

POBREZA Y DESIGUALDAD SOCIAL
RETOS PARA LA RECONFIGURACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. José Narro Robles
Rector

Dr. Eduardo Bárzana García
Secretario General

Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez
Secretario Administrativo

Dr. Francisco José Trigo Tavera
Secretario de Desarrollo Institucional

Lic. Enrique Balp Díaz
Secretario de Servicios a la Comunidad

Lic. Luis Raúl González Pérez
Abogado General

Renato Dávalos López
Director General de Comunicación Social



ESCUELA NACIONAL DE TRABAJO SOCIAL

Mtra. Leticia Cano Soriano
Directora

Mtra. Elizabeth Bautista López
Secretaria General

Mtro. Jorge Hernández Valdés
Secretario Académico

Lic. José Armando Hernández Gutiérrez
Secretario Administrativo

Lic. Humberto Isaac Chávez Gutiérrez
Secretario de Apoyo y Desarrollo Escolar

Lic. Patricia Valencia Oregón
Oficina Jurídica

Mtro. Alejandro Chirino Sierra
Jefe de la División de Estudios de Posgrado

Lic. María Eunice García Zúñiga
Jefa de la División de Estudios Profesionales

Lic. Carmen Casas Ratia
*Coordinadora del Sistema Universidad Abierta
y Educación a Distancia*

Dr. Pedro Isnardo de la Cruz Lugardo
Coordinador de Investigación

Lic. Norma Angélica Morales Ortega
Coordinadora del Centro de Educación Continua

Lic. Laura Limón Rivas
Coordinadora de Comunicación Social

Lic. Celeste Lucero Romero Castro
Jefa del Departamento de Publicaciones

**POBREZA
Y DESIGUALDAD SOCIAL**
RETOS PARA LA RECONFIGURACIÓN
DE LA POLÍTICA SOCIAL

Leticia Cano Soriano
(coordinadora)



Primera edición: 2013

© Leticia Cano Soriano (coordinadora)

© Ediciones Díaz de Santos

D. R. © Universidad Nacional Autónoma de México

Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F.

Reservados todos los derechos.

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

Ediciones D. D. S. México

Elisa 161, Col. Nativitas, C. P. 03500

Delegación Benito Juárez, México, D. F.

jnicasio@diazdesantosexico.com

<http://www.diazdesantosexico.com.mx/>

Ediciones Díaz de Santos

C/ Albasanz 2, 28037, Madrid, España

jmdiaz@editdiazdesantos.com

<http://www.editdiazdesantos.com>

ISBN: 978-607-02-4671-5 (UNAM)

ISBN: 978-84-9969-678-2 (Díaz de Santos)

Imagen de portada: *Pobreza y desigualdad social* de Arturo Tamés y Batta

Diseño de portada: Alejandra Carolina Ramírez Cázares.

Corrección ortográfica y de estilo: Adriana Guerrero Tinoco.

Diseño y formación de interiores: Aarón González Cabrera.

Fecha de edición: noviembre de 2013.

Impreso y hecho en México.

Índice

Prólogo.	11
José Narro Robles	

Introducción general	13
Leticia Cano Soriano	

PRIMERA PARTE

DEMOCRACIA Y DESIGUALDADES SOCIALES: EL RECLAMO AL ESTADO

Democracia, desigualdad y derechos humanos: el reclamo al Estado	17
Rolando Cordera Campos	

Pobreza y salud mental. La enfermedad mental, en México, tiene rostro de pobreza e inequidad.	27
María Elena Medina-Mora Icaza, Rebeca Robles García, Shoshana Berenson Gorn	

Pobreza y desigualdad en México: identificación y diagnóstico	43
Raymundo Miguel Campos-Vázquez	

El acceso a la alimentación como factor de desigualdad.	57
Felipe Torres Torres	

Migración forzada y cambio climático. De la crisis a los derechos humanos	73
Daniel Rodríguez Velázquez, Susana Estrella Alaniz Castilla, Jessica Ortega Soto	

Los rostros de la migración, ¿qué pasa con los migrantes en México?, ¿quiénes son?, ¿a dónde van y de dónde vienen?	105
Ana María Chávez Galindo	

La importancia de la configuración de una agenda migratoria, con un enfoque de desarrollo y derechos humanos para las personas migrantes en México.	119
Noemí Judith García Piña	

La inseguridad, la violencia, el miedo, una espiral antisocial	127
Nelia Tello Peón	
Violencia social, seguridad pública y miedo social.	137
René Alejandro Jiménez Ornelas, Xochitl Daniela Mejía Pacheco, Cecilia Nemesio Ramírez	
Discursos en torno a la migración laboral, el retorno y la reinserción social a partir de la identidad grupal en Xilitla, micro-región de la Huasteca Potosina (México)	153
Javier Carreón Guillén	
Los nuevos actores de la migración y pobreza en México: los urbanos.	175
Guillermo Campos y Covarrubias	

SEGUNDA PARTE
LA POBREZA Y LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

La última y la primera instancias: la asistencia social en México	187
Mario Luis Fuentes Alcalá	
Pobreza urbana y protección social	205
Alicia Ziccardi Contigiani	
Pobreza y horizonte de la política social	217
Leticia Cano Soriano, Pedro Isnardo de la Cruz Lugardo	
Leading Social Work into the 21 st Century.	229
Golam M. Mathbor	
El desarrollo local y la identidad del trabajador social ante la crisis de la globalización.	235
Enrique Contreras Suárez	
Medición de la pobreza en México. Pobreza y desigualdad social: retos para la reconfiguración de la política social	249
Gonzalo Hernández Licona, Ricardo Aparicio, Carlos Mora y Nayeli Salgado	
Derechos sociales y participación ciudadana	275
Carlos Arteaga Basurto	
Expresiones y prácticas recurrentes de la participación ciudadana.. . . .	291
José Luis Sainz Villanueva	

Participación ciudadana y Trabajo Social Comunitario para alcanzar derechos sociales . . . . .	.307
Roberto Mellado Hernández	
Violación estructural a los derechos económicos, sociales y culturales: fuente de desigualdad y pobreza . . . . .	.315
Andrea Kenya Sánchez Zepeda	
Las políticas compensatorias . . . . .	.335
Paulette Dieterlen	
La política social compensatoria: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades . . . . .	.345
Francisco Calzada Lemus	
Percepción de las políticas públicas desde Trabajo Social . . . . .	.353
María del Rosario Silva Arciniega	
Experiencias locales de desarrollo social . . . . .	.379
Silvia Galeana de la O	
Veinte años de experiencias de trabajo comunitario en el estado de Morelos . . . . .	.391
Alejandro Chao Barona	
Hacia una ciudadanía inclusiva. Experiencias de participación de personas en situación de pobreza extrema . . . . .	.403
Matt Davies	
Organizaciones e iniciativas ciudadanas en México: del fomento a las actividades de las organizaciones socio-civiles, a la construcción de políticas para el fortalecimiento y creación de organizaciones sociales . . . . .	.411
Elí Evangelista Martínez	

TERCERA PARTE
DESIGUALDADES

Circo volador: juventud y cultura popular en la ciudad de México . . . . .	.435
Héctor Castillo Berthier	
Desigualdad social y empleo juvenil . . . . .	.461
Silvia Vázquez González	

Juventud y sexualidad en México: deseo y protección	479
Rolando Díaz-Loving, Georgina García Rodríguez	
Los jóvenes y su condición de vulnerabilidad	499
Aída Imelda Valero Chávez	
La cultura de la violencia. Un desafío para el diseño de políticas compensatorias	513
Jesús Acevedo Alemán	
Violencia de género: una dimensión de terror	533
Julia del Carmen Chávez Carapia	
Búsqueda de ayuda formal e informal de mujeres que sufren violencia de pareja	553
Sonia Frías Martínez	
¿Política social con perspectiva de género? Una mirada al Distrito Federal	571
Guadalupe Jardón Solís	
Conclusiones generales	581
Leticia Cano Soriano	
Sobre los autores	585

Prólogo

José Narro Robles¹

Vivimos tiempos paradójicos. Nunca en la historia de la humanidad había sido posible una existencia con los niveles de calidad de vida, conocimiento, comunicación y de longevidad como los actuales. Jamás, tampoco, había padecido nuestra especie tanta desigualdad, inequidad, exclusión y violencia como las que privan en la actualidad.

A lo largo de las últimas décadas, se ha pretendido que toda solución a esta grave problemática estriba en un esquema sustentado en las leyes del mercado y en su consolidación. El mercado ha sido entronizado de forma equivocada. En efecto, hoy, no sólo está claramente demostrada la ineficacia de tal proyecto, sino que se ha constituido en un imperativo impostergable la necesidad de replantear el modelo de desarrollo humano y económico, sin sesgos ideológicos y por supuesto con perspectiva de justicia social.

Lo cierto es que la aplicación inadecuada de recursos públicos, la dispersión de programas, la falta de coordinación entre acciones y sectores participantes, la carencia de una estrategia de empleo y desarrollo regional y local, entre otros factores, han impedido generar un desarrollo igualitario que empiece por satisfacer las necesidades de los núcleos que más apoyo requieren.

Los pasos a dar para afrontar en forma decidida esta inercia tan perjudicial implican, de manera irrenunciable, la reconfiguración diferenciada y regionalizada de las políticas públicas y sociales en México, sustentadas en diagnósticos multidisciplinarios en todos los ámbitos que conciernen a los sectores más desprotegidos.

Las desigualdades socioeconómicas que prevalecen en el país están en el origen de los elevados índices de hambre y desnutrición, de insalubridad y enfermedad, de inseguridad y de violencia que hoy padecemos. Persisten además omisiones gravísimas en torno a la atención a la familia, al caso de los jóvenes y los indígenas, a la equidad de género o a la participación comunitaria, mismas que constituyen un impedimento serio para el ejercicio de los derechos sociales fundamentales de los núcleos afectados. A

¹ Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México.

ello se suman la carencia de oportunidades educativas y laborales, así como procesos de exclusión y vulnerabilidad en contextos de pobreza y desigualdad.

Todos estos son temas que requieren abordarse con absoluto rigor y responsabilidad, tal como lo hacen en este libro sus distintos autores, demostrando con ello que, por el contrario, las políticas orientadas a lograr la inclusión, la igualdad, la paz, el respeto a la pluralidad y la dignidad humana, requieren incentivarse de manera tal que la población objetivo pueda asumirse, más que como receptora de sus beneficios, como partícipe activa de su propio desarrollo.

La obra que el lector tiene en sus manos es resultado de la intervención de múltiples y destacados especialistas a lo largo del Congreso que le da título, organizado en marzo de 2013 por la Escuela Nacional de Trabajo Social, y pretende ser un punto de referencia útil y eficaz para la instrumentación de nuevas políticas. Tiene por ello el potencial para erigirse en una aportación importante para el Plan Nacional de Desarrollo.

Representa, en ese sentido, un ejercicio representativo de la vocación humanista y científica de la UNAM en beneficio de la sociedad a la que se debe, además de que refrenda la convicción irrenunciable de nuestra Institución, en el sentido de que el conocimiento es el mayor capital con el que contamos para enfrentar y resolver, en pro de la humanidad, los grandes desafíos de nuestro tiempo.

Cuando en México se logren superar la pobreza, la desigualdad, la exclusión, y el trato discriminatorio hacia grupos con culturas y formas de vida diferentes a la nuestra, cuando el espíritu de las leyes orientadas a prevenir y atender estas condiciones pase de ser una aspiración para convertirse en realidad, sólo entonces podremos decir que hemos alcanzado como nación un estatus distinto al que impera en la actualidad.

Para ello, urge que México y sus instituciones tomen efectivamente la determinación de avanzar hacia horizontes más promisorios y esperanzadores. No se trata, por tanto, de saber qué es lo que debe hacerse, cuanto de llevarlo a la práctica con urgencia, porque el país y su población lo merecen. Ciertamente, el contenido de este volumen está destinado a contribuir a la consecución de dicho propósito.

Ciudad Universitaria, 2013

Introducción general

Leticia Cano Soriano¹

México es un país considerado, por las Naciones Unidas, con un nivel de desarrollo humano elevado y, sin embargo, mantiene altos índices de pobreza, condiciones estructurales que profundizan las desigualdades sociales y una política social que no encauza los destinos de individuos y comunidades hacia un bienestar social duradero.

La pobreza como fenómeno central de desigualdad/exclusión social duraderas en México obliga a reformular las premisas sobre la cuestión social y, a la vez, reconstruir las bases diagnósticas, sociales e institucionales sobre las que se edifican e instrumentan las políticas públicas y la política social.

Pobreza y desigualdades son ejes imprescindibles para reflexionar los ámbitos y escenarios de reconfiguración de la política social en México. El tema exige una reflexión y la articulación de propuestas colectivas que permitan recuperar la importancia de políticas públicas sustentadas en diagnósticos multidisciplinares de nuevos riesgos y vulnerabilidades sociales; privilegiar el tema de la prevención y su aplicación transversal a políticas y programas sociales; atender las causas que propician los elevados niveles de inseguridad, violencia y miedo social; así como reorientar la política social sobre la base de capacidades de los actores y organizaciones sociales a escala socio-territorial, con perspectiva de sustentabilidad y de género.

La cuestión social como eje transversal en las políticas públicas nos permitirá dar a los jóvenes y mujeres de México su lugar en la atención social de Estado ante graves procesos de exclusión, desigualdad, violencia y precariedad que dejan expuestos sus derechos y oportunidades de vida: experiencia de exclusión y condiciones de desigualdades que en particular se vuelven ominosas en sus perjuicios cuando son experimentadas por los más pobres entre los pobres de México.

Formular planteamientos sociales de alcance multidisciplinar implica la importancia de dimensionar diversos ámbitos de actuación pública para la reconfiguración de la política social: asumir que a pesar de los muchos programas dirigidos a combatir o superar la pobreza, en los hechos duros de la distribución de los recursos públicos y

1 Profesora asociada "C" Tiempo Completo Definitivo. Directora de la ENTS-UNAM.

su financiamiento sobrepasa la marginalidad de la cuestión social, sometida a criterios que redundan en su reproducción.

Por esto es necesario valorar el impacto de una política nacional que recupere en beneficio de todos la capacidad de propiciar transformaciones sociales duraderas: fomentar la participación laboral femenina es mucho mejor que implementar estrategias de corto plazo que apuestan por la formalización en la economía y, al mismo tiempo, enfrentar las consecuencias de la insustentabilidad de los modelos de desarrollo en sus efectos particulares de expulsión masiva de población; comprender que la pobreza, desde el imaginario social de los migrantes, es producto de la pobreza misma y que ellos, en los países receptores, aumentan aún más la población pobre en el mundo.

Desde Trabajo Social y las ciencias sociales se sugieren reformas a fondo de la política social para que verdaderamente alcance a los universos sociales excluidos y olvidados del desarrollo.

La arista de universalidad implica necesariamente la participación ciudadana y la comunitaria desde un enfoque regional en el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas sociales y las políticas públicas: considerando que la participación es una forma superior de la organización de la vida social y que la vida democrática va más allá de lo formal y representativo.

Una visión social y una instrumentación democrática con enfoque regional de la política social nos permitirá cerrar las brechas que impiden que entidades y comunidades sigan estando a la zaga del país para resolver los más altos índices de mortalidad y desnutrición infantil, avanzar en la calidad, eficacia y corresponsabilidad de las políticas públicas en todo el país.

Se trata de privilegiar el impulso de diagnósticos multidisciplinares que permitan aquilatar la importancia de instrumentar nuevos modelos y estrategias de prevención social de adicciones, de violencias, de embarazos prematuros, de obesidad, de problemáticas de salud en universos sociales con mayor exposición a la vulnerabilidad y la exclusión sociales: indígenas, niñez, jóvenes, personas con discapacidad y personas adultas mayores.

Esta dimensión nos permitirá reconfigurar las estrategias y los modelos de intervención y atención sociales, incentivar los procesos de capacitación, profesionalización y vocación de servicio en los diversos sistemas e instituciones sociales de México.

Resulta, por tanto, de vital importancia que los decisores nacionales en materia de política económica, política social y políticas públicas consideren las visiones, proyectos, diagnósticos y experiencias comunitarias que abrevan actores de la academia en nuestro país.

PRIMERA PARTE

Democracia y desigualdades sociales: el reclamo al Estado

Democracia, desigualdad y derechos humanos: el reclamo al Estado

Rolando Cordera Campos¹

México se presenta hoy, tras casi treinta años de haber iniciado una fase de profundos cambios en su forma de desarrollo y organización estatal, como un país en extremo desigual y con enormes cuotas de pobreza y vulnerabilidad. Ni desde el punto de vista ético ni desde la óptica del tamaño y diversidad de su estructura económica, que la ubican como la decimocuarta economía del mundo, se puede justificar la combinación de pobreza, desigualdad, desempleo disfrazado de informalidad, concentración del ingreso y desprotección que nos caracteriza.

En nuestro caso, además, las desigualdades están en prácticamente todos los ámbitos de la vida política, económica, social y cultural: desde la distribución de los ingresos y la riqueza, la calidad y cantidad de los empleos, la tecnología y la productividad, el acceso efectivo a los derechos sociales constitucionalmente consagrados, hasta la participación política, todo aparece cruzado por la desigualdad y destinado a reproducirla.

La desigualdad suele estar asociada, en primer término, con la pobreza, donde se daría cita la vertiente económica con la de la justicia, para configurar un primer hiato de las distorsiones a que han llegado las conexiones entre la economía y la sociedad en México. Lo que resulta de esta circunstancia es la inclinación de diferentes grupos de la comunidad a soslayar su centralidad, a volverla opaca, o a presentarla como un

¹ Profesor emérito de la Facultad de Economía, doctor *Honoris Causa* por la UAM y coordinador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo en la UNAM.

elemento contingente susceptible de ser superado con el crecimiento económico y las políticas específicas dirigidas a su remoción.

Sin embargo, aunque no siempre de una manera expresa inscrita en una visión integral de nuestra problemática, esta asociación es recogida de diversas formas por el pensamiento social mexicano, sea para engarzar una crítica del estado de cosas existente, sea para alertar a los que mandan sobre la presencia ominosa de los “bárbaros”. Infortunadamente, en mucha de la literatura nacional ha tendido a vincularse a la desigualdad con el rencor social, al que se le ve como su expresión unívoca, lineal, prácticamente única y no como un cáncer social que carcome las potencialidades de la comunidad nacional.

A la desigualdad, en este sentido, se le entiende sobre todo como fuente del estallido de la gleba, reduciéndola en escenarios ominosos o catastróficos. Así, se reduce la posibilidad de traducir su estudio o registro político o moral en fórmulas políticas y diseños institucionales dirigidos a disolver sus núcleos primordiales, alojados en el privilegio del poder o la riqueza concentrada.

Al no inscribir a la desigualdad en el escenario de la política y el desarrollo, como el meollo de la economía política nacional, se le convierte en costumbre, cuando no en cultura. Y el círculo de la complacencia se cierra en una visión dominada por las imaginерías de los satisfechos.

Desigualdad vs. derechos: numeralia

Si bien puede establecerse una relación fuerte entre pobreza y ciclo económico, las oscilaciones de la primera no dejan de estar vinculadas con las estrategias y políticas diseñadas para paliarla o, de ser el caso, superarla. Sin embargo, en México los datos que dan cuenta de la magnitud de la desigualdad no han variado notablemente en los últimos treinta años.

Si observamos a la población en grupos ordenados a partir de su ingreso, de acuerdo con la tabla anterior, 10% de los mexicanos más pobres recibe tan sólo 1.2% del ingreso monetario, mientras que 10% más rico se queda con 38.2%. Si hacemos los grupos más grandes, 20% de los mexicanos más pobres recibe tan sólo 3.9% del ingreso monetario, mientras que 20% más rico se queda con 54.3%. Si lo consideramos en términos de pesos y centavos, 10% más pobre recibe en promedio 316.16 pesos mensuales *per cápita*; mientras que 10% más rico en promedio recibe 1 609.38 pesos.

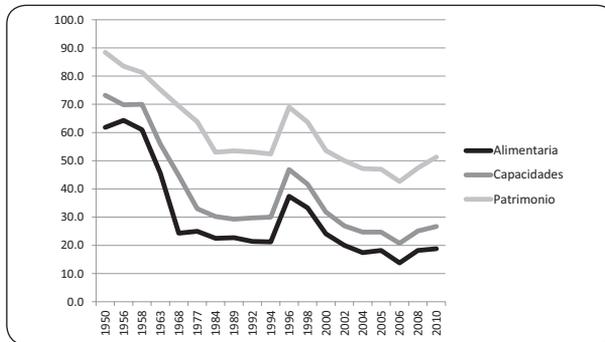
Tabla 1. Distribución porcentual del ingreso monetario

Deciles	1977	1984	1989	1992	1994	1996	1998	2000	2004	2008	2010
I	1	1.4	1.1	1	1	1.1	0.9	1.1	1.2	1.2	1.2
II	2	2.5	2.3	2.1	2.1	2.3	2	2.1	2.6	2.4	2.7
III	2.9	3.6	3.3	3.1	3	3.2	3	3.1	3.6	3.4	3.7
IV	4	4.6	4.4	4	3.9	4.1	4	4.1	4.5	4.4	4.7
V	5.2	5.8	5.5	5.1	4.9	5.2	5.2	5.2	5.6	5.5	5.8
VI	6.6	7.3	6.7	6.3	6.2	6.5	6.5	6.6	6.9	6.9	7.1
VII	8.5	9.2	8.5	8.1	8	8.2	8.2	8.3	8.6	8.7	8.9
VIII	11.6	12	11	10.8	10.5	10.9	10.9	10.8	11.1	11.2	11.5
IX	17.1	16.8	15.6	15.9	15.6	15.6	16	15.9	15.9	15.9	16.1
X	41.2	36.8	41.6	43.6	44.7	42.8	43.3	42.7	39.9	40.3	38.2

Fuente: Cortés, 2012.

La dureza de la desigualdad mexicana se redobla si se considera que los niveles de pobreza alcanzan magnitudes enormes. A pesar de los esfuerzos estatales empeñados en reducirla y de la “acumulación social” que el crecimiento económico rápido del pasado permitió, la actual proporción de pobres de todo tipo obliga a reconocer que la de México es una sociedad pobre.

Gráfica 1. Evolución de la pobreza por ingreso, 1950-2010 (porcentajes de personas)

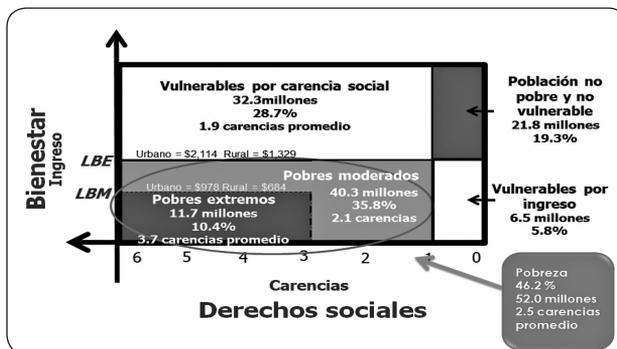


Fuente: elaboración propia a partir de Székely, 2006 y Coneval, 2012.

El enfoque de derechos en la metodología de medición de la pobreza introducido a partir de los cambios en la Ley General de Desarrollo Social, ha permitido la identificación más precisa de carencias específicas de la población. Sin embargo, los datos que arroja esta nueva metodología lejos están de ser menos preocupantes: en 2010, 46.2% de la población mexicana era pobre, con dificultades para acceder a servicios de salud, educación, seguridad social, alimentación, una vivienda de calidad y los servicios básicos que ésta requiere. Y del total de mexicanos, 11.7 millones, 10.4%, era pobre en extremo.

Además, esta nueva metodología ha sumado a la categoría de pobres la de “vulnerables”, los que son clasificados bien porque tienen un ingreso insuficiente o porque la falta del cumplimiento de sus derechos sociales les ubica en una situación muy vulnerable ante cualquier cambio de su, por sí, precaria situación. En esta categoría están 38.8 millones de mexicanos, 34.5% de la población. Y, solamente, 19.3% de la población se encuentra en una situación de seguridad, ya que tienen garantizado el pleno ejercicio de sus derechos y poseen el ingreso suficiente para cubrir sus necesidades.

Gráfica 2. Pobreza multidimensional en México, 2010



Fuente: Coneval, 2010.

Si a los números anteriores se agregan los datos y las tendencias de la transición demográfica, se tendrá una idea más precisa del significado de la combinación de desigualdad y pobreza para la viabilidad de la nación.

En términos de grupos sociales, la pobreza tiene una incidencia diferenciada cuyas características de asociación bien pueden ser la edad (menores de 18 y mayores de 65 años de edad), ubicación, lengua, género, entre otras. En las zonas rurales, el porcentaje de personas en pobreza es de 64.0 de la población total; mientras que en las zonas urbanas es de 40.5 por ciento.

En términos de hablantes de lenguas indígenas, en 2010 el porcentaje ascendía a 79.3, 3.4 puntos mayor que en 2008. Dicho con otras palabras, 100 mil indígenas pobres adicionales en el bienio, aumento al que ciertamente contribuyó la doble crisis global iniciada en 2007-2008 (de precios de los alimentos y financiera y recesiva).

Los adultos mayores que se encontraban en situación de pobreza ascendían a 45.7%, 3.5 millones de personas de 65 o más años; de ellos, 2.7 millones eran pobres moderados, y 0.8 millones estaban en pobreza multidimensional extrema.

El porcentaje de la población menor a 18 años en situación de pobreza era de 53.8%, 21.4 millones. Es de apuntar que éste es el grupo con mayor porcentaje de pobreza en el país. La importancia que tiene este grupo, sin menospreciar de ninguna manera los impactos de la pobreza en los otros sectores sociales es que es, precisamente, el de los niños y jóvenes, donde debería estar la base para montar una relación productiva entre economía transformada y estructura demográfica.

Desde hace más de veinte años, se ha dicho que el país gozaba de un "bono demográfico" que ofrecería fuerza de trabajo joven, abundante y calificada, lo cual lo convertiría en un activo para el desarrollo. Hoy tenemos que registrar el desperdicio de dicho bono, que se ha filtrado hacia la informalidad laboral y la emigración, cada vez más dominada por los jóvenes urbanos, cuando no a engrosar las filas del crimen organizado.

En México, el destino del bono demográfico puede desembocar en una peligrosa demografía política, dadas la insuficiencia institucional para incluir a todos los jóvenes en los sistemas educativos y la reiterada incapacidad de la economía para incorporarlos a la economía formal, protegida. En 2010, se estimó que la escolaridad media era de 8.6 años. Además, la mitad más pobre de la población no alcanzaba los seis años promedio de escuela, en tanto que el decil más rico tenía en promedio 10.5 años.

Es a la luz de estos retos, viejos o nuevos, pero más que nada históricos, que se justifica insistir en la necesidad de un nuevo curso de desarrollo. Un proyecto en el que el centro esté en la superación de la cuestión social como la hemos descrito, como punto de partida y fundamento político y ético para llevar a cabo una profunda reforma y renovación del Estado.

Esta renovación estatal debería dirigirse a construir un Estado que, además de democrático y de derecho, estuviera en condiciones de ser el impulsor y garante de derechos sociales universales, para volverlos criterio central de evaluación del desempeño económico, así como punta de lanza de una efectiva ampliación y profundización democrática.

En esta perspectiva, es menester recuperar los fundamentos del enfoque de los derechos humanos (Jusidman, 2004) aplicado explícitamente a la superación de la cuestión social. Esta combinatoria de principios y estrategias permitiría avanzar en

una revisión consistente del sistema de protección social para delinear los términos de una concepción actualizada y dinámica del Estado de Bienestar, para así incorporar a sus tareas y prioridades los nuevos riesgos sociales y las nuevas vulnerabilidades que han traído consigo la globalización y su crisis, pero también la propia evolución política, económica y cultural de México.

Así, sería preciso:

- a) Reconocer que todos somos dignos por nuestra calidad de personas y el Estado tiene la obligación de respetar, proteger, garantizar y promover todos nuestros derechos humanos, tanto los civiles y políticos (DCP), como los económicos, sociales, culturales y ambientales (DESC).
- b) Reconocer la universalidad, inalienabilidad, la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos como fundamento para la construcción de un nuevo Estado de Bienestar. La complejidad de la realidad social pone en evidencia la indivisibilidad y la interdependencia entre los derechos humanos y demanda de intervenciones complejas en lo social, lo político, lo económico y lo cultural. La vulnerabilidad económica evidenciada por la pobreza y por la desigualdad guarda una estrecha relación con la falla en los sistemas de justicia que soslayan la corrupción, la ilegalidad, la concentración y el abuso de los recursos. La violencia en los campos económicos como el despojo, la extorsión, los sobrepagos en tarifas o la violencia social como son los secuestros, las violaciones, las desapariciones, las discapacidades y muertes por accidentes de tránsito, o el abandono se relacionan con el acceso a la justicia, a la reparación del daño, a la no repetición y a la realización de los derechos políticos como la elecciones periódicas, la revocación del mandato, la rendición de cuentas, la transparencia y la participación.

Proponer a la igualdad como gran propósito articulador de un nuevo curso de desarrollo parece ser la senda más segura, aunque no lineal ni libre de obstáculos. Asumiendo los panoramas ominosos que tenemos enfrente, así como que la globalización y su código neoliberal están cuestionados, es necesario asumir que como parte activa de una sociedad global en construcción debemos ser capaces de tejer, desde dentro, los consensos y acomodos políticos necesarios para asegurar un mínimo de estabilidad y legitimidad de nuestros estados nacionales.

Lo que hoy predomina es una relación cada vez más complicada y conflictiva entre el Estado y la ciudadanía, que atenta contra la continuidad del crecimiento económico y la propia reproducción de la democracia. De esta conflictividad y complejidad, exacerbadas por la forma en que se ha desplegado la crisis actual, podríamos destacar una agenda de investigación, vinculada tanto a la necesidad de moderar e institucionalizar

los conflictos políticos, con base en el conocimiento de la historia política de cada Estado, como la viabilidad de las políticas sociales.

También habría que repensar el rol y las capacidades que se exige de los estados democráticos en la globalización, frente a una ciudadanía y a unas sociedades civiles renuentes a cooperar fiscal y productivamente, pero exigentes sin concesiones de una provisión diversa de bienes públicos, potenciada por la comunicación globalizada.

En esta perspectiva, la noción de “ciudadanía global” le plantea un desafío mayor a las formas tradicionales de abordar desde el Estado la cuestión de las relaciones institucionales entre los actores sociales y políticos, desde una perspectiva de soberanía nacional que hoy tiene que admitir la expansión de restricciones de vocación global, como serían, por un lado, la migración y, por otro, la amenaza del cambio climático. Así, el Estado se ve obligado a responder a unos reclamos y desigualdades que amenazan no sólo a la democracia, sino además a la viabilidad económica misma de la nación, mediante la reelaboración de instrumentos eficaces de política social de alcances supranacionales que exigen de unos formatos de cooperación internacional prácticamente inéditos (Tulchin y Brown, 2002).

El quiebre de la trayectoria igualitarista, inaugurada al calor de la Gran Depresión de los años treinta del siglo xx y afirmada como cultura y orden institucional en la segunda posguerra, recoge los efectos de una gran transformación regresiva en los valores que articulan la convivencia moderna. Se linda, en todo el globo, con una anomia corrosiva que pone contra la pared el sentido mismo de la civilización como la hemos conocido y vivido.

Los problemas que la desigualdad le plantea a la democracia suelen soslayarse, con el pretexto de que la fase que se vive hoy es de recuperación del crecimiento y de consolidación democrática. Sin embargo, a medida que pasa el tiempo, lo que sobresale es la afirmación de la inequidad, junto con la ineficacia estatal en lo tocante a la reducción significativa de la pobreza.

El lenguaje democrático es un lenguaje de igualdad ante las leyes y en las urnas. Históricamente, al concretarse este tipo de igualdad, la democracia ha sido la fuente de un discurso mayor, en ambición y alcance, que busca trasladar la igualdad jurídica y política a regímenes organizados para ofrecer, y progresivamente asegurar, dosis crecientes de cohesión social basadas en el acceso igualitario a los bienes básicos de la vida.

¿Qué tipo de orden requerimos? ¿Qué Estado puede surgir? ¿Cuáles serán las implicaciones para la democracia y la política social? ¿Qué tipo de capacidad estatal requiere un modelo alternativo de desarrollo? ¿Cuáles serían las implicaciones para la democracia? ¿Cuál es el potencial y las limitaciones del papel de la sociedad civil para asegurar no sólo la democracia, sino también la reducción de la pobreza y la desigualdad?

¿Puede haber democracia sin cohesión social? ¿Puede durar la democracia por un tiempo prolongado en condiciones de aguda desigualdad y pobreza? ¿Puede un gobierno democrático combinar el pluralismo y la gobernabilidad con políticas de Estado dirigidas a construir escenarios institucionales que propicien la equidad y avanzar hacia una sociedad igualitaria? He aquí una batería de cuestiones que demandan de atención seria y rigurosa, pero de inmediato.

En forma telegráfica, termino anotando algunos de los quehaceres más apremiantes del Estado, si quiere responder a este reclamo y tomar conciencia de las implicaciones profundas de los cambios de estructura e instituciones que él mismo impulsó. “Tomar conciencia” para un Estado puede significar muchas cosas.

En nuestro caso, implica asumir el compromiso de una reestructuración de organismos, agencias, mentalidades y conductas, orientada a convertirlo en un Estado Social. Sólo así podrá internalizar congruentemente el reclamo social, para estar en sintonía con la necesidad urgente de ser, efectivamente, un Estado democrático de derecho.

Para ser un Estado Social, democrático y de derecho, el Estado mexicano tiene que ser un “Estado de los derechos”, en condiciones de asegurar una secuencia de políticas sociales que sean compatibles con un crecimiento económico rápido, sostenido, y financieramente sustentable. Es decir, tiene que ser un auténtico “Estado fiscal” cuya legitimidad dependa de una eficiencia y una eficacia comprobadas en materia de contribuciones y asignaciones hacendarias.

Un Estado como el que se requiere para sortear las tormentas globales y las pugnas distributivas que se avecinan, tendrá que forjarse al calor de una confrontación entre la concentración del privilegio a que se ha llegado y el reclamo plebeyo que exige formas tangibles de redistribución social. En este sentido, la noción de derechos fundamentales y, en especial, de derechos económicos, sociales y culturales constitucionales, es tal vez la única vía para erigir un cauce políticamente eficaz para una convulsión social que parece inevitable.

Esta centralización de los derechos sociales podría ser un vector creativo para modular la economía y la política, cuyos actores principales se ven absorbidos por reflejos extremadamente competitivos, incapaces de generar reacciones cooperativas que pudieran sostener y renovar las instituciones estatales de protección de la sociedad y de la naturaleza. A diferencia de lo ocurrido en otras épocas de gran cambio estructural, en la actual puede intentarse, a través del Estado y de una política democrática de derechos, una planeación del reclamo social, destinada a superar la pobreza y la desigualdad y a consolidar y dar rostro humano a la economía globalizada y a la democracia misma.

Referencias

- Coneval, "Medición de la pobreza. Anexo estadístico 2012", disponible en: <<http://web.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Anexo-estad%C3%ADstico-pobreza-2012.aspx>>.
- Cortés, F. (2012), *Medio siglo de desigualdad en el ingreso en México*, documento de trabajo, PUED, UNAM.
- Emmerich, N. (2012), "La gobernabilidad democrática en México", ponencia presentada en la Cámara de Diputados, disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal/CRV-V-18-12.pdf>>.
- Jusidman, C. (2004), "Derechos económicos, sociales y culturales", en Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México.
- Przeworki, A. (1995), "Las restricciones económicas en las decisiones políticas", *Revista Internacional de Filosofía Política*, (6), España.
- Székely, M. (2006), "Perspectivas sobre la pobreza y la desigualdad en México: 'hay que correr más rápido que el tigre'", *Este país*, 181, abril, México, disponible en: <http://estepais.com/inicio/historicos/181/4_propuesta4_perspectivas_szekely.pdf>.
- Tulchin, J. y A. Brown (2002), *Democratic Governance & Social Inequality*, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Lynne Rienner Publishers, Boulder.