
Notas de coyuntura

**La mano visible: la política social a seis años
de la Cumbre de Desarrollo Social
en la perspectiva del siglo XXI.
Reunión-diálogo¹**

*Centro Tepoztlán
Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México*

EN COOPERACIÓN CON EL CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOLOGICOS (CES) de El Colegio de México, el Centro Tepoztlán llevó a cabo el día 5 de diciembre de 2001 una Reunión-diálogo sobre *La mano visible: la política social a seis años de la Cumbre de Desarrollo Social en la perspectiva del siglo XXI*. La exposición del tema estuvo a cargo de Cynthia Hewitt, Directora Adjunta del Instituto de Investigación de la Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), con sede en Ginebra, Suiza, asociada del Centro Tepoztlán, ex profesora-investigadora del CES (1980-1984). Los comentaristas fueron Gustavo Verduzco, Director del CES, y Rosa María Rubalcava, ex Directora de la Unidad de Cómputo de El Colegio de México y asociada del Centro Tepoztlán. Víctor L. Urquidi, Profesor Emérito de El Colegio de México y asociado del Centro Tepoztlán fungió como moderador y presentador.

Los antecedentes de esta Reunión-diálogo se encuentran en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Social llevada a cabo en Copenhague en 1995. En el año 2000, se efectuó en Ginebra la Conferencia de las Naciones Unidas denominada Copenhague+5, a fin de evaluar lo logrado desde 1995 y sentar orientaciones para el siglo XXI. Uno de los principales documentos examinados en esta conferencia fue el informe del UNRISD titulado *La mano*

¹ Este material fue transcrito por el Centro Tepoztlán y turnado a la revista *Estudios Sociológicos* por el profesor Víctor L. Urquidi.

visible: asumir la responsabilidad por el desarrollo social,² en cuya redacción participó la propia Cynthia Hewitt. A continuación se transcribe su exposición inicial, seguida de las de los comentaristas y de una síntesis del debate general.

Exposición de Cynthia Hewitt de Alcántara

El informe *La mano visible: asumir la responsabilidad por el desarrollo social*, que da nombre a esta Reunión-diálogo, explora los esfuerzos recientes para reafirmar el valor de la equidad y la cohesión social en un mundo cada vez más individualista. Los mercados no tienen en sí capacidad para imaginar o crear una sociedad justa para todos, por lo que se sostiene que “las manos visibles” del gobierno y los seres humanos con sentido firme del bien público pueden lograr ese objetivo. Ello entraña la necesidad de una crítica a la posición neoliberal. Debe reconocerse además que frente al mito del mercado autorregulador no existe en materia social alternativa a una política de “mano visible” que haga hincapié en los valores humanos, las ideas y las políticas positivas. El estudio del UNRISD es en consecuencia, a lo largo de sus ocho capítulos, un llamado a la organización ciudadana, la democracia y las instituciones públicas, que se hace eco de los temas tratados originalmente en la Cumbre de Copenhague de 1995 y tiene en cuenta las condiciones presentes y las tendencias en la política social que se vienen planteando en los últimos años. Su contenido abarca el tratamiento de la política social frente a las políticas económicas, el financiamiento del desarrollo social, la condición frágil de las sociedades democráticas, la nueva misión del sector público, el papel de las empresas transnacionales, las sociedades civiles, el desarrollo de la mujer, y la necesidad del desarrollo sustentable.

La situación en el año 2000 mostró un cuadro desolador, de recesión o crecimiento débil de los PIB, crisis financieras, descenso del salario real, desempleo e incremento de los empleos temporales e informales, incremento de los índices de pobreza y metas muy alejadas de lo que la sociedad civil desearía. Se estima que ese año la mitad de la población mundial vivía en condiciones calificadas como de pobreza, con ingreso medio diario de dos dólares (moneda de Estados Unidos). El índice de pobreza fue mayor que cinco

² *Visible Hands: Taking Responsibility for Social Development*, Ginebra, UNRISD, 2000. Este reporte fue redactado por un equipo editorial coordinado por Peter Utting. La traducción al español es de Sergio Alcántara Ferrer y está acompañada de una sinopsis en español.

años antes, cuando se llevó a cabo la Cumbre de Copenhague. Se registró asimismo un incremento de la desigualdad en general. Es, pues, evidente que se requiere implantar políticas sociales que eviten y remedien esta perspectiva. Por desgracia, esto ocurre cuando a la vez se dispone de menos recursos financieros para las políticas sociales, y se debilita la capacidad del sector público, sin las reformas indispensables.

En materia de financiamiento de la política social se advierte la ausencia de ideas contundentes y nuevas, además de ineficacia en el uso de los recursos existentes, lo que revela que las políticas económicas tampoco son adecuadas para lograr los objetivos de la política social. Es válida la pregunta de quién paga hoy las políticas sociales, frente a sistema tributario cada vez menos distributivos. La globalización ha afectado la recaudación de impuestos en tanto establece con frecuencia deducibilidades indebidas y paraísos fiscales. Tampoco se han resuelto los aspectos de largo plazo de los actuales niveles de endeudamiento externo, ni los del acceso de los países de desarrollo intermedio a los mercados financieros. El excesivo endeudamiento y el peligro de que se declaren moratorias de deuda, afectan negativamente la política social.

Es indispensable repensar el papel del Estado en la política social. No basta que se establezcan fondos de lucha contra la pobreza cuando a la vez se reduce la cobertura social universal, lo cual es contradictorio. Donde existen índices de pobreza masiva, los beneficios selectivos difícilmente pueden resultar eficaces. Además, se advierte mucha duplicación de esfuerzo y falta de continuidad. Las ONG también se encuentran ante crecientes dificultades para reunir los financiamientos necesarios. Los efectos de esta situación se ven en los deterioros físicos de las escuelas y las clínicas de salud y de sus servicios. Se ha hecho excesivo énfasis en la privatización de la seguridad social como solución a los problemas que aquejan a los fondos de pensiones. También se presentan muchos casos de disminución del acceso a los servicios sociales mediante el cobro de cuotas a personas de escaso ingreso.

En consecuencia, el informe del UNRISD llega a la conclusión de que es indispensable una revisión de las políticas sociales. En particular, además, se requiere definir cómo pasar de las ideas a la acción, en lugar de limitarse a implementaciones a medias y a meras campañas contra la pobreza. Es evidente que las nuevas políticas sociales deberán a su vez descansar en nuevas políticas económicas que refuercen los mercados internos y promuevan la capitalización del propio Estado. Es urgente integrar la política social en las políticas y el pensamiento económico.

Comentario de Gustavo Verduzco

A nivel internacional queda claro que la Declaración de Copenhague de 1995 no pasó de ser, como en tantas otras conferencias multilaterales, una declaración de “buenas intenciones”, por más que se intente movilizar la opinión de las sociedades civiles. El informe del UNRISD sobre la “mano visible”, objeto de la presente discusión, revela que es un documento que merece detallado estudio y amplio respaldo. Algunas de las soluciones han de avalarse con la generación de mayor volumen de fondos internacionales y con políticas nacionales mejor diseñadas. El concepto de sociedad civil se entiende en lo general de manera demasiado amplia, ya que en muchos países, como en México, hay gran diversidad de condiciones y oportunidades, enormes zonas rurales marginadas, organizaciones no gubernamentales muy débiles. Por otra parte, es evidente que las ONG no pueden sustituir al Estado; por lo demás, tienden a actuar mejor en asuntos políticos que en materia de asuntos económicos. Los microcréditos no sacan a casi nadie de la pobreza, pero pueden ser un apoyo adicional. A este respecto se advierte cierta ambigüedad en algunas de las recomendaciones del documento del UNRISD. Las remesas de los trabajadores migrantes al extranjero son desde luego un apoyo, pero no debe exagerarse su alcance. Es obvio que en materia de política social es preciso integrar mejor todos los aspectos y problemas.

Comentario de Rosa María Rubalcava

A su juicio el informe del UNRISD es muy valioso; sin embargo, considera que habría sido útil insistir en muchos antecedentes de la situación de 1995. Por ejemplo, casi no se trata acerca de la evolución demográfica. Se advierte falta de colaboración interinstitucional, por ejemplo, con las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas, entre ellas la CEPALC, que ha tratado en años recientes la problemática social en la región latinoamericana, aunque sus informes, al igual que los del UNRISD, carecen de suficiente difusión.

En México, donde la situación social de la población de ingresos medios y bajos se ha deteriorado en los últimos 20 años, la efectividad de los distintos organismos encargados de aplicar programas de política social ha sido escasa debido a excesos del enfoque tecnocrático, como ocurre en la mayoría de los países. En muchos casos, la política social no se ha enfocado de manera adecuada en la realidad de la familia y de la comunidad; ha dependido demasiado de índices simplistas de pobreza. En la situación mexi-

cana, cabe señalar que en las localidades de menos de 2 500 habitantes, una proporción desmedida de éstos son personas jóvenes, con menores ingresos y falta de acceso a los servicios sociales. Se advierte además un incremento de la formación de nuevos núcleos de asentamientos inferiores a 500 habitantes. En muchos casos se añaden factores étnicos, como el monolingüismo, que hacen más difícil diseñar y ejecutar programas sociales. Son éstas las localidades en que se ubican los hogares más pobres. Existe en ellas una “pobreza ignorada”. Es importante asimismo recalcar el papel que pueden desempeñar las familias para absorber funciones de apoyo especiales.

En 1990 había en México 17 millones de hogares; en el 2000 se censaron 23 millones. Esto da idea de la magnitud del problema de los hogares pobres y de la tarea que tiene por delante la sociedad mexicana.

Pueden desde luego señalarse otros problemas de creciente importancia, entre ellos los de carácter financiero de las pequeñas empresas, su incapacidad para cubrir las aportaciones al seguro social, su endeudamiento, etc. El IMSS en fecha reciente duplicó a mil el número de semanas de contribución para tener derecho a pensión, lo que augura crecientes dificultades para las familias de menores ingresos.

Es de notar la falta de coordinación en las actividades del Estado en relación con la problemática social, que conduce con frecuencia a políticas contradictorias. Un ejemplo reciente en México ha sido querer generalizar el IVA no obstante sus efectos regresivos en los deciles de familias de ingreso moderado y bajo. Se hace necesario cada vez más el definir las prioridades. Es preciso asimismo incrementar los recursos destinados a la investigación de los problemas de política social.

El debate

En el debate general surgieron diversas clases de comentarios, algunos sobre metodología de la política social, otros acerca de asuntos concretos.

Algunos participantes aludieron al hecho de que, a diferencia de los temas de política económica, se carece de modelos sobre la problemática social, cuyas soluciones obedecen en sus planteamientos más bien a modas intelectuales. Sin embargo, se siguen ciertas metodologías en los programas; por ejemplo, la focalización de los programas, sin que se evalúe si resulta más eficaz que otras. Las mismas ONG promueven distintos tipos de programas. No siempre se reconoce que las situaciones sociales, por ejemplo en los programas de salud, parten de que los pobres son los que más pagan por los medicamentos, los servicios de laboratorio, etc. En el método de la

focalización sería indispensable establecer normas mínimas y lograr mayor equidad. En este aspecto, no se ha reflexionado lo suficiente sobre las consecuencias de este método en el estatus de la mujer.

En la actualidad se ha perdido de vista que los problemas sociales están íntimamente ligados a los económicos, en particular a través de la primacía que debiera tener el empleo. También la solidaridad social debiera verse como "capital social". Es un mito el suponer que primero hay que crear riqueza para después distribuirla. El capital social no admite demoras en su construcción económica. Habría que construir una "masa crítica" de mejoras en la política social para que se sienta un verdadero efecto-demostración. Habría que poner en marcha las simientes del cambio. En el discurso actual no se advierte suficiente vinculación entre lo social y lo económico. El diagnóstico aparenta ser nuevo; sin embargo, ¿cómo se podrá ir más allá de las propuestas actuales y conocidas? Se subrayó que en los programas se ignora hasta ahora quiénes son los verdaderos beneficiarios de las inversiones y los gastos sociales. El problema de los sectores informales es especialmente agudo, pues hacer llegar los beneficios de los programas sociales a esos sectores resulta difícil ante la falta de cultura cívica y el hecho de que la mayoría de los educandos abandona el sistema escolar formal antes de cumplir las etapas mínimas necesarias. Por lo mismo, la seguridad social no llega a todos, como tampoco otros programas. Más de 50% de la población mexicana queda fuera de los servicios educativos, de salud y otros básicos. Hay señales claras del deterioro de la educación básica en general, no obstante algunas excepciones.

Se señaló que no hay duda de que los índices de pobreza en México han aumentado en las épocas recientes, así como los extremos de desigualdad. Se requieren cambios estructurales para mejorar la distribución del ingreso; el gasto público debiera ser redistributivo y más eficaz. La política tributaria debiera asimismo tener esta orientación. Se advierte la necesidad de mejorar la información estadística sobre la condición social, a fin de que los programas, en su caso los de focalización, puedan ser más eficaces; el uso de encuestas por muestreo será indispensable.

Se aludió a los sistemas de pensiones en México, que para la mayoría de los derechohabientes no dan lugar a una posibilidad de mantener los niveles de vida anteriores. Esto es una muestra de la desarticulación de la política social, impotente ante la política económica. Se mencionó muy poco la política demográfica, que hasta ahora ha podido contribuir en ciertos sectores y regiones a mejorar la condición social. Por otro lado, la falta de vivienda no ha podido ser remediada ni compatibilizada con las tendencias demográficas.

Algunas conclusiones

Se dio mucha importancia al estudio presentado por el UNRISD, haciéndose ver que convendría procurar su difusión en forma más amplia, por ejemplo, por medio de las ONG. No existen acuerdos generales respecto de las políticas sociales, entre los países industrializados y los países en vía de desarrollo; éstos últimos rechazan muchas de las propuestas. Son todavía debates difíciles, y aun entre los organismos internacionales no existe pleno acuerdo sobre las políticas necesarias, ni sobre la manera de financiarlas y vigilarlas. Todavía falta evaluar el papel de los sectores informales en las dificultades que se presentan para formular políticas sociales útiles y eficaces. Ha habido intentos de poner al empleo en el centro de las discusiones y propuestas, pero esto es un ejemplo más de la disociación entre políticas sociales y políticas económicas, pues estas últimas no tienen hoy día por objetivo el crear empleo generalizado. La capacidad de los sectores públicos para crear empleo se ha reducido; a su vez, los sectores empresariales procuran economizar empleo formal.

Se consideró que los intentos propositivos de los organismos internacionales resultan todavía bastante tímidos y faltos de apoyo. Es valioso, sin embargo, que el UNRISD haya examinado el panorama general como lo ha hecho en su informe, a fin de ayudar a valorar las diversas propuestas de política social, en un mundo bastante diversificado en lo económico, lo social y lo cultural.

En el caso de México, se insistió en la necesidad de comparar la situación y la perspectiva en México con la de otros países, y la de evaluar los casos concretos de nuevas experiencias en programas de bienestar social.

