



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de México
México

Rodríguez Manzanares, Eduardo

Las políticas públicas como una alternativa en la política social para enfrentar y contrarrestar los
efectos de la pobreza en el Estado de México

Espacios Públicos, vol. 9, núm. 18, 2006, pp. 27-35

Universidad Autónoma del Estado de México

Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67601803>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Las políticas públicas como una alternativa en la política social para enfrentar y contrarrestar los efectos de la pobreza en el Estado de México

Fecha de recepción: 13 de marzo de 2006. Fecha de aprobación: 27 de abril de 2006.

Eduardo Rodríguez Manzanares*

RESUMEN

El fenómeno de la pobreza que vive el país y su identidad en los últimos años obligan a reflexionar en la búsqueda de nuevos enfoques en su estudio, de ahí que se plantea en el presente trabajo, en un primer acercamiento, una de las alternativas que no hemos explorado lo suficiente para enfrentar tal cuestión, como son las políticas públicas, el capital social y el capital humano que si bien, no son la solución definitiva y única, si ofrecen espacios para enfrentar de manera o más eficaz la pobreza en que se encuentran millones de mexicanos, con la participación de los actores involucrados en esta situación y la debida atención del Estado y sus instituciones.

PALABRAS CLAVE: pobreza, políticas públicas, capital social y capital humano.

ABSTRACT

In recent years, poverty in this country and particularly in the State of México is a phenomenon that requires new approaches of investigation. This essay attempts to portray some innovating and not very explored alternatives such as public policies and social and human forces, to face this matter. Although they might not offer a sole or definite solution for this problem, they offer new scopes for solving the issue of poverty

* Profesor de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEM.

in a more effective way always helped by the active role of the people involved and the State itself through its different related institutions.

KEY WORDS: *poverty, public policies, social and human forces.*

DIAGNÓSTICO

El Estado de México es la entidad con mayores contrastes en la República Mexicana, por lo que una de las prioridades en el territorio mexiquense es el enfrentar y contrarrestar el fenómeno de la pobreza y el de la pobreza extrema.

La población de la entidad es el factor más valioso con que cuenta para su desarrollo; sin embargo, su dinámica en el corto plazo presenta una serie de retos que es necesario afrontar con decisión. Así tenemos que, el Estado es la entidad más poblada del país, según el censo de 1990 tuvo una población de 9.8 millones de habitantes, para el 2000 se elevó a 13,096,686 habitantes, según los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda de ese año. Y que en la actualidad se estima en aproximadamente 15 millones de habitantes. En 1950 ocupaba el séptimo sitio nacional.

Considerando su extensión territorial -1.15% de la nacional- el estado tiene la mayor densidad de población, después del D.F. Aunque en el periodo 1980-1990 su tasa promedio anual de crecimiento demográfico fue de 2.7% -ligeramente superior a la nacional, que fue de 2%- es un hecho que duran-

te los últimos 20 años su población aumentó a un ritmo desproporcionado. En el periodo 1970-1990 la tasa anual de incremento demográfico de la entidad fue 4.8% en promedio, casi el doble de la nacional que fue del 2.6%. Mientras que en 1940 su población representó 5.8% del total nacional, 50 años después esa proporción aumentó a 12.1%.

Ese acelerado crecimiento se debe en gran medida a la migración. Se estima que, entre 1985 y 1990, alrededor de 795 mil personas inmigraron al Estado de México. En 1990, 3.9 millones de sus habitantes habían nacido en otras entidades; al iniciarse esta década 40% de sus pobladores habían nacido en otra entidad. La mayor parte de los inmigrantes proviene de entidades del centro del país: D.F., Michoacán, Guanajuato, Puebla e Hidalgo. El Distrito Federal es la entidad que aporta los mayores flujos, ya que gran parte de los inmigrantes sólo cambia de residencia dentro de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Los municipios que reciben una mayor inmigración son: Ecatepec, Nezahualcóyotl, Naucalpan y Tlalnepantla (60.3% del total).

La mayor parte del crecimiento poblacional que se ha visto en la entidad, obedece más al orden de lo social, más que natural, debido a su desarrollo y características que ha tenido la actividad económica. Se trata más de un estado receptor de emigrantes, lo que descarta la existencia de espacios locales rurales expulsores de población que emigran al interior de otros espacios tanto nacionales como internacionales.

El crecimiento de la población urbana ha sido mucho más rápido que el de la población rural, debido a que las migraciones han tenido como destino los municipios conurbados de la Zona Metropolitana del Valle Cuautitlán Texcoco (ZMVCT). En consecuencia, el porcentaje de la población del Estado de México que habita en localidades rurales (2,500 habitantes o menos) se redujo sustancialmente durante los últimos 30 años. En 1990, de la población del Estado de México 84.4% residía en zonas urbanas, mientras que a nivel nacional esa proporción fue 71.3%.

No sólo existe una desproporción entre el campo y las ciudades, sino que además la población urbana presenta un altísimo grado de concentración. Se estima que 70% de la población de la entidad se concentra en los 40 municipios conurbados al D. F., 8.4% residen en los cinco municipios del Valle Toluca - Lerma y el 21.6% restante está disperso en los otros 89 municipios. Vale la pena mencionar que el número de unidades político-administrativas que integran la Zona Metropolitana del Valle de México asciende a las 16 delegaciones del D. F., 40 municipios del Estado de México y uno del Estado de Hidalgo, que en conjunto comprenden cerca de los 18 millones de personas en el año 2000, aunque también se llega a considerar 18 municipios más de la entidad, que aunque formalmente no son parte de dicha zona, se consideran estratégicos para el ordenamiento territorial de la región (Cfr. Partida y Anzaldo, 2004: 3-22).

La difícil situación de la economía del estado ha repercutido en el ritmo y la ampli-

tud de reducción de los rezagos en materia social. Esto se ha reflejado en una urbanización acelerada y desordenada, un agravamiento de la pobreza extrema, un deterioro de los servicios y una afectación ecológica.

Durante 1990 el crecimiento regulado en la entidad se realizó sobre una superficie del orden de 1600 hectáreas, principalmente en municipios conurbados en el Valle Cuautitlán-Texcoco, mientras que el crecimiento irregular, estimado en 1,100 hectáreas -38% del total- sucedió al margen de la planeación y, en consecuencia, con ocupación ilegal e irracional del suelo.

En lo que se refiere al agravamiento de la pobreza extrema, en 1991, el PIB *per cápita* de la entidad fue 10.5% inferior en términos reales al de 1980, mientras que la disminución del PIB *per cápita* nacional fue sólo 1.6%. Esto significa que en el Estado de México la contracción fue 6.6 veces más intensa que en el país. En ese año 11 entidades tenían un PIB *per cápita* mayor al del Estado de México.

En 1990, 16% de la PEA, estimada en 2.9 millones de personas, recibió ingresos inferiores a un salario mínimo y 4% no percibió ningún ingreso por su trabajo. Es decir, 63% de la PEA a nivel nacional y estatal tuvo ingresos menores a dos salarios mínimos. Entre 1980 y 1993 el salario mínimo perdió más de la mitad de su poder de compra.

A pesar de la importancia del Estado de México en términos de su contribución económica (10.8% del PIB nacional, sólo superado por el D. F.) (Mota, 2003: 340) y del tamaño de su población, enfrenta una

compleja gama de problemas derivados, en términos generales, del desencuentro o desfase de su sistema económico y la dinámica poblacional.

No podemos negar el trato inequitativo que recibe nuestra entidad por parte de la federación, ya que al ser una de las entidades que mayor aportación realiza al PIB, en aportaciones y participaciones aquella nos regresa en menor proporción a lo generado en riqueza nacional, ocupando los últimos lugares de las entidades federativas en dicho renglón, siendo en ocasiones el lugar 25 o 26 que tiene nuestra entidad. Este mecanismo o sistema fiscal que instrumenta la federación no permite a la entidad enfrentar debidamente con mayor capacidad los retos sociales que cada vez son más complejos y en mayor medida en el estado.

Si a esto aunamos que la economía ha perdido dinamismo y competitividad: entre 1980 y 1991 creció a una tasa de 1.6% en comparación con 1.8% a nivel nacional. Algunos de sus sectores, en especial el agrícola, son afectados negativamente por una mayor apertura, producto del Tratado de Libre Comercio (TLC), aunque esto se ha visto como una constante a nivel nacional con los problemas que viene arrastrando el campo mexicano frente a las importaciones de alimentos básicos que hemos perdido la fortaleza para generar y producir nuestros propios alimentos.

Podemos mencionar como problemas básicos del Estado de México, que han venido agudizándose a lo largo de las últimas décadas los siguientes: insuficiente creci-

miento económico, con riesgo de mayor pérdida de dinamismo; acelerado crecimiento demográfico; problemática social en aumento que se ve reflejada en el agravamiento de la pobreza extrema tanto en las zonas urbanas marginadas como en el campo, la urbanización acelerada y anárquica con grave deterioro de la calidad de vida debido a los crecientes déficit de servicios públicos, y profundización de las diferencias regionales.

POLÍTICAS PÚBLICAS, CAPITAL HUMANO Y CAPITAL SOCIAL COMO POSIBLE FRENTE A LA POBREZA

Las políticas públicas, entendidas como cursos de acción frente a las demandas y/o necesidades sociales, detonadas desde y por la participación social, hacen un tema obligado para los representantes populares, pero también para las autoridades de los distintos ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal. Pero habrá que tener cuidado en el discurso político de no confundir a la política pública de la política gubernamental, como si hoy todo el quehacer gubernamental fuera por medio de las políticas públicas.

El espacio público permite la convivencia de individuos, organizaciones, familias, grupos, reconociendo su diversidad, coincidencias o bien sus discrepancias; por eso, los asuntos públicos no se reducen a grupos exclusivos, sino que forman parte de la convivencia de los ciudadanos, son asuntos que atañen e involucran a la ciudadanía, a lo que es común a los individuos; son el punto de conexión para articular re-

laciones de cooperación bilateral o multilateral, es pues, el espacio público de cobertura planetaria y en esa medida los gobiernos y las administraciones públicas dejan atrás su connotación nacional, para situarse en el plano de las relaciones públicas mundiales.

Las políticas públicas constituyen una opción inteligente para modernizar la acción de gobierno, son una alternativa útil y necesaria para que dicha acción gubernamental sea eficaz; las políticas públicas posibilitan que la vida social sea conducida no a partir de una cosmovisión vertical, sino teniendo en cuenta las relaciones horizontales que deben darse entre gobierno y ciudadanos.

En las democracias modernas, la participación social es indispensable como condicionante de un estado de derecho que vela por las garantías vitales de los individuos, pero que también requiere de una sociedad tolerante, plural, con respeto a la diversidad y responsable en su actuar y compromiso social. Una sociedad que se involucre en las tareas del Estado, no solo en la vida electoral, sino que vaya más allá de este espacio natural del ciudadano. Esto es, una sociedad altamente participativa en el proceso de toma de decisiones en aquellos asuntos públicos, donde el Estado-Gobierno-Administración Pública genere las condiciones mínimas para ese enlace o binomio indisoluble como lo es el Estado-Sociedad, no un estado autoritario ni vertical, cerrado o limitado en abrir los espacios para la participación social, no sólo para legitimar su acción gubernamental, sino nuevas relaciones que fortalezcan di-

cho binomio, en aras de construir y tender nuevos puentes en la convivencia social.

De ahí que sea necesario visualizar modelos que contribuyan al desarrollo y calidad de vida de las personas, como un punto de partida para contrarrestar los estragos que ha generado la pobreza en el país, y en la entidad en particular. Es menester mirar hacia el Capital Humano como parte vital del desarrollo del individuo que hace referencias al nivel de bienestar que gozan las personas y al proceso de expansión de las opciones entre las cuales puede elegir y a la formación de capacidades humanas. Es decir, la posibilidad del individuo de acceder a la educación, a la salud, a la alimentación, a la asistencia, pero también en aquellas actividades como el deporte, la cultura, el patrimonio, infraestructura de servicio social, para incorporarlo como un sujeto activo en la dinámica social.

Por otra parte está lo que se ha denominado Capital Social, al respecto Neptalí Monterroso distingue dos tipos de capital social: individual y colectivo, el primero hace referencia a la forma cognoscitiva, mientras que el segundo da lugar a la forma estructural del capital social (Monterroso, 2004: 3-16). El capital social cognoscitivo tiene que ver directamente con el grado de integración o formación del individuo, sus valores, costumbres, creencias, intereses, actitudes, es decir, lo que integra la subjetividad de la persona, lo que le es propio. Aunado a su capacidad de relacionarse con sus semejantes e interactuar con ello, es lo que da lugar al capital social colectivo o estructural, cuando entra el “yo” interior en una relación con los

miembros de una comunidad o grupo social, donde genera actitudes de confianza, relaciones de reciprocidad entre los miembros del grupo.

...Mientras más confianza exista entre los individuos más repetitivas serán las relaciones y más fuertes; habrá más capital social estructural y crecerá también el capital cognoscitivo de cada uno de los integrantes del grupo (Monterroso, 2004: 5).

En este capital social es importante fortalecer los lazos de confianza entre la sociedad (los individuos) y el Estado (instituciones políticas), basados también en la cooperación y solidaridad para la obtención de beneficios tanto individuales, como colectivos que aporten como resultados condiciones favorables de desarrollo para el Estado, como nación.

Desde este punto de vista, una de las tareas del Estado en la superación de la pobreza es la promoción de lazos entre grupos que poseen redes con diferente dotación de recursos, en la medida en que las redes de los pobres se diversifican, lo mismo ocurre con su bienestar; los grupos de pobres generalmente no disponen de la capacidad de establecimiento de contactos y redes, y debido a la exclusión de redes o la carencia de vínculos con las instituciones sociales, están impedidos de acceder a trabajos de calidad, con estabilidad, beneficios, seguridad social y otros, como medios para superar la pobreza.

En el capital social se observa un papel relevante desde la estructura familiar como la base de la socialización del individuo, pero también como un mecanismo de interacción social con su entorno; el senti-

do de pertenencia e identidad; las formas comunitarias de organización y participación que son clave para entender el rol que juegan los grupos sociales en la atención de los problemas y/o demandas sociales; las formas de integración y cohesión social que le dan razón y peso al individuo en su rol comunitario y a la confianza pública y credibilidad en los actores político-sociales con los que convive y se enfrenta día con día, en aras de una búsqueda de armonía o equilibrio entre éstos.

Es impostergable que el Estado abandone viejas formas de hacer política, que las instituciones político-sociales no sólo vean en el individuo números o cantidades, sino que vean en ellos un aliado con el cual se fortalezcan los lazos de cooperación, solidaridad, con-responsabilidad en la atención del fenómeno de la pobreza, en el que se encuentran sumidos millones de mexicanos, grupos sociales que requieren del apoyo decidido y firme del Estado.

Capital Humano y Capital Social son piezas importantes para enfrentar con eficacia y eficiencia los rezagos sociales que por años hemos visto que debilitan a la nación, que no podemos hablar de desarrollo de la nación si no hemos sido capaces de resolver los problemas de marginación, pobreza, exclusión social y vulnerabilidad que aquejan por décadas a este pueblo, que además ha soportado los saqueos de sus representantes, mal manejo de las finanzas públicas, la corrupción, la impunidad, la falta de un estado de derecho que defienda y proteja al individuo y a su patrimonio ante los abusos de quienes imparten justicia en el país, el deterioro de su hábitat, en fin,

una sociedad que ha sabido ser heroica ante los errores de sus gobernantes.

CONCLUSIONES

Hoy la política social va dirigida hacia el subsidio de alimentos y obra pública municipal. Dado que la gran mayoría de los municipios son pobres, es obvio que, por moralidad, deben ser apoyados con construcción de obras, con alimentos baratos o gratuitos, subsidiados por el Estado. Sin embargo, esto no puede ni debe ser, la estrategia principal del gasto social. En una acepción de carácter socioeconómica, amplia y global, aún sin abandonar el criterio de eficiencia, el óptimo global llevaría en muchos casos a aceptar criterios de mercado que aparentemente no fuesen muy eficientes de acuerdo a una visión estrecha, pero que serían la mejor posibilidad al considerar los objetivos sociales y políticos de justicia y equidad; objetivos igual o más importantes que el eficientismo económico.

La economía de las desigualdades –modelo impuesto al país por los neoliberales– reproduce el atraso, de tal manera que el número de pobres va en aumento¹, mientras que el ingreso y la riqueza continúan concentrándose en grupos sociales reducidos. Ningún subsidio alimentario podrá, por sí sólo, detener ese fenómeno económico y social. La producción de básicos y su distribución, es cada vez más difícil en las zonas menos atrasadas, debido a la competencia con el exterior donde existe una mejor tecnología, pero en las zonas de pobreza extrema las cosas son mucho peor,

pues muchas veces no alcanzan los alimentos precariamente producidos.

El Estado debe garantizar, por diversas vías, la satisfacción de los derechos universales como la libertad, la igualdad, la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, un medio ambiente limpio, salario digno, la impartición de una justicia con respeto a la dignidad humana, entre otros, hasta hoy no asegurados.

Para combatir a la pobreza hay que enfrentar las causas económicas estructurales de su gestación: dinamizar nuevamente las economías locales y, sobre todo, las actividades productivas durables que tienen más efecto multiplicador y generan más empleo estable; reducir paulatinamente la informalidad; modificar el patrón inequitativo de distribución del ingreso; usar el sistema fiscal como instrumento distributivo en lo social y territorial, y frenar la caída del salario real y recuperar lo perdido (Pradilla, 2000).

Ciertamente el fenómeno de la pobreza no se reduce a lo exclusivamente económico, al respecto Amartya Sen nos plantea el concepto de “...capacidades básicas desde un punto de vista que procura resolver la multidimensionalidad y multicausalidad de la definición de la pobreza, concibiéndola como la privación de capacidades básicas– se hace referencia a los estados que los individuos pueden hacer –y que son considerados indispensables– para lograr elegir proyectos y formas de vida...” (Luna y Castaños, 2004: 31).

Con un poco más de información y con cierta insistencia lógica podemos deducir que el empobrecimiento del país y del asalariado, y el beneficio de las grandes cor-

poraciones en propiedades e ingresos, van a continuar en forma creciente. Algunos datos son preocupantes. Por declaraciones oficiales se nos confirma que en los siguientes años —si no tomamos medidas eficaces y eficientes desde las instituciones públicas, sociales y privadas— millones de jóvenes seguirán sin encontrar empleo ni cupo en las universidades. La lista de peligros sociales reconocidos por el gobierno o por los organismos internacionales parecen a veces interminables, y hasta provoca desánimo o miedo o conformismo; pero debe ser un incentivo para que mantengamos la moral muy alta. Hay también elementos objetivos para pensar que virtualmente existen varias alternativas de futuro y que si las aprovechamos y organizamos mejor nuestras fuerzas podemos alcanzar algunos éxitos importantes a corto plazo y hasta sentar las bases para aspirar, después, a objetivos más altos.

Es importante darle su justa dimensión y lugar a las políticas públicas, como una alternativa para enfrentar Estado y sociedad, problemas y rezagos sociales como la pobreza, y no como un simple discurso demagógico por parte de los representantes populares. Inyectar en cada región del estado un impulso decidido y firme de crecimiento, acompañado de desarrollo social, en el que las zonas más desfavorables y desprotegidas comiencen a cambiar su situación en aras de una calidad de vida digna y de respeto por las personas. Esto implica apoyar proyectos productivos, que generen riqueza para las comunidades, con capacitación de la mano de obra de hombres y mujeres; que cuenten con la infraes-

tructura y el equipamiento necesarios para dotar de servicios públicos con eficacia y eficiencia, propiciar un medio ambiente digno para todo ser vivo, una administración pública sensible a las demandas populares, pero también firme en su actuar, con una estructura administrativa sencilla, flexible, tolerante, no burocrática, que facilite los cumplimientos de las responsabilidades de los ciudadanos, sí velar por las obligaciones de las personas, pero también defender sus derechos.

Estamos ante una gran oportunidad en los albores del siglo XXI por generar nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad, porque pasemos de las palabras a las acciones que den frutos, para que en el presente como en el mañana en nuestro estado estén dadas las bases de una sociedad fuerte, equilibrada, equitativa, de desarrollo en todos los órdenes, donde la intervención del gobierno se note como un aliado de ésta, si queremos contribuir a un verdadero cambio e impulso por vernos como una entidad federativa a la vanguardia en el concierto nacional, pero también internacional.

La participación social juega un papel relevante en todo ello, es preciso fortalecer y generar nuevos mecanismos de participación de la población, sobre todo en la toma de decisiones que atañen a la propia sociedad, ya no funcionan los esquemas autoritarios o de decisión unilateral o vertical, es conveniente pasar a la discusión y debate en la toma de decisiones con un alto sentido de responsabilidad y de ética por el servicio público, el diálogo como palanca que active esa participación en aras de contri-

buir a superar las condiciones de pobreza, porque la riqueza de una nación se sienta en su gente, no haciéndola a un lado o menospreciándola. En la medida en que las autoridades gubernamentales, federal, estatal o municipal, valoren el potencial humano con el que cuentan, las tareas a resolver serán menos complejas y con mayor cobertura en beneficio de las comunidades que forman parte del Estado de México.

Partida Bush, Virgilio y Anzaldo Gómez, Carlos (2004), “Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana del Valle de México” en *Páramo del campo y la Ciudad*, año 2, número 5, CEMAPEM, Toluca, pp. 3-22.

Pradilla Cobos, Emilio (2000), “Pobreza y política económica y social” en *La Jornada*, 4 de octubre, México.

NOTAS

¹ De 100 millones de mexicanos, aproximadamente, 75 millones son pobres, y de éstos, 54 millones son pobres indigentes (Boltvinik, 2000).

FUENTES CONSULTADAS

Boltvinik, Julio (2000), “El rostro de los mexicanos” en *Reforma*, 5 de octubre, México.

Luna Parra, María Angélica y Castaños Montes, Carlos Alberto (2004) “Indicadores sobre pobreza y desarrollo. Hacia un modelo de calidad de vida” en *Indicadores ¿para qué?*, Toluca, CEMAPEM-GEM. Serie Marginación y Pobreza, año 2, núm. 3.

Monterroso Salvatierra, Neptalí (2004), “Capital Social para el manejo sostenible de los recursos naturales” en *Páramo del campo y la Ciudad*, año 2, núm. 6, CEMAPEM, Toluca, pp.3-16.

Mota Díaz, Laura (2003), “Pobreza urbana y gestión municipal en el Estado de México” en *Pobreza Urbana perspectivas globales, nacionales y locales*, México, CEMAPEM-GEM-Miguel Ángel Porrúa.