

Presentación

La pobreza no sólo se refiere a una condición económica circunscrita a la insuficiencia de ingresos experimentada por las familias y los individuos. La pobreza tiene un componente ético que afecta diversos ámbitos de la persona. La pobreza depende de muchos factores económicos, demográficos, culturales, sociales y políticos. El crecimiento económico es un elemento necesario, pero insuficiente para abatir la pobreza. En este marco, la cuestión de la política social es compleja. La falta de comprensión de que la pobreza es multidimensional ha determinado la deficiente coordinación entre las instituciones que operan en lo social, y explica los insuficientes avances en el combate a la pobreza, a pesar del relativo aumento experimentando en los gastos públicos para servicios sociales básicos de algunos países. No sólo la política social incide sobre el bienestar de la población. Todas las otras políticas públicas que normalmente no son definidas como sociales pueden tener un impacto igual o superior en el bienestar social de la población. La política pública debe entenderse como una totalidad en la que las políticas sociales se interrelacionan con el resto de las políticas. En otro ámbito, diversas políticas sociales, como la educación, pueden tener un efecto directo en las economías locales y nacionales.

La medición de la pobreza es un tema polémico. En América Latina se han privilegiado, por lo menos, tres criterios para medirla: por un lado, el referido al concepto de la “línea de la pobreza”, el cual califica como pobre a las personas perteneciente a hogares con ingreso per cápita inferior al monto mínimo necesario para satisfacer sus necesidades esenciales; el otro enfoque es el de las “necesidades básicas insatisfechas”, que considera las carencias propias del entorno, entre ellas, las habitacionales, así como las de alimentación, salud y educacionales, al margen de los niveles de ingresos, y por otra parte, el llamado “método integrado” que combina los otros dos criterios. La coexistencia de

ambas determina las situaciones de pobreza estructural o crónicas. Al respecto, es de destacar que en América Latina, en contraste con otras regiones subdesarrolladas, prevalece la pobreza económica, quizás en parte como resultado de la rápida urbanización y los consecuentes impactos de cobertura en infraestructura y servicios básicos. En este sentido, el estancamiento de la reducción de la pobreza monetaria no ha afectado la evolución favorable de otros indicadores de desarrollo humano y social, tales como la esperanza de vida al nacer, las tasas de mortalidad infantil y adulta, y la mitigación del analfabetismo. No obstante, las transformaciones demográficas recientes han introducido nuevas exigencias a las políticas sociales. En particular, los cambios en la estructura de edades y el consecuente incremento de la población económicamente activa y el envejecimiento demográfico plantean importantes retos para los gobiernos, las familias y las propias personas.

Los problemas de pobreza están íntimamente relacionados con las posibilidades de impulsar políticas de desarrollo regionales eficaces y oportunas. La coexistencia de zonas con niveles de desarrollo relativo alto y otras atrasadas, marginalizadas, constata la situación secular de heterogeneidad estructural y las limitaciones de los modelos económicos y políticos adoptados para enfrentarlas. La estructura y la distribución demográfica futura son aspectos fundamentales para la orientación de las políticas y las acciones que habrán de formularse en el corto y mediano plazos. El escenario de bienestar social plantea un problema de orden estratégico, en las dimensiones demográficas, sociales y políticas. Las acciones pueden ser múltiples y en distintos niveles, pero deben apoyarse en un conocimiento amplio y confiable sobre los diversos problemas de pobreza y enormes desigualdades sociales. La política social enfrenta enormes retos. Los cambios políticos recientes, vinculados con los procesos de democratización y la consiguiente participación ciudadana, han determinado la necesidad de instrumentar políticas públicas idóneas para enfrentar las demandas y rezagos seculares. No obstante, la política social prevaleciente aún padece de grandes escollos en la atención universal de la población, limitada además por la gran heterogeneidad social y cultural en los países y, particularmente, por la subsistencia de determinadas prácticas políticas que en contextos de atraso dificultan la operatividad de los programas sociales.

Al respecto, América Latina ha venido manifestando cambios contradictorios. A partir, por lo menos de la década de 1990, la proporción de la población que vivía en situación de pobreza empezó ligeramente a disminuir, pero se ha incrementado significativamente la desigualdad en los ingresos y se ha ensanchado

la brecha entre ricos y pobres. La evolución favorable de los últimos años ha sido muy dispar entre los países y los diferentes sectores de la población. La pobreza no ha dejado de representar el gran desafío de la política social. El fenómeno de la pobreza se ha hecho más complejo y persistente en determinados grupos o segmentos específicos de la sociedad. La evolución de la pobreza es muy heterogénea. La pobreza es cada vez más urbana. En ese sentido, se podría pensar que está más concentrada, sin embargo, suele afectar de manera desigual a regiones y grupos, según edades, ocupaciones, condición étnica y género. El análisis exige tener en cuenta dimensiones precisas.

En este marco, la política social debe tener orientaciones claras y estrategias de intervención encaminadas a la universalización de las oportunidades y derechos de participación. Normalmente, tanto las políticas sociales, como todas las demás políticas públicas, son planeadas y ejecutadas por instituciones estatales. En ese sentido, se reconoce como responsabilidad del Estado la provisión de satisfactores básicos a la población, particularmente en cuanto a los servicios de salud, alimentación, educación y vivienda, que contribuyan al bienestar y al desarrollo de los individuos. No obstante, el nuevo escenario plantea nuevos desafíos en la gestión de políticas sociales. Normalmente, se supone que una política social “sólo puede darse como una decisión del sector público”. Sin embargo, una visión más acorde con las exigencias de la sociedad de hoy plantearía que las políticas sociales no deben entenderse como meras determinaciones estatales. Lo público debería verse en otro sentido, como espacio de los intereses colectivos, más que como lo estatal, e involucrar a múltiples instancias de la sociedad civil.

En este número, *Papeles de POBLACIÓN* incluye un conjunto de artículos sobre temas de actualidad académica y política. La sección sobre pobreza, desigualdad y las condiciones de la política social en América Latina ocupan el lugar central. La integran el artículo de Julio Boltvinik, profesor investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, ampliamente reconocido por sus contribuciones a los estudios de la pobreza en México, quien presenta un enfoque novedoso de conceptualización de la pobreza, centrado en la noción integradora del “florecimiento humano”. El otro trabajo es de Marcelo Boado y Tabaré Fernández, ambos investigadores de la Universidad de la República, Uruguay, sobre los cambios en la distribución del ingreso en ese país, generados a partir de la crisis económica de 2000. Finalmente se incluye el artículo de Darío Salinas Figueredo, profesor investigador de la Universidad Iberoamericana, y Carolina Tetelboin Henrion, investigadora de la Universidad Autónoma

Metropolitana-Xochimilco, quienes a partir del entorno de pobreza y creciente desigualdad social de la región analizan el carácter tecnocrático de las políticas sociales y plantean la necesidad de reorientar dichas políticas con base en criterios de eficacia “legítimamente” democráticos.

La segunda sección es sobre migración internacional. Incluye un conjunto amplio de trabajos, complementarios en cuanto a enfoques y ámbitos de análisis. El artículo de Jorge Martínez Pizarro, investigador del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, examina la magnitud, la dinámica y el perfil sociodemográfico de la inmigración reciente en Chile. El siguiente trabajo es de Alejandro Canales, investigador de la Universidad de Guadalajara, analiza el papel de las remesas en la configuración de arreglos familiares y domésticos que se establecen entre las familias con presencia o no de migrantes recientes. El artículo de Carmen Egea Jiménez y Vicente Rodríguez Rodríguez, investigadores de la Universidad de Granada y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas de España, respectivamente, explora los impactos sociales y culturales de la migración de retorno de emigrantes jubilados de la provincia de Jaén, en ese país. El trabajo de Carlos Ulises Decena y Michele Shedlin es un estudio sobre los riesgos a la salud, particularmente sobre el contagio de sida entre inmigrantes hispanos residentes en Nueva York. Finalmente, el artículo de Roberto Rodríguez Gómez, profesor investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México, a partir de lo que define como el proceso de internacionalización de la educación superior, analiza la migración de estudiantes mexicanos con propósitos de formación profesional en el extranjero.

La tercera sección la integran el artículo de Adolfo López Suárez, Ignacio Morales Hernández y Elvia Silva Beltrán, y el trabajo de María del Carmen Salgado Vega, investigadores de la Universidad Autónoma del Estado de México, el primero sobre la política de financiamiento del sistema educativo en México; el segundo, sobre el primer empleo de los egresados de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Dídimo Castillo F.
Director