

EL OTRO DESARROLLO

DIP. RUBÉN A. FERNÁNDEZ ACEVES*

Actualmente, los temas centrales del debate y del análisis sociopolítico en México giran alrededor de dos o tres ejes: la reforma del Estado (en realidad más entendida como la reforma de los Poderes Públicos, que del Estado mismo), la reforma fiscal integral, la autonomía de los pueblos indígenas y la convocatoria del Presidente Zedillo para construir una política económica de Estado.

Desde la perspectiva de todos estos debates, el tema social en general, y el del desarrollo humano específicamente, son asuntos que se verán resueltos como consecuencia de solucionar esos expedientes principales. Es el caso, por ejemplo, de la propuesta central de desarrollo del gobierno mexicano.

Hoy por hoy, la línea estratégica del gobierno para el desarrollo de México es estrictamente económica y se contiene en el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (PRONAFIDE), que apuesta todo al crecimiento económico, en términos del

incremento del producto interno bruto, y que supone que por virtud de dicho crecimiento se generarán los empleos necesarios para satisfacer la demanda de la fuerza de trabajo y mejorar el nivel de vida de los mexicanos, como si sólo requirieran empleo y no toda una serie de condiciones y oportunidades para gestionar su propio desarrollo integral.

La estrategia central del PRONAFIDE, crecimiento para generar empleo, es además de limitada en términos humanos, incorrecta.

Las experiencias mundiales de 1975 a la fecha han señalado que la apuesta sólo al crecimiento del producto interno bruto, que no revisa las maneras del crecimiento sino que propone cualquier medio para que éste se realice, no han generado ni mejorías en la calidad humana de vida, ni el empleo tan esperado.

En el mejor de los casos, el de América Latina, la brecha entre crecimiento del PIB y generación de empleos entre 1975 y el año 2000 se

* Licenciado en Derecho por la UABC y Diputado Federal del grupo parlamentario del PAN.

espera de 43 puntos, mientras que en la propia Asia Oriental, por ejemplo, será de 262. Esto es, que aún cuando la economía está creciendo a un ritmo importante, este crecimiento “deshumanizado” no está generando mejores condiciones de vida, y ni siquiera genera empleos al mismo ritmo de crecimiento. Sobra decir que en todos los casos, los empleos que se generan son inferiores a la demanda de la fuerza de trabajo.

El problema tiene que ver, además, con un dato también cierto: a menos que la estrategia de desarrollo tenga su centralidad en el desarrollo humano más que en el económico (y que entienda este último más como un medio que como un fin), en casi todos los casos el crecimiento no sólo no opera automáticamente en favor del desarrollo humano, sino que profundiza aún más las desigualdades: los ricos son menos y tienen más, y los pobres son más y tienen menos.

Es obvio que el crecimiento económico sostenido y la generación de empleos suficientes, estables y bien remunerados son condiciones fundamentales para el desarrollo humano, pero no son ni bastantes ni suficientes. El desarrollo humano requiere generar toda una serie de condiciones económicas, políticas y socioculturales para que la persona esté en posibilidades de enfrentar su destino con dignidad y felicidad.

La propuesta es replantear la importancia de estos temas y construir una alternativa humana para el desarrollo: dar al desarrollo humano la centralidad que permitirá que los otros

debates, el político, el fiscal, el indígena y el económico, conozcan su eficacia y su eficiencia en la medida en que contribuyan lo más directamente posible al desarrollo humano.

Desde esta perspectiva, los objetivos del desarrollo nacional no se plantean en términos de perfeccionar el sistema democrático-político o democrático-electoral, ni de simplificar y aligerar el sistema fiscal, ni de reconocer más o menos autonomía a las etnias, ni de apostararlo todo a un gran acuerdo nacional económico.

El objetivo del desarrollo nacional que se propone es uno: ampliar las oportunidades de la gente, no sólo su ingreso, sino todas las que la persona humana requiere para vivir con dignidad y felicidad.

Este es el otro desarrollo, el desarrollo que hemos tenido, hasta la fecha, olvidado en México, el desarrollo que atendemos como una consecuencia económica, y lo que es más grave, como un medio para alcanzar la bonanza macroeconómica. A estas alturas del siglo, el contenido de la agenda política de México sólo se justifica en cuanto tenga que ver con el mejoramiento de la calidad de vida de la gente.

Entonces, más que una política económica de Estado, lo que los mexicanos requerimos es una política social de Estado. Debemos ponernos de acuerdo, todos, en las líneas que deben perfilar el México del siglo XXI en lo social y en lo humano, y a partir de ahí, ver de qué manera los rubros político y económico deben contribuir a realizar ese diseño.

Y es que el desarrollo social puede permitirnos, además, encontrar puntos de convergencia de manera más ágil y más sencilla, contra la dificultad y la divergencia profunda que los actores políticos tenemos respecto de la función de la economía.

Para esto, vale la pena recordar el argumento central de la convocatoria que en su obra "1915" lanzaba Manuel Gómez Morín para iniciar la reconstrucción nacional. Después de la Revolución, nuestro país vivía en el caos, la confusión y la inestabilidad: el líder revolucionario se convertía en cacique, el cacique en renovado revolucionario, el mandatario en criminal, y el homicida en autoridad.

Del pacto constitucional que terminaba con la guerra se pasaba a los planes, manifiestos y asonadas, y en realidad, no había elementos que permitieran, de una buena vez, sentar a los líderes en torno a una mesa amplia y plural en la que se fijaran reglas claras y trascendentes para el futuro nacional. La salida de los "gobiernos emanados de la Revolución", al crear el Partido de Estado, no sirvió sino para poner reglas al interior del gran grupo político y para distribuir el poder al interior del mismo, sin incluir a quienes pudieran plantear alternativas distintas, como fueron los casos de Vasconcelos y Almazán.

En medio de esa confusión, con una gran visión política e histórica, pero sobre todo humanista, Manuel Gómez Morín lanzaba su convocatoria: había un sólo dato que nos era común a todos, un dato objetivo y universalmen-

te válido que constituía en sí mismo un punto de acuerdo alrededor del cual podían empezarse a construir otros consensos.

Hablaba Gómez Morín del dato del dolor humano: "El dolor de los hombres es la única cosa objetiva, clara, evidente, constante. Y no el dolor que viene de Dios, no el dolor que viene de una fuente inevitable, sino el dolor que unos hombres causamos a otros hombres, el dolor que originan nuestra voluntad o nuestra ineficacia para hacer una nueva y mejor organización de las cosas humanas. Todo lo demás es discutible e incierto."

La propuesta de Gómez Morín era clarísima: el único dato que todos compartimos es la indignación por el dolor que los hombres causamos a otros hombres, sobre todo cuando se deriva de nuestra voluntad o de nuestra ineficacia para organizar de mejor manera las cosas humanas, para pensar el Estado o la economía, o la educación, por ejemplo, teniendo como objetivo central a la persona humana.

La convocatoria adquiere hoy renovada vigencia, cuando después de muchas décadas los hombres seguimos causando dolor a otros hombres porque no hemos tenido suficiente voluntad ni valentía para pensar en la persona humana y diseñar políticas públicas integrales para su desarrollo, y porque hemos sido ineficaces para que el sistema funcione mejor para la gente.

Hoy, el dato del dolor humano puede actualizarse para proponer una nueva convocatoria: el más grave dolor humano, por injusto, es el de la po-

breza. La pobreza no existe por razón del destino, y su erradicación es, además de un imperativo moral y un compromiso de solidaridad humana, una posibilidad práctica, viable, real y actual. Consecuentemente, en tanto la pobreza no es inevitable, no debe tolerarse más.

185 gobiernos, incluyendo el de México, han contraído compromisos formales para erradicar la pobreza, no sólo para combatirla: "Nos comprometemos, como imperativo ético, social, político y económico de la humanidad, a lograr el objetivo de erradicar la pobreza en el mundo mediante una acción nacional enérgica y la cooperación internacional".¹

México se comprometió a adoptar medidas complementarias y de ejecución para fijar metas nacionales, para formular estrategias orientadas a reducir la pobreza en general en medida sustancial en el menor plazo posible, para reducir las desigualdades y para erradicar la pobreza absoluta² en una fecha fija que se especificaría en el contexto nacional.

Sin embargo, los mexicanos, a pesar de haber suscrito los acuerdos de Copenhague, no hemos cumplido con los mismos, fundamentalmente porque no hemos fijado metas nacionales, no hemos formulado estrategias orientadas a reducir la pobreza sustancialmente en el menor plazo posible, no hemos plantado estrategias para erradicar la pobreza absoluta, ni hemos establecido fechas fijas adecuadas al contexto nacional para terminar con esta última.

Pareciera que los acuerdos de Copenhague, pero más que ellos, el deber de solidaridad humana derivado de la pobreza, nos han pasado absolutamente desapercibidos. De 1995 a la fecha, no sólo no contamos con programas específicos congruentes con la Cumbre de Desarrollo Social, sino que en los principales instrumentos en la materia (el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, el Programa para la Superación de la Pobreza 1995-2000 y el Programa de Educación, Salud y Alimentación), ni siquiera citamos esos compromisos.

Podría pensarse que ante la falta de voluntad política para enfrentar la pobreza en serio, preferimos ignorar la existencia de acuerdos, de recomendaciones y de propuestas internacionales en la materia. Como querer tapar el sol con un dedo.

Los programas de combate a la pobreza en México, que no de erradicación, han sido de corte estrictamente asistencial, y buscan solamente que los pobres no se mueran de hambre; esto es, que no buscan elevar su nivel de vida para que dejen de ser pobres, sino que se les mantiene en ese status mediante apoyos asistenciales (tortibonos, becas, etc.)

Como no se han fijado metas humanas (¿cuántos pobres van a dejar de serlo por la aplicación del programa X?), sino asistenciales (¿cuántas despensas repartimos en el año?), no es posible evaluar si se está cumpliendo o no con el objetivo fundamental de terminar con la pobreza.

La prueba de fuego a la voluntad política gubernamental es fijar fechas fijas y metas humanas en los programas públicos para la superación de la pobreza.³ Si esto no se hace, es señal inequívoca de la falta de voluntad política seria y comprometida con la erradicación de la pobreza.

¿Cómo fijar fechas y metas? De entrada, algunas de las metas genéricas con fechas precisas que acordaron los signatarios de Copenhague son las siguientes:

1. Hacia el año 2000, alcanzar una esperanza de vida al nacer no inferior a 60 años en todos los países, hacia el 2005, una esperanza de vida superior a 70 años, y hacia el 2015, superior a los 75 años

México ha alcanzado, a la fecha, el compromiso del año 2000, pero no por haberse fijado la meta de hacerlo, sino por la "casualidad" del comportamiento demográfico; de hecho, el Gobierno confiesa que "se supone que la mortalidad continuará en descenso, aumentando la esperanza de vida de 72.5 años en 1994 a 74.4 en 2000, y finalmente a 79.2 en 2030"⁴, es decir, la esperanza de vida mejora por una suposición del gobierno, y no por un propósito político.

Hoy por hoy, además, la esperanza de vida promedio nacional es de 69.7 años, pero en Chiapas, por ejemplo, es de apenas 66.3 años, y en Hidalgo, de 65.9 y en Oaxaca de 59.4; mientras tanto, en Nuevo León es de 74 años y en el DF de 73.1.⁵

2. Hacia el año 2000, reducir la mortalidad de niños menores de 5 años

en un tercio del nivel de 1990 o a entre 50 y 70 por cada 1,000 nacidos vivos, la cifra que sea inferior, y hacia el 2015, a menos de 45 por 1,000 nacidos vivos

Hoy México tiene una tasa promedio nacional de 32 por cada mil nacidos vivos. Otra vez, no por haber constituido un compromiso expreso del Gobierno, sino por el comportamiento natural demográfico (en el que obviamente, aquí como en Angola, influye la asistencia pública).

Pero el asunto es que México se comprometió a reducir la tasa, al año 2000, a un tercio del nivel de 1990, esto es, si bien nos va, a 10 por cada mil habitantes. No hay compromiso, ni mucho menos estrategia, formal para ello.

Las desigualdades regionales, aún en el caso de alcanzar esa meta por destino de la demografía más que por voluntad política, son gravísimas: la tasa en Chiapas, Guerrero y Oaxaca es 2.5 veces superior a la del DF, Nuevo León y Baja California; la diferencia entre estos extremos equivale a un rezago de 22 años.⁶

3. Hacia el año 2000, reducir la mortalidad materna a la mitad del nivel de 1990, y hacia el 2015, reducirla en otra mitad

Los datos mexicanos: hoy, la mortalidad materna es de 11 por cada 10,000 nacidos vivos; las desigualdades regionales, sobra decirlo, son gravísimas.

4. Hacia el año 2000, reducir la malnutrición severa y moderada de niños menores de 5 años a la mitad del nivel de 1990, prestando especial atención a la diferencia de género

Hoy, el 14% de nuestros niños registran peso insuficiente; de 1975 a la fecha, la tasa sólo se ha reducido en 5 puntos porcentuales, y el compromiso es que dentro de dos años, reduzcamos la tasa en 7 puntos.

5. Hacia el año 2000, lograr el acceso universal a la atención de salud primaria de elevada calidad y barata; eliminar la poliomielitis y las enfermedades por insuficiencia de yodo y la falta de vitamina A

Hoy, sólo el 67.9% de la población tiene acceso al Sistema Nacional de Salud; dentro de dos años, la cobertura debe ser universal.

6. Hacia el año 2000, lograr el acceso universal a la enseñanza básica y la terminación de la enseñanza primaria por lo menos el 80% de los niños en edad escolar primaria, y hacia el 2015, enseñanza primaria universal

Hoy, la cobertura en la enseñanza básica (primaria y secundaria) es del 87%; en cosa de dos años, debemos cubrir el 100%; nuestra eficiencia terminal en primaria es del 61%. Ahí están los retos.

7. Hacia el año 2000, reducir el analfabetismo de adultos por lo menos en la mitad de su nivel de 1990; hacia el 2005, eliminar la diferencia de género en la enseñanza escolar primaria y secundaria y hacia el 2020, reducir en analfabetismo femenino por lo menos a la mitad de su nivel de 1990

En 1990, en analfabetismo de adultos era del 86.7 en las mujeres y del 91.5 en los hombres.

La cobertura, en términos de género, en primaria, es casi universal, pero

a nivel secundaria es más acentuada: el 32% de las niñas que terminaron primaria ya no le siguen en secundaria, contra el 20% de los niños.

Las mujeres: el analfabetismo femenino es 5 veces superior al de los hombres, 14% de la población femenina mayor de 15 años: 2 de cada tres adultos analfabetas.⁷

En este orden de ideas, México, de entrada, no ha asumido frontalmente los compromisos que debe asumir, sobre todo con nuestros pobres. Sobre todo el gobierno, dadas sus competencias y atribuciones, no ha tenido el valor de ponerse plazos y metas. Punto.

Sin embargo, lo más fácil para los partidos de oposición es politizar el asunto y criticar la política oficial sin ofrecer propuestas; sin embargo, lo peor que puede suceder a PROGRESA, por ejemplo, es que sea para Ernesto Zedillo lo que el Programa Nacional de Solidaridad fue para Carlos Salinas de Gortari: el programa se politizó y se partidizó, perdiéndose en la discusión electoral las bondades o desventajas que registraba en relación a la pobreza.

Por ello, lo más sano, pensando en los pobres, es acordar una política social de Estado, que parta, de entrada, de alcanzar un mismo entendimiento respecto de lo que significa al pobreza.

De acuerdo con la concepción económica y utilitaria del desarrollo, que ya se ha comentado, la pobreza radica solamente en lo reducido del ingreso familiar, y en el mejor de los casos, en los niveles nutricionales de la dieta en el hogar.

Pero aún bajo estas premisas, existen en México, por lo menos, cuatro indicadores distintos de la pobreza: la fórmula utilizada por COPLAMAR en los años setenta, el índice de marginación municipal de CONAPO de 1990, y los nuevos indicadores de PROGRESA. Además, INEGI cuenta con sus propios indicadores de niveles de bienestar.

Además, se han llegado a plantear hasta cuatro conceptos de la canasta básica: la canasta normativa alimentaria, la canasta normativa de satisfactores esenciales, la canasta de necesidades básicas insatisfechas, y hasta una canasta "submínima".

Contra estos conceptos, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) diseñó desde 1990 el Índice de Desarrollo Humano (IDH), concepto que entiende que la persona no sólo es pobre en razón de su bajo ingreso, sino además de ello, en función de la calidad de vida, la falta de medios materiales (principalmente los activos y el acceso al crédito), las oportunidades y la exclusión. México no lo ha empleado.

Y desde 1997, existe el índice de pobreza humana, mucho más completo que los nacionales, porque abarca aspectos relacionados con la calidad de vida, la falta de medios materiales y de oportunidades de desarrollo y la exclusión. Vamos, hasta el tema de las libertades políticas forma parte del concepto éste de desarrollo humano y de pobreza.

Desde esta perspectiva, la pobreza significa, además del ingreso, la denegación de oportunidades para vivir

una vida tolerable; tiene que ver con la esperanza de vida, con la salud, con la vivienda, con los conocimientos, con la participación, con la seguridad personal, con el medio ambiente, y con el ingreso.

Bajo esta concepción, el desarrollo nacional con centralidad en el desarrollo humano, exige la adopción de las siguientes condiciones mínimas:

1. Inversión en la gente, en prioridades humanas.
2. Mercados accesibles a todos, especialmente a los grupos más vulnerables, como el sector informal, las mujeres, los trabajadores del campo.
3. La promoción de la capacidad empresarial y del sector informal de la economía.
4. Fomentar tecnologías con alta densidad de mano de obra.
5. La creación de redes de seguridad en el empleo.

Estas líneas estratégicas requieren, sin embargo, de la existencia de condiciones previas:

1. Inversión en educación, salud y aptitudes de la gente para competir en el mercado.
2. La distribución equitativa de los activos, especialmente la tierra.
3. El crédito a los pobres.
4. El acceso a la información.
5. Infraestructura básica, como agua potable y drenaje.

6. La protección del derecho de propiedad.
7. Un clima macroeconómico estable.
8. Un sistema amplio de incentivos.
9. Una política seria de desregulación.

La viabilidad del modelo propuesto tiene que ver en forma directa con el federalismo.

El tema del federalismo, particularmente entendido en su "acepción" de descentralización, constituye uno de los ejes alrededor de los cuales debe estructurarse cualquier problema serio de erradicación (que no combate) de la pobreza.

De hecho, la mayor parte de las líneas estratégicas del modelo, así como de sus condiciones previas, encuentran su mejor espacio de realización en el espacio municipal.

Además, es en este espacio donde una de las condiciones del desarrollo humano, la participación, se puede realizar de manera más completa, tanto en el ámbito político, como en el hogar, en la economía y en las relaciones socioculturales de la comunidad.

El "Estado ideal" para abordar este doloroso problema, requiere, entre otras cosas, facilitar la planificación desde las localidades donde viven los pobres, con ellos, no sólo para ellos.

El asunto es que el tema adquiera centralidad. La descentralización (y/o el fortalecimiento municipal), contribuye en forma importantísima a aumentar la presión ejercida sobre el gobierno

central para que centre las políticas públicas todas en el desarrollo de la gente, aunque como es claro, nunca puede existir una participación local eficaz si no hay una redistribución del poder: si se aspira a que la descentralización promueva el desarrollo humano, debe ir acompañada por una auténtica democracia local.

Los funcionarios locales están mucho más dispuestos a la valoración pública que los gobiernos estatales o central, y son más responsables ante las comunidades; los proyectos públicos resultan mucho más pertinentes y eficaces si las comunidades tienen una influencia real en su planificación y ejecución.

En materia de combate a la pobreza, las experiencias exitosas de la descentralización están en Chile (los municipios manejan el 8% de los recursos nacionales, y sólo dependen en un 38% de recursos centrales), Indonesia (19% y 25%, respectivamente), Marruecos (6% y 0% respectivamente —autonomía financiera plena—) y Zimbabwe (20% y 27%, respectivamente).⁸

La experiencia mundial de la descentralización ha demostrado que en el nivel local las políticas públicas tienden a la eficiencia y al privilegio de prioridades humanas, para lo cual la descentralización del gasto social, dejando en manos de la comunidad y de las autoridades municipales la fijación de prioridades y la administración y operación de los recursos, ha sido importantísima, como en los casos de Zimbabwe (en cuyo caso los Municipios administran el 23% del gasto nacional en materia social) y de Dinamarca (cuyo grado de descentralización es superior al 50%).

Obviamente, este esquema puede generar disparidades regionales que deben ser atendidas por el gobierno central, sea mediante sistemas de compensación fiscal similares al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mexicano, o bien garantizando niveles mínimos aceptables cuyo financiamiento se obliga a cubrir el gobierno central, independientemente de la capacidad de las localidades para generar mejores condiciones (por ejemplo en materias tales como salud y educación).

El dato de la pobreza, entendida como dolor humano, es objetivo e incontrovertible. Aceptarlo y asumirlo corresponsablemente, todos, Ejecutivo, Congreso, partidos y sociedad, puede constituir el primer paso, necesario ya, para construir una política social de Estado con centralidad en el desarrollo de los mexicanos.

Todos tenemos la palabra.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- ¹ Compromisos adquiridos por Jefes de Estado en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 1995.
- ² La pobreza absoluta se representa, a *grosso modo*, por un ingreso inferior a dos dólares diarios, según la propuesta del Banco Mundial para América Latina (World Development Report, 1995).
- ³ "Poverty eradication: a policy framework for country strategies". United Nations Development Programme.
- ⁴ Programa Nacional de Población 1995-2000.
- ⁵ "México Social 1994-1995, Estadísticas Seleccionadas", División de Estudios Económicos y Sociales de Banamex, 1996.
- ⁶ Programa Nacional de Población, *op. cit.*
- ⁷ Programa Nacional de la Mujer 1995-2000.
- ⁸ Informe sobre Desarrollo Humano 1993. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

