sup>6</sup>, cuya vertiente productiva es incapaz hoy de encarar satisfactoriamente el desafío que en materia alimentaria se tiene. “Casi un 60% de los mexicanos que viven en pobreza extrema se encuentran en localidades rurales (...). En la última década se ha observado que mientras la desigualdad del ingreso nacional y urbano se ha reducido, la desigualdad rural ha experimentado una tendencia al alza.”<sup>7</sup>

“Junto con el descenso de la participación de la población rural en el total de la población, hay un importante descenso en la participación de la población económicamente activa en la agricultura (...) Los objetivos de las

---

<sup>6</sup> De acuerdo con Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) entre 2008 y 2010, la pobreza rural pasó de 62.4 a 64.9%; en 2010, el número de pobres rurales fue de 17 millones. El mismo organismo asegura que sólo 5.2% del mundo rural es considerado como no pobre y no vulnerable.

<sup>7</sup> *Cfr.*, ONU, “Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2011”, *Op. Cit.*

intervenciones públicas para facilitar un desarrollo rural nuevo, orientado a abatir la pobreza, son desbrozar las rutas que permitan que los campesinos desplieguen sus estrategias en el marco de mercados eficientes y el surgimiento de una nueva institucionalidad que lo haga viable.

“Tres estrategias básicas en el fomento son: atender a la multiactividad, establecer políticas regionales diferenciadas y fomentar asociaciones entre los productores pobres y con empresas y cadenas medianas y grandes”.<sup>8</sup>

Debido al carácter multivariado de la cuestión social contemporánea, las explicaciones no pueden ser reducidas a un sólo aspecto; sin embargo, es preciso insistir en que es en el empobrecimiento mayoritario y en las inaceptables distancias que marcan la distribución del ingreso, donde debe ponerse el acento y el esfuerzo político para erigir nuevas plataformas de convivencia comunitaria y acción colectiva. Éste debe ser un tema fundamental de la estrategia a seguir.

Al mismo tiempo es imprescindible, también, hacerse cargo de que la agenda de la cuestión social mexicana se ha diversificado y vuelto cada vez más compleja. Por ello, además de contar con un diagnóstico preciso del

---

<sup>8</sup> *Cfr.*, Rolando Cordera Campos y Leonardo Lomeli Vanegas, “Programas de combate a la pobreza rural en México”, <http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/sitiopobrezarural/documentos/Presentacion-Lomeli-Cordera-Seminario-UNAM-6abril-2011.pdf>

contexto económico y demográfico, requerimos tener presentes las ominosas llamadas provenientes de los impactos actuales del cambio climático y de su secuela y del deterioro ambiental para, desde ahí, definir trayectorias que combinen con realismo pero sin resignación, el logro progresivo de metas de equidad e igualdad sociales, crecimiento económico dinámico para ofrecer empleo y educación a sus jóvenes. Esta será la base para avanzar en la consecución del gran objetivo de construir y consolidar, en un sólo movimiento, una sociedad democrática sustentable y habitable, capaz de insertarse creativa y productivamente en la nueva oleada de globalización que se forja, difícil pero sostenidamente, al calor de una crisis cuya superación no está a la vista.

La nación social que vislumbramos, es un México democrático y activamente comprometido con la construcción de un orden internacional donde reinen los principios de equidad y solidaridad globales. Ésta es una condición sin la cual, es imposible asegurar la estabilidad política y social mínima necesaria para sostener el sistema transnacional de Estados renovado que el mundo requiere con urgencia. Es, asimismo, un requisito para que la humanidad pueda afrontar con éxito los reclamos ascendentes de la migración y, desde luego, el reto mayor de implantar un desarrollo genuinamente sustentable.

Más allá de las fútiles ilusiones globalistas de la pronta y virtuosa desaparición del Estado, que abrumaron la imagen de la primera fase de la globalización, hoy en franca decadencia, tanto en el mundo avanzado como en el que constituyen los países emergentes y los subdesarrollados, una necesidad se abre paso: la centralidad de un Estado capaz de administrar las convulsiones financieras globales y, a la vez, modular el cambio económico y tecnológico con criterios de protección y seguridad sociales. La vuelta al Estado que impone la tormenta actual, no es ni puede ser un mero ejercicio técnico, ni siquiera un viraje en la política económica por los medios convencionales de la política normal.

Los años de globalización financiera fulgurante, fueron antecidos y acompañados por significativas mudanzas culturales que implicaron cambios notables en la sensibilidad individual y colectiva. En nuestro caso, aunque no se han dejado de lado los esfuerzos en materia social,<sup>9</sup> la actitud desdeñosa o indiferente ante la desigualdad, junto con la celebración incondicional del

---

<sup>9</sup> Tenemos poco más de 25 años del inicio de los programas sociales destinados a combatir o superar la pobreza; en 1988, el Pronasol inicia un nuevo periodo de programas sociales con orientación específica de compensación y promoción social; se concibió como una propuesta para atender carencias sociales, conjugando creatividad institucional y participación social. A partir de 1989, conforme se avanzó en la reforma económica y se liberaron recursos, el gasto social fue en aumento: en 1988 representaba 31.9% del gasto programable; en 1989 fue de 35.5%; en 1993 llegó a 51.1%; y en 1994, representó 54.5% del gasto público total. En 1997 arranca el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa), que proporcionaría un conjunto de servicios de educación, salud y alimentación fundamentales para el desarrollo de las capacidades de las familias en condiciones de pobreza extrema; posteriormente éste se transformó en Oportunidades. En 2010 se reformó la Ley General de Salud y se creó el Seguro Popular.

Hay que llamar la atención de que, además de la prácticamente nula recaudación, la redistribución en México es inexistente Cfr., Rolando Cordera Campos, “La política social moderna: evolución y perspectivas”, <http://www.rolandocordera.org.mx/textos/politicamoderna.pdf>



éxito económico individual rápido y concentrado, afectaron la relación entre la ciudadanía y el gobierno y pusieron al Estado nacional contra la pared.

Por esto es que, en buena medida, a pesar de los esfuerzos, los resultados obtenidos contrastan con la magnitud de la pobreza rural y urbana y las desigualdades imperantes. Ciertamente es que la cuestión social es analizada y documentada cada vez mejor; sin embargo, el “espíritu público” –hoy inscrito en formato democrático y plural- sigue percibiéndola de manera tangencial. De haber sido un concepto organizador de la acción política del Estado, ahora al desarrollo social se le asume y aborda como un tema o problema sectorial; implícitamente, suele considerarse que el crecimiento económico, por sí mismo, es incapaz de incorporar a las masas trabajadoras a un sistema de bienestar mínimamente satisfactorio. Y, en consecuencia, tiende a verse a la pobreza como un problema de seguridad interior, como un asunto que, sobre todo, tiene que administrarse *eficientemente*.

Las restricciones -reales o supuestas- provenientes del cambio globalizador, como mencionamos, fueron asumidas por las políticas nacionales y resumidas por los Estados con revisiones más o menos drásticas del entramado institucional, con el propósito de abrir a las sociedades y a las economías a un régimen de competencia total. Despojadas en parte de sus capacidades legales y constitucionales para intervenir y encauzar el cambio y

el conflicto, el Estado encaró al mismo tiempo reclamos múltiples de protección de parte de colectividades que, a su vez, se incorporaban festivamente al carnaval neoliberal cuya divisa principal era y es, precisamente, la reducción del Estado a su mínima expresión.

La única vía más o menos segura para revertir esas tendencias y recuperar capacidades básicas, radica en una revisión cuidadosa y a fondo de las relaciones entre la economía y la política y entre el Estado, el mercado y la sociedad. De esta revisión podrán surgir nuevos diseños y acuerdos sociales y políticos que doten al Estado de una legitimidad renovada, que descansa y asegure su reproducción en una estrategia y unas políticas sociales orientadas, en su concepción e instrumentación, por un gradualismo acelerado y consistente con la urgencia y emergencia desatadas por la secuela de la crisis.

Reformar al Estado desde el Estado mismo, será tarea siempre inconclusa si no contempla la participación social más desplegada y organizada. Esta participación debe darse con el fin expreso de otorgarle a la democracia un sedimento participativo denso y estrechamente vinculado con los procesos y mandatos que son propios de la democracia representativa. Éste será el tejido político social que permita al Estado participar en la construcción de un orden internacional que esté a la altura de las hondas asimetrías globales y de las tendencias novedosas, que podrían ser

renovadoras, a la configuración de nuevas generaciones globales que exijan la constitución de una ciudadanía también global.

Desde la perspectiva mexicana, cuya experiencia con la globalización arroja ya demasiados saldos negativos en la estructura productiva y la cuestión social, una revisión constitucional como la sugerida adquiere especial pertinencia y urgencia. El globalismo neoliberal en nuestro medio fue adoptado con un curioso sentido de pertenencia por las elites económicas y financieras, pero también por los grupos dirigentes del poder político. Así, el consenso pasivo construido, dislocó las de por sí precarias relaciones entre las cúspides sociales y políticas y las bases de la sociedad, hasta imponer una preocupante distancia entre el mundo de la política y del Estado y el mundo diverso pero comúnmente afectado por la vulnerabilidad y la pobreza, que conforma la mayoría.

Se trata de una distancia que marca a la estructura social en su conjunto, hasta conformar un edificio de mando y dominación cada vez más reacio a incorporar el reclamo de la base como un conjunto de exigencias cuya satisfacción es indispensable para la legitimidad del Estado y del sistema político en su conjunto. Es en esta enorme y profunda brecha donde se cuece sin descanso la posibilidad de una crisis política de grandes proporciones.

A partir de las tareas llevadas a cabo por el Seminario Universitario de la Cuestión Social (2001), y ahora inscritas en los trabajos del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (2011), los participantes en este cuarto diálogo estamos convencidos de la necesidad de que los grandes temas de la desigualdad, la pobreza y los derechos sociales, sustancia de los valores democráticos modernos de México y el mundo, sean entendidos y asumidos como parte crucial del futuro nacional y que, por tanto, sean ejes del debate nacional. De aquí nuestra convocatoria e insistencia a pensar a México como un país posible y deseable, cuyas características y criterios maestros sean el bienestar generalizado y la creatividad productiva y, a la vez, consciente de la restricción mayor que emana del cambio global del entorno natural.

Para quienes participamos en el Cuarto Foro cuyos aportes se recogen en este volumen<sup>10</sup>, este México social tiene que ser, no puede ser de otra manera, un México organizado por un régimen de derechos fundamentales que articule la conformación de un Estado democrático constitucional en todo el sentido del término.

Nuestra economía política no puede admitir que un país con el tamaño económico del nuestro, con la riqueza generada y acumulada, con las

---

<sup>10</sup> Francisco Javier Alejo; Graciela Bensusán; Enrique Cabrero; Lorenzo Córdova; Fernando Cortés; Mario Luis Fuentes; Luis Miguel Galindo; Luis Raúl González; Benito Hernández; David Ibarra; Clara Jusidman; Asa Cristina Laurell; José Narro; Norma Samaniego; Horacio Sobarzo; Francisco Suárez Dávila; Carlos Tello; Guillermo Kershernobich; Dionisio Zabaleta.

instituciones y el conocimiento tan difícilmente labrados, registre las magnitudes de pobreza, las cuotas de desigualdad y el contexto de violencia que hoy lo marcan. Sin menoscabo de las insuficiencias que en estos aspectos puedan y deban detectarse, para nosotros es claro que el obstáculo principal para marchar en pos de los objetivos sugeridos está en la conformación del poder económico y social y en sus relaciones con el poder político constituido. Sin una revisión a fondo de estas relaciones, la democracia no podrá consolidarse ni los gobiernos emanados de ella podrán ser social y económicamente productivos. Tal es la envergadura del dilema al que nos lleva una reflexión como la hecha en el Foro sobre la cuestión social de los mexicanos.

No estamos solos en esta pretensión. En el planeta se extiende la convicción de que otro mundo es posible, y la indignación de los jóvenes que además ocupan plazas y territorios, permite vislumbrar la posibilidad de nuevas jornadas políticas de amplio espectro y base social. Más temprano que tarde, estas jornadas serán explícitamente inspiradas en la necesidad de reformas y acciones políticas de fondo, orientadas a recrear los términos de la coexistencia humana, entre sus miembros y con el resto de la naturaleza.

La reforma social del Estado, junto con la entronización de la educación, la ciencia y la cultura como vectores insustituibles del cambio y la

convivencia humanos, habrán de convertirse en faros que iluminen las empresas reformadoras de las políticas económicas y sociales y de la propia institucionalidad democrática y del Estado.

No estamos solos, además, porque nuestra historia nacional puede leerse también como una gesta popular por la libertad pero igualmente por la igualdad y contra la injusticia; así, por cierto, deberíamos haber conmemorado también el bicentenario de la Independencia y el centenario de la Revolución. Aunque se trata de omisiones sintomáticas del estado de la República, no por ello dejarán de ser subsanadas por el ejercicio intelectual y político crítico y reflexivo, que es a lo que convocamos quienes hemos firmado el manifiesto por el México Social.

Insistimos en que la política de desarrollo social no puede continuar como rehén de las contingencias económicas que destruyen en unos cuantos años los avances de décadas. Los participantes en este cuarto diálogo queremos contribuir a la reflexión, a identificar las agendas prioritarias para concretar una reforma social, generar propuestas para modificar el entramado jurídico e institucional capaz de garantizar los derechos sociales en México, que sea paso franco a un nuevo régimen comprometido con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y un sistema global de protección social. Nuestro llamado busca replantear el curso de desarrollo

nacional; más allá de una mera renovación del andamiaje del poder, México requiere una verdadera reforma de orden social.

Los criterios más rigurosos de evaluación de la estrategia de desarrollo y de la política económica y social, deben ser la equidad, la remoción sostenida de la pobreza y los avances efectivos hacia la igualdad. Sólo mediante la construcción de una sociedad más equitativa e incluyente se podrá aspirar a un crecimiento económico sostenido, que a su vez sea un factor para garantizar la estabilidad política y la consolidación de las instituciones democráticas.

La gran reforma social que propugnamos, podría verse como un edificio modular construido por diferentes reformas de gran urgencia: la primera de ellas, la educativa, sin la cual nuestra inserción y contribución a una globalización justa será siempre parcial y limitada. La segunda, la reforma a la seguridad social, a fin de garantizar a todos el acceso universal y gratuito a la salud, a las pensiones básicas y a prestaciones como los servicios de guarderías de calidad, así como a un seguro de desempleo o un sistema de renta básica universal.

La otra gran reforma es la hacendaria-fiscal, con el propósito de dar orden y sentido al gasto público y al federalismo salvaje imperante, que ha

provocado la falta de coordinación y colaboración entre los distintos órdenes de gobierno, a la par que promovido la corrupción y la debilidad de las entidades federativas frente a un mercado rapaz de provisión de bienes y servicios sociales. Para construir todo esto, se requiere una economía centrada en la generación acelerada de empleos dignos y en los excedentes necesarios para la expansión de la infraestructura y, en especial, de los espacios institucionales necesarios para incorporar a los jóvenes a la educación media superior y superior, de las cuales la mayoría está ausente. Una conjunción de este tipo, al ponerse en movimiento, permitiría, progresivamente, darle viabilidad a un Estado de bienestar comprometido con la universalización de derechos y servicios básicos.

El eje de un acomodo social como el delineado, centrado en el bienestar para el conjunto de la sociedad y en la ampliación ambientalmente responsable de las capacidades productivas de la economía, tendrá que ser la reforma fiscal del Estado basada en un pacto social abiertamente redistributivo. Así, el presupuesto público tendrá que ser el espacio por excelencia para dirimir opciones y forjar acuerdos sociales y económicos de amplio espectro, un vehículo para la concertación política y la asignación de recursos con horizontes de mediano y largo plazo, donde queden consignados los compromisos de la sociedad con la equidad y la cohesión social.



Los temas de nuestra agenda confluyen en el gran reto de construir un Estado de bienestar, pero necesariamente aluden a asignaturas poco cubiertas o por cubrir. Entre ellas: un nuevo modelo laboral basado en derechos del trabajo y sociales exigibles; empleo, salarios mínimos y contractuales; distribución del ingreso, mercado interno y política industrial; abatimiento de la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad; desarrollo sustentable y viabilidad ecológica; patrones de consumo y producción; nuevas tecnologías y capacidades (investigación científica y tecnológica, innovación, educación e información); gobernanza (planeación, participación, transparencia, rendición de cuentas); desarrollo regional; federalismo hacendario y política fiscal; seguridad social; legalidad y acceso a la justicia.

La lectura de las ponencias reunidas en el presente volumen no deja lugar a duda alguna: los embates del dogma neoliberal contra el Estado desarrollista y sus mecanismos de protección social han dado como resultado una sociedad arrinconada por la inseguridad pública, personal, privada y social; un crecimiento sometido a la inercia del estancamiento estabilizador; y un Estado desgastado política y financieramente, ausente e incapaz de recuperar su papel rector y de promotor del desarrollo. Es esta combinación deficitaria de mal desempeño macroeconómico e implicaciones sociales desalentadoras, la que lleva a insistir en una revisión a fondo de la estrategia

de desarrollo, resultado de decisiones políticas y económicas que han hecho caso omiso del crecimiento a largo plazo, la atención a la pobreza y a la desigualdad.

Al final de cuentas, el dilema que hoy encara nuestro país y nosotros con él, es la configuración de una ruta distinta para inscribirnos y sacar provecho de la globalización y, de esa manera, abrir paso a una trayectoria de modernización incluyente que otorgue densidad a la democracia; o, bien, la resignación a los bajos ritmos de crecimiento económico y progreso social, impuestos por una modernización pasiva y conservadora, del todo opuesta a las tradiciones republicanas y justicieras de la historia de la formación nacional.

El papel de la política social, como componente de una estrategia de renovación y desarrollo, se ha vuelto crucial y decisivo en esta época de crisis global. De aquí nuestro compromiso con la reforma social del Estado como condición para avanzar en la reforma del Estado mismo.