

Estado y pobreza

Miguel Ángel PARRA BEDRÁN

I. Introducción

¿Qué es la pobreza? Esta es una pregunta muy difícil de contestar. Todos tenemos una percepción de la pobreza según nuestro muy particular estilo de observar las cosas, sin embargo una visión universal también es complicada para establecer sus parámetros. Todos sabemos que existe que está ahí, la vemos a diario, algunas veces hemos tenido contacto con ella o nos hemos sentido pobres en algún sentido, o quizá hemos sido o somos pobres.

La pobreza es como un fantasma que amenaza nuestras vidas, por alejarnos de ella hacemos hasta lo imposible, algunos, incluso delinquen. Aquí bien cabe preguntarnos ¿qué hace el Derecho para erradicar lo que denominamos pobreza? En variadas ocasiones oímos o leemos discursos de políticos preocupados por la pobreza, sobre todo en campañas electorales parece ser el tema favorito; pero nadie nos ha dicho en que consiste y cómo eliminarla de nuestra vida social, no se hacen propuestas jurídicas para ello y lo que es peor las políticas públicas son escasas y focalizadas.

Nadie puede negar la existencia de una masa de gente pobre, nadie puede negar la existencia de sociedades pobres, en contrapartida también sabemos de la existencia de la riqueza y de las naciones ricas o de primer mundo, que por serlo no significa que no existan en su seno grupos pobres o gente pobre. Pobreza y riqueza son antípodas, se odian, son los eternos adversarios en todos los aspectos de la vida. Muchas ciencias han progresado al amparo de ellas a veces para justificar su existencia, a veces para tratar de cerrar la brecha que las divide.

La política, la ciencia política, es una disciplina social que trata de encontrar los fines en la organización del estado moderno. El bien público temporal es el fin de toda organización política estatal, así ha sido a menos en teoría. Quienes estudiamos Derecho se nos dijo hasta el cansancio que ese era el fin del estado y así justificaba su existencia. Y esto no es de reciente creación, no es una propuesta temprana sino más bien tardía. Desde la Grecia clásica pasando por Roma y Europa el estado se ha venido justificando de esta manera.

Estado, Derecho y Democracia en el momento actual

Pero ¿cual es la realidad del estado ante el fenómeno social de la pobreza? ¿Acaso estamos ante la presencia del fin del estado al no poder controlarla? ¿Cómo justificar a la entidad estatal si en su seno vive una masa de pobres que no tienen esperanza de vivir al menos dignamente?

Estos cuestionamientos son la base de este artículo. Estamos, así lo siento, en los prolegómenos del fin de una era de hipocresía política para entrar a otra de plena conciencia humana en donde el estado retorne a sus orígenes que le dieron vida. Pero mientras esto está por acontecer miles de millones de personas en el mundo, decenas de millones en México y casi dos millones personas en el Estado de Guerrero viven en la pobreza.

II. ¿Qué es la pobreza?

Acabo de señalar que el concepto o definición de pobreza no es sencillo. Pero es útil plantearnos una probable respuesta y para ello seguimos lo que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) definió en 1995 en la Reunión Cumbre Sobre Desarrollo Social, donde estableció dos definiciones: pobreza *absoluta* y pobreza *total*.

La pobreza *absoluta*: *es una condición caracterizada por una grave carencia en las necesidades humana básicas, incluyendo alimentación, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información. No sólo depende del ingreso, sino también del acceso a los servicios.*¹

Por lo que respecta a la pobreza *total* la ONU, señala que esta puede adoptar las formas siguientes:

*Falta de ingreso y recursos productivos para asegurar una existencia sustentable; hambre y desnutrición; mala salud; acceso limitado o inexistente a la educación y otros servicios básicos; morbilidad y mortalidad crecientes debidas a enfermedad; falta de vivienda y de alojamiento adecuado; entorno inseguro y discriminación y exclusión sociales. También se caracteriza por la falta de participación en la toma de decisiones y en la vida civil, social y cultural. Tiene lugar en todos los países: como pobreza masiva en muchos países en desarrollo como bolsones de pobreza en medio de la riqueza en los países desarrollados, como pérdida de los medios de vida a resultas de una rescisión económica, como pobreza repentina provocada por un desastre o conflicto, como la pobreza de los trabajadores con bajo salario, y como la total destitución de las personas que quedan al margen de los sistemas de apoyo familiar, de las instituciones sociales y de las redes de protección.*²

¹ Gordon, David. La Medición Internacional de la Pobreza y Políticas para Combatirla. Publicado en la obra La Pobreza en México y el Mundo, Bolvinik, Julio y Damián Araceli. Coordinadores. Editorial Siglo XXI en coedición con el gobierno de Tamaulipas, México, 2004. p. 52

² Íbidem.

Miguel Ángel Parra Bedrán

Resultan interesantes ambas definiciones, en la primera se hace mención a lo que generalmente conocemos de la pobreza por experiencia o conocimiento vulgar. La segunda es más precisa. En esta, ya se incluye sin decirlo a las potencialidades del estado, a sus responsabilidades y riesgos que corre el habitante por el simple hecho y necesario de vivir en el entorno estatal. Entendemos obviamente que la sociedad es el elemento natural necesario de la existencia del estado.

En efecto, el estado moderno es el responsable en generar las bases del desarrollo humano de sus habitantes. Y es aquí donde según mi punto de vista está el *quid* de la cuestión. Si el estado no establece las bases jurídicas y políticas para el sano desarrollo humano será prácticamente imposible poder erradicar la pobreza, su misión esencial en los tiempos que vivimos estriba en cumplir con el bien público el cual tiene como enemigo bien identificado a la pobreza.

3. Neoliberalismo o Estado protector

Uno de los mitos más frecuentes consiste en la poca efectividad del estado para resolver los problemas que genera en nuevo entorno económico. Se dice que es más viable una sociedad creadora que un estado protector o benefactor. Si esto es así, prácticamente estamos en las vísperas del fin del estado y lo que es peor, su erradicación se motivará por su propia ineficiencia. ¿Será esto cierto?

Las nuevas revoluciones industriales han originado nuevos conceptos en la política y en la economía que de manera irreversible son cooptados por el derecho. Uno de ellos y el más importante de todos es el de *globalización*. Este supone la presencia de un proceso irreversible en materia económica en la cual las economías nacionales se subestiman en aras de una economía mundial, por lo que la globalización en singular no existe.³⁴

Esta globalización supone la pérdida de fuerza del estado nacional ante el embate de la economía mundial, pero no hay que dejar de observar que no ha solucionado los problemas ni de las economías nacionales ni de las regionales, como es el caso de México. Aquí, la globalización no solo tiene el efecto de arriba hacia abajo, sino también de abajo hacia arriba, es decir, el entorno regional presenta problemáticas tan diversas que no pueden ser solucionadas con políticas globales, este es un reto para los apologistas de este sistema o proceso.

Por otro lado, la globalización supone la inclusión del estado nacional a una política neoliberal en donde el estado perderá soberanía en aras de un acoplamiento económico mundial. El proble-

³ Véase. Carbonell, Miguel. Globalización y Derecho: Siete Tesis, en Globalización y Derechos Humanos. Díaz Muller, Luis. Coordinador. UNAM, México, p. 2. Este consenso es el resultado de las políticas económicas de los Estados Unidos de Norteamérica y el conjunto de organismos que manejan la política mundial, a decir, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio, que son los más importantes directores en materia económica mundial.

Estado, Derecho y Democracia en el momento actual

ma radica en que los intereses en juego no son iguales, entre los estados inmersos en este proceso existen enormes diferencias, por ejemplo, la economía de los Estados Unidos de América es 57 veces mayor que la de México; entonces no podemos referirnos a un juego igualitario sino más bien a una neocolonización.

Pese a ello, en materia jurídica se presiona para que se configure un esquema jurídico globalizador acorde con los intereses de las grandes empresas, exigiéndose a los gobiernos de los estados nacionales una *mayor libertad* para el movimiento de capitales, y en consecuencia, esto representaría un decremento de las políticas protectoras o benefactoras del estado. La política social de los estados nacionales no representa una garantía para la adopción de las políticas globalizadas. En este aspecto habría que revisar si este proceso es una construcción no sólo económica, sino también si es válida éticamente.

De todos es sabido que las políticas globalizadoras surgen del *Consenso de Washington*,⁴ que trata de formar nuevos paradigmas contrarios a las políticas keynesianas que prepondera el papel del estado como rector de la economía y que fue el método o proceso económico seguido por nuestro país durante décadas. La adopción de las políticas derivadas del *Consenso* implican definitivamente un atentado en contra de la soberanía de los estados quienes quedan sometidos por su propia voluntad a adoptar las políticas económicas neoliberales que favorecen a la globalización. México ha sido en este aspecto un alumno ejemplar ya que a partir de principios de los años 80 la tarea neoliberal ha sido suficientemente bien atendida, sin que hasta la fecha los logros hayan sido benéficos para la gran mayoría del pueblo.

Al respecto José Luis Calva señala: “*Se esperaba que este decálogo (del Consenso de Washington) de políticas económicas –que comprende: la liberalización del comercio exterior, del sistema financiero y de la inversión extranjera; la orientación de la economía hacia los mercados externos; la privatización per se de las empresas públicas; la desregulación de las actividades económicas; la estricta disciplina fiscal (esto es, el equilibrio ingreso/gasto público como fin a ultranza, que cancela el papel activo de la política fiscal para regular el ciclo económico); la erradicación de los desequilibrios fiscales previos, pero no mediante una mayor recaudación tributaria sino a través de la reducción de la inversión y el gasto público (que conduce a la supresión o reducción de programas de fomento económico general y sectoriales); una reforma fiscal orientada a reducir las tasas marginales de impuesto a los ingresos mayores, ampliando en contrapartida la base de contribuyentes, y un adecuado marco legislativo e institucional para resguardar los derechos de*

Miguel Ángel Parra Bedrán

propiedad- conduciría a nuestro país hacia la tierra prometida de mayores tasas de crecimiento económico y los más altos niveles de bienestar.”⁵

Estas políticas económicas adoptadas bajo el modelo neoliberal no han logrado, como ya he señalado, beneficios para la población y en consecuencia no se ha podido reducir la pobreza. El mismo José Luis Calva en la obra que acabo de citar nos otorga el siguiente panorama:

“Durante los años de operación del modelo Keynesiano-crepalino o de la Revolución Mexicana, la pobreza –que en la época porfiriana afectaba a cerca del 95% de la población – se redujo significativamente. De acuerdo con el más destacado especialista en la materia Julio Boltvinik, la proporción de mexicanos pobres disminuyó de 77% en 1963 a 48.5% en 1981, magnitudes grosso modo coincidentes con las estimadas por el Programa Nacional de Solidaridad, según el cual la proporción de mexicanos bajo la línea de pobreza, que en 1960 era de 76.9%, descendió hasta 45% en 1981. Pero los logros alcanzados durante dos décadas de reducción de la pobreza bajo el modelo económico precedente fueron revertidos por el modelo neoliberal. De acuerdo con Boltvinik y Damián, la población pobre de México brinco de 45% de la población total en 1981 a 69.8% en 1994, a 75.8% en 1994 y a 76.9% en el 2000. Durante el bienio 2001-2002, con la economía mexicana en recesión, es probable que el número de pobres se haya incrementado en más de un millón de mexicanos.”⁶

Este pavoroso panorama es imputable al modelo neoliberal trazado por los organismos títere del *Consenso de Washington* y por la pésima política macroeconómica seguida por el gobierno mexicano a partir de 1982, la cual ha producido crisis de deuda, déficit en el gasto público, caída del Producto Interno Bruto (PIB), déficit comercial, depreciación del salario real, ente otros efectos. Es obvio que ante el fracaso económico de las políticas neoliberales insertas en el marco de la globalización la pobreza en México vive uno de sus peores momentos y se demuestra que al menos en el modelo económico anterior se encontraron medidas para reducir la pobreza a diferencia del modelo actual donde ha sucedido exactamente lo contrario. Es aquí donde se debe valorar la viabilidad de un modelo sobre otro, rescatando la política social la cual tiene que ser un fin en si mismo del estado nacional. El estado mexicano puede y debe incluirse en la globalización pero no necesariamente debe adoptar las medidas impuestas por los organismos económicos mundiales; en base a nuestra facultad soberana podemos adoptar aquellas que nos son convenientes sin olvidar que el estado tiene la obligación ineludible de proporcionar bienestar a cualquier costo, y ello sólo puede logarse con una política social adecuada.

4. La medición de la pobreza en México

⁵ Calva, José Luis. La Economía Mexicana en perspectiva. Publicado en la obra La Pobreza en México. Op. Cit. p. 100.

⁶ Calva, Op. Cit. p. 108

Estado, Derecho y Democracia en el momento actual

Como se dijo líneas arriba, conceptualizar o definir a la pobreza es difícil y mucho más difícil es saberla medir. Cada país o región tiene sus propias características y entornos culturales. Lo que para unos será un déficit de pobreza para otros no, así que los métodos pueden cambiar de lugar en lugar, pero para tener una idea más o menos general de quien es pobre y quien no se deben considerar los elementos que la ONU ha establecido para reconocer a la pobreza y que ya he citado con anterioridad.

Para muchos el nivel de ingresos es la base para medición de la pobreza. Este método no es confiable en razón de que no necesariamente la pobreza tiene que ver con el ingreso, por ejemplo, en México el ingreso está condicionado por el salario el cual es una garantía que ofrece la constitución a los trabajadores. Pero todos sabemos que esa manera de establecer el ingreso sólo es una propuesta que no incide en la realidad económica ya que los precios de los productos son generalmente elevados y el salario puede resultar insuficiente para obtenerlos en calidad y cantidad así como a los satisfactores generales. Es claro que la medición jurídica de la pobreza queda al margen de la realidad ya que establece la obligatoriedad del salario el cual debe ser digno y decoroso pero sin que plantee sus parámetros de medición con la realidad.

Son los economistas quienes se han dedicado a este tema, los abogados damos por hecho la viabilidad de la erradicación de la pobreza, de su tratamiento jurídico a través de técnicas legislativas, de la implementación de políticas públicas, de la tarea formal y material del estado en su lucha contra la pobreza pero no tenemos claro como medirla, cómo establecer una línea en la cual se ataque el problema de manera racional y no con políticas demagógicas a las cuales somos dados a verter en todos los foros cuando tocamos el tema.

El gobierno mexicano a partir del año 2002, adoptó el método de *Canasta Normativa Alimentaria* para medir la pobreza en nuestro país, este método a decir de Boltznik:

*“Es un método seminormativo, ya que combina una posición normativa en materia de alimentos con una no normativa (empírica) en el resto de las necesidades. En todas las variantes se define una canasta de alimentos, cuyo costo se calcula y se divide por el coeficiente de Engel (proporción del ingreso o del gasto que se destina a los alimentos) para obtener la línea de pobreza”.*⁷

Entre otros métodos para determinar la pobreza existen: el método de canasta normativa generalizada o enfoque de presupuestos familiares; líneas de pobreza subjetivas; pobreza ingreso-tiempo; necesidades básicas insatisfechas; necesidades básicas insatisfechas. Variante mejorada; índice de privación de Townsend; índice de privación. Variante mejorada; carencia forzada de satisfactores

⁷ Boltznik, Julio. Métodos de Medición de la Pobreza. Una Tipología. Limitaciones de los Métodos Tradicionales y problemas de los combinados. Publicado en La Pobreza en México y en el Mundo. Op. Cit, p. 453-463

Miguel Ángel Parra Bedrán

básicos socialmente percibidos; línea de pobreza objetiva; normas de NBI reveladas; medición integrada de la pobreza y su variante mejorada; pobres de verdad; pobres de verdad consensuales; índice de progreso social-privación vital, etc.

Como puede advertirse el conocimiento real de la pobreza tiene diversos métodos para saber que tan pobres somos. Si bien la utilización de un método como los antes descritos es importante, lo verdaderamente trascendente es el contar con una política social integrada, debidamente planificada e integral, con consensos jurídicos bien establecidos y sobre todo con una gran voluntad política para resolver o aminorar al menos el problema, tampoco es un problema de dinero o de conocimientos científicos.⁸

5. El desarrollo humano y la pobreza

No podemos referirnos a la pobreza sin hacer mención del desarrollo humano. Este, se condiciona por el nivel de vida de las personas que la hagan contar con una vida saludable y larga; con la adquisición de conocimientos y tener acceso a los recursos suficientes. De no logarse estos elementos no podemos hablar de un sano desarrollo humano, al contrario, la frustración social hará acto de presencia.

El desarrollo humano no sólo tiene que ver con el ingreso, sino con el total de las expectativas de vida de las que el ingreso es sólo una parte. Las personas tienen que estar insertas en el concierto de las actividades del estado y la vida cultural. Hoy día se habla del analfabetismo funcional, ya no importa si se sabe leer y escribir, importa estar en permanente contacto con el o los avances tecnológicos y ser partícipe de la vida cultural no como ente pasivo sino activo, y tomar parte en las decisiones que afectan a todos.

En estados federados como Guerrero somos testigos del poco avance en esta materia. Somos un estado en que sus procesos de toma de decisiones es todavía cerrada y autoritaria, no se permite que la sociedad penetre en el laberinto del poder para tan siquiera enterarse del cómo están las cosas y mucho menos participar en las decisiones. La legislación en este sentido está construida bajo esquemas viejos y antípodas a la participación pública de los asuntos. En materia educativa los procesos que la rigen siguen siendo arcaicos y no procuran la construcción de un nuevo modelo de ciudadano capaz de insertarse en los cambios que se requieren en estos tiempos. Así, y por solo citar estos ejemplos, no podemos concluir que las bases del desarrollo humano estén siquiera empezando a gestarse.

En materia de salud el INEGI ha reportado un dato verdaderamente dantesco: Guerrero ocupa el lugar 31 nacional en materia de mortalidad infantil y en esperanza de vida al nacer ocupamos el lugar 30 en el país. El 46.7% de los partos registrados en el estado se produjeron en domicilios

⁸ Gordon, David. Op. Cit. p. 70

Estado, Derecho y Democracia en el momento actual

particulares siendo atendidos en el 46.6% de los casos por parteras, es decir, casi la mitad de los guerrerenses nacidos en el 2002 nacieron sin las prevenciones médicas necesarias; sin duda una desatención ostensible en materia de desarrollo humano.

6. ¿Qué hacer?

En líneas anteriores he dejado ver el punto de vista de que el sistema neoliberal no ha podido resolver el problema de la pobreza ni en México ni en el mundo. Es necesario implementar una reforma de estado que procure una verdadera política social y no un asistencialismo focalizado a ciertos grupos. La política asistencial corre el riesgo de convertirse en arma de dos filos, sobre todo cuando el estado carece de recursos y porque no ataca el problema de la pobreza y el desarrollo humano de manera integral.

La reforma del estado en esta materia tiene que ver con el ámbito integral de los derechos humanos, los que deben tratarse con seriedad como una parte esencial del cumplimiento al estricto estado de derecho. El papel de los derechos humanos no tiene mas intención que la satisfacción de los intereses generales, con la construcción de un estado social de derecho en el cual la pobreza sea su principal enemigo. Con pobreza absoluta o total no podemos referirnos a la efectividad del estado ni a su justificación.

Abandonar o al menos abonar lo que nos conviene de las políticas neoliberales será un ejercicio de plena soberanía. No necesitamos ser un alumno ejemplar del *Consenso de Washington* y sus agoreros, no, necesitamos solidarizarnos con algo que pocos ponen hoy día en la mesa de discusiones: el cumplimiento efectivo de las obligaciones señaladas por nuestra constitución política, la que al menos en teoría, responde al sentido social de nuestra cultura e identidad nacional. Recordemos que ella señala con claridad políticas de combate a la pobreza y la obligatoriedad del estado mexicano para instrumentarlas. Hay que hacerlo.