

9



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

---

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**DERECHOS SOCIALES Y COMBATE A LA POBREZA  
DEL ESTADO DE BIENESTAR AL NEOLIBERAL**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADA EN CIENCIA POLITICA Y  
ADMINISTRACION PUBLICA  
P R E S E N T A  
MARIA ADRIANA BAEZ RICARDEZ**



**MEXICO, D.F.**

**2002**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**D**edico este trabajo a la UNAM, porque su enseñanza ha sido mucho más que académica; porque al formarme el carácter me ha permitido apreciar la vida de forma distinta;

a mi familia, en especial a mis padres por su valioso ejemplo;

a Eugenio.

# ÍNDICE

Introducción.....	I
<b>PARTE I. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL</b>	
<b>CAPÍTULO I. EL SURGIMIENTO DE LOS DERECHOS SOCIALES, SU CONSOLIDACIÓN Y DEBILITAMIENTO.....</b>	
<b>1</b>	
1.1 El Estado liberal como antecedente.....	2
1.2 La consolidación de los derechos sociales: El Estado de bienestar.....	8
1.3 El debilitamiento de los derechos sociales: El Estado Neoliberal.....	24
Comentarios finales.....	30
<b>CAPÍTULO II. LOS DERECHOS SOCIALES Y LAS POSTURAS EN TORNO A ÉSTOS.</b>	
<b>33</b>	
2.1 Los derechos sociales.....	34
2.2 Características y estructura de los derechos sociales.....	35
2.3 Los derechos sociales y el principio de igualdad.....	41
2.4 Objeciones contra los derechos sociales: la postura liberal conservadora de Nozick y Hayek.....	43
2.5 Un argumento a favor de los derechos sociales: la visión liberal social de Rawls.....	56
Comentarios finales.....	64
<b>CAPÍTULO III. LOS DERECHOS SOCIALES Y EL COMBATE A LA POBREZA.....</b>	
<b>69</b>	
3.1 Por qué las necesidades básicas y no los deseos o preferencias .....	70
3.2 Debates en política social y pobreza.....	74

3.3 Aspectos generales de la política social y el combate a la pobreza del neoliberalismo.....	84
3.4 La determinación de la pobreza.....	87
3.5 Las diferencias al medir la pobreza.....	106
Comentarios finales.....	118

## PARTE II. EL CASO DE MÉXICO

CAPÍTULO IV. LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EXTREMA EN MÉXICO.....	121
4.1 La transformación de la agenda social: del Estado de bienestar al neoliberal.....	121
4.1.1 Los inicios del Estado interventor.....	121
4.1.2 El Estado de bienestar en México (1940-1982).....	124
4.1.3 El Estado neoliberal en México: de su inicio a su consolidación (1982-1994)....	146
4.2 Los tres principales programas de combate a la pobreza extrema en México: COPLAMAR, PRONASOL Y PROGRESA.....	160
4.2.1 Definición de marginalidad, pobreza y pobreza extrema.....	162
4.2.2 Objetivos generales.....	164
4.2.3 Programas sectoriales.....	177
4.2.4 Educación.....	181
4.2.5 Salud.....	189
4.2.6 Alimentación.....	198
4.2.7 Vivienda.....	202
4.2.8 Programas destinados al incremento de la productividad.....	207
Comentarios finales.....	214
Conclusiones.....	224
Bibliografía.....	235
Hemerografía.....	242

## INTRODUCCIÓN

Los gobiernos denominados democráticos reconocen una serie de derechos sociales (o prestacionales) que gozan los individuos a la par de sus derechos fundamentales, los cuales están encaminados a asegurar ciertos servicios y beneficios a algunos sectores de la sociedad. A pesar de este reconocimiento, la legitimidad y validez de los llamados derechos económicos, sociales y culturales sigue siendo un tema de discusión no sólo para los juristas, sino también para otras disciplinas, entre ellas la filosofía política.

El argumento principal en contra de la legitimidad de los derechos sociales ha sido que éstos entran en conflicto con los derechos de libertad, y que incluso los violan. Cada vez que el Estado interviene para obtener los recursos necesarios para hacerle frente al compromiso de satisfacer los derechos económicos, sociales y culturales. Todos los derechos sociales son costosos. Para cubrirlos, el Estado tiene que distribuir aquello que obtiene, vía impuestos, de otros. Estos recursos que obtiene con fines distributivos pudieron haber sido obtenidos, según estas opiniones, lesionando los derechos fundamentales de los individuos. Quienes han fundamentado con mayor interés lo anterior han sido los pertenecientes a la corriente liberal conservadora, entre ellos Robert Nozick y Friedrich Hayek.

Uno de los objetivos de este trabajo es refutar lo anterior y validar la hipótesis de que la satisfacción de las necesidades básicas por parte del Estado es legítima. La idea es que para poder gozar los derechos de libertad, que defienden la postura liberal conservadora, es forzoso que existan otra serie

de derechos (los sociales) que garanticen la satisfacción de ciertas necesidades que obstaculizan la autonomía del hombre. Además, se busca fundamentar la tesis de que las transformaciones del Estado (basadas en las posturas generadas en la filosofía política) han influido de forma determinante en el cumplimiento de dicha tarea, para lo cual se estudia el caso de México.

Para cumplir con los objetivos planteados, la tesis se basa en cuatro temas principales: los cambios de los derechos sociales dentro de las transformaciones del Estado, la definición y características de estos derechos, las posturas en torno a ellos (liberal conservadora y liberal social) y el combate a la pobreza como su principal propósito. En una segunda parte se estudia el caso de México, el cual se aborda a partir de los temas aquí expuestos, con el objetivo de mostrar cómo se han ido modificando los derechos sociales en nuestro país y cómo ha influido este hecho en el combate a la pobreza.

Partimos del estudio del contexto en que ocurren el surgimiento, la consolidación y el debilitamiento de los derechos sociales, para explicar cómo se han relacionado las diferentes formas que ha adoptado el Estado moderno con los derechos económicos, sociales y culturales.

El Estado liberal surge como encarnación del Estado de Derecho para proteger aquellas facultades del hombre inspiradas en la ideología individualista de la teoría liberal.

El liberalismo considera a los hombres libres e iguales por naturaleza, esto implica un estado de perfecta libertad para ordenar sus acciones y disponer de sus personas y bienes sin pedir permiso o depender de la voluntad de otro.

Con esta definición del hombre como ser libre, igual e independiente, la ideología liberal coloca al individuo como sujeto de derechos civiles y políticos, entendiéndose éstos como el derecho a la vida y a la integridad física, a la libertad religiosa, a la libertad de pensamiento, la libertad de expresión, la libertad de reunión, la propiedad a participar en la vida política y la resistencia a la autoridad. Estos derechos llamados de primera generación o fundamentales tienen como objetivo establecer límites a la actuación del Estado para que no invada la esfera individual.

De esta forma la ideología liberal concibe al Estado como absentista o sin actuación. Esta pasividad es la garantía de que los individuos podrán disfrutar de sus derechos y libertades. Por ello, el Estado liberal se configura como un Estado guardián, cuya función se reduce a establecer las reglas básicas que rigen las relaciones en la sociedad y a regular las normas que castiguen a quienes violen los derechos de otros.

Sin embargo, y a pesar del logro que representa el reconocimiento de los derechos civiles y políticos, la realidad demostró que esos derechos no los gozaban todos los hombres, sino sólo aquellos que poseían propiedad. El Estado liberal se había limitado a un reconocimiento meramente formal de los derechos del hombre.

Como respuesta a las deficiencias del Estado liberal surge el llamado Estado de bienestar o social. Esta transformación representa, sin duda, uno de los datos más relevantes del siglo XX, los cambios que se producen respecto al viejo Estado liberal son bastante profundos. Se configuran relaciones inéditas entre el Estado, la sociedad y el funcionamiento de la economía, y el contenido mismo del Estado se modifica con el surgimiento del derecho social.



Frente a la complejidad del mundo moderno y frente a las tensiones sociales, provocadas por las demandas de una sociedad más consciente y exigente, el Estado constituyó la única alternativa viable para la reproducción social y económica, pero, además, reconoció la legitimidad de las demandas sociales y redimensionó su capacidad de responder a ellas. El Estado social dejó de ser un Estado pasivo o policía, y se convirtió en un Estado activo que interviene decisivamente en la vida social y económica.

Se entendió que el mero reconocimiento formal de los derechos civiles y políticos no garantizaba la igualdad de todos los ciudadanos si existían desigualdades abismales de riqueza y de oportunidades. El cambio en la naturaleza de los derechos fue definitivo, pues supuso superar el concepto de libertad negativa para dar paso a la idea de que sólo es posible que el individuo disfrute de la autonomía y la libertad si gracias a la intervención del Estado se consiguen unas mínimas condiciones materiales. A los viejos derechos civiles y políticos, que siguen teniendo un papel medular en el Estado social, se agregaron derechos cuyo objetivo es el trabajo, la vivienda, la educación, la cultura, la seguridad social, el disfrute de prestaciones públicas y unas condiciones mínimas de vida.

A pesar de su importancia y de los logros alcanzados en materia de calidad de vida de los ciudadanos, el Estado de bienestar se vio languidecer a finales de la década de los sesenta y principios de los setenta. Las causas son varias, pero la principal fue económica, las crisis económicas demostraron que el principio keynesiano de armonizar el crecimiento económico, el pleno empleo y la mayor equidad social sirvió para la debacle económica de 1929, pero era insuficiente para enfrentar las nuevas expectativas de una sociedad tecnológicamente avanzada.

Las críticas que se le hicieron al Estado social fueron principalmente en el sentido de que auspiciaba el surgimiento y fortalecimiento de monopolios en la economía; que causaba ineficiencia en la función del mercado como consecuencia de las regulaciones que imponía y de su intervención en la economía; y que su enorme burocracia lo hacía poco eficiente pero muy costoso. Pero sobre todo, el aspecto que le fue más criticado fue que trasgredía la libertad individual al organizar de forma autoritaria a la sociedad y al intervenir en esferas contempladas como individuales, pues para los críticos del Estado de bienestar esto provocó una gran apatía en los ciudadanos, ya que estaban a expensas de lo que el Estado les diera en lugar de buscar su superación personal.

Como consecuencia de la crisis del Estado social, toma fuerza una corriente ideológica que retoma las posturas conservadoras del liberalismo. Esta corriente conocida como neoliberalismo critica al intervencionismo estatal en la economía, ya que considera que impide el crecimiento económico y por tanto el desarrollo. Al contrario, afirma que el mercado provee de forma más eficiente los recursos y servicios. Se retorna a la idea negativa de la libertad, en donde, al estilo Hayek, ésta se identifica con la ausencia de coacciones externas a la acción de cualquier persona.

Como resulta lógico, las transformaciones del Estado obligaron a un cambio en los derechos sociales y el concepto de pobreza, y por tanto, en la forma de hacer política social.

En el pasado, la política social se dirigía a los sectores medios y no a los más pobres. Se procuraba proteger a los núcleos de trabajadores calificados y sindicalizados para lograr así su apoyo político. En cambio, los programas focalizados que la política neoliberal propone tienen por objetivo

orientarse hacia los sectores más pobres del campo, de las zonas indígenas, de las urbes y de los cinturones de miseria, donde las políticas sociales previas no llegaban.

De acuerdo con el modelo neoliberal, es necesario optar por políticas sociales focalizadas, dirigidas a los sectores más pobres, se recomienda dejar a un lado las políticas sociales que pretenden una cobertura universal. Debido a que los Estados tienen que dedicar muchos recursos a la transición económica, a administrar la inserción de cada país al mercado internacional, no es posible que las políticas sociales tengan la cobertura amplia que antes tenían.

Según el neoliberalismo, el Estado debe abandonar el papel igualitario que desempeñó en el pasado, que buscaba compensar las desigualdades reales y crear canales de movilidad social. La intervención directa del Estado debe limitarse a la materialización de programas dirigidos específicamente a las familias sumidas en la pobreza extrema, para crear condiciones para que toda la población pueda satisfacer, a un nivel siquiera mínimo, sus necesidades básicas y puedan estar habilitadas para participar en el mercado.

En México, el objeto de la política social no solamente ha estado íntimamente relacionado con la política económica, sino que incluso ha emanado de ella; sus fines —seguridad social y redistribución cualitativa y cuantitativa de la renta nacional— se convirtieron en los llamados gobiernos interventores, en los medios indispensables para alcanzar los objetivos del desarrollo económico del país, y en los neoliberales, en la forma de “aliviar” sus efectos negativos sobre el bienestar social.

El origen del Estado de bienestar en México, encuentra sus causas tanto en razones políticas, a causa de la importancia que adquirieron los sectores menos favorecidos después de la Revolución; como en razones económicas, por la necesidad de la intervención del Estado para compensar riesgos y disfunciones del proceso de modernización del país.

Durante los gobiernos paternalistas, el Estado no se limitó a garantizar desde fuera las condiciones de acumulación, sino que organizó y controló el desarrollo económico para impulsar la creación del capital y llevar a cabo las políticas de bienestar, las cuales no iban a ser generadas por la iniciativa privada, por estar fuera de su lógica capitalista y por ser aún un sector débil. El grado de intervención estatal se fue matizando según las necesidades del desarrollo económico del país y de la capacidad de influencia del sector privado sobre las decisiones de gobierno

Las políticas sociales seguidas por estos gobiernos buscaban tener efectos tanto en la vida económica del país como en la política. En el orden económico se pretendía contribuir a costear la reproducción de la fuerza de trabajo por medio de la construcción de viviendas, del urbanismo, de la seguridad social, de la educación y de la actuación del Estado en contra de la sobreacumulación, aumentando la demanda mediante el incremento de las prestaciones. En el orden político, se trató de legitimar al sistema y controlar a los trabajadores a través de los derechos sociales.

En suma, podemos decir que, en el caso de nuestro país, a lo largo de casi cincuenta años (1934-1982) las acciones que permitieron que el progreso económico no se expresara en una pobreza aguda fueron entre otras: el reparto agrario, el aumento constante del gasto social y el sostenimiento de la producción y del empleo. A todo esto se suma el conjunto de instituciones creadas para atender las demandas sociales.

El acceso creciente a la educación, a la salud, a una mejor alimentación y a la vivienda, así como las demás prestaciones, se generaron alrededor del empleo formal, sobre todo del que creaba el sector industrial. De ahí que buena parte de la política social se instrumentara a partir de la estrategia de industrialización del país.

La política social se estructuró con una población objetivo delimitada, lo que con el tiempo fue provocando una gran concentración de recursos e instituciones en beneficio de los grupos organizados y asalariados.

En este contexto, a la política de bienestar se le asigna un papel negociador. "Al flujo de clínicas, hospitales, escuelas, tiendas sindicales, viviendas, etcétera, debía corresponder otro flujo, sintetizado en asistencia a mítines y concentraciones, disciplina sindical, respeto a las autoridades, militancia en el partido oficial y sobre todo una importante disciplina en el 'voto corporativo'"<sup>1</sup>.

Los problemas económicos que surgen en los años setenta dejaron ver que mantener el mismo patrón de política social, en una economía con problemas de crecimiento y estabilidad macroeconómica requerían de un procesamiento político diferente y formas más amplias de financiamiento público para incrementar y prestar los servicios sociales al mayor contingente de población que los demandaba.

<sup>1</sup> Enrique González Tiburcio, *Reforma del Estado y política social. Aspectos técnicos y prácticos*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1991, p. 22.

La crisis económica que estalló en 1982, dio un nuevo significado a la sucesión presidencial, ésta, lejos de ser un simple cambio en la forma personal de gobernar, entre un nuevo presidente y otro, implicó una ruptura ideológica, en la cual la nueva élite política impondría al país un nuevo proyecto de gobierno.

El nuevo gobierno pretendió, por un lado, en el plano político, emprender una transformación en la concepción y funciones del servicio público y en la relación entre Estado y Sociedad y; por otro, en el económico, reducir la participación del Estado en la economía, permitir el desenvolvimiento más adecuado de las reglas del mercado y propiciar una reconversión industrial basada en la eficiencia.

El objetivo del nuevo proyecto se centró en asegurar las condiciones para un mejor desempeño de las fuerzas del mercado, sin profundizar en las transformaciones económicas, políticas y sociales que eran necesarias para el país.

Durante los gobiernos denominados paternalistas o pertenecientes al llamado Estado de bienestar, las políticas sociales aplicadas no beneficiaron del todo a los grupos más pobres del país, más bien, fueron pensadas para favorecer a los sectores medios de la sociedad, a quienes se ocupaban en la industria o estuvieran agrupados en corporaciones o sindicatos. En la coyuntura actual, originada después de las crisis económicas y políticas, surge la idea de que las políticas sociales deben orientarse a los sectores más necesitados para contrarrestar el empobrecimiento y garantizar la gobernabilidad en las regiones en donde la extrema pobreza pueda ser causa de fuertes conflictos sociales.

La idea de poner en práctica políticas orientadas a preservar los equilibrios globales, conservar la gobernabilidad y organizar a los pobres para la tarea social, influyó de forma determinante en los últimos dos programas de combate a la pobreza extrema. Sin embargo, la inclinación por políticas dirigidas específicamente a los pobres y que corresponsabilicen a éstos con el gobierno en el combate a la pobreza vienen desde el sexenio de José López Portillo.

A pesar de que los tres programas de combate a la pobreza extrema o marginación –COPLAMAR, PRONASOL Y PROGRESA- instrumentados en México, guardan ciertas similitudes entre sí, el hecho de que COPLAMAR haya pertenecido a un gobierno aún heredero de las prácticas del Estado de bienestar le otorga características propias y grandes diferencias con los otros dos programas emanados de gobiernos con prácticas neoliberales.

Los tres programas tienen elementos tanto de las propuestas neoliberales como de los proyectos alternos a esta corriente, pero en PRONASOL y PROGRESA dominan las características de las recomendaciones neoliberales, en cambio, COPLAMAR presenta elementos distintivos de un Estado que aún no hace suyas, del todo, las prácticas del neoliberalismo.

En suma, lo anterior es una breve descripción de los temas y el recorrido de la tesis, pero antes de entrar a la materia que nos ocupa, quisiera invitar al lector a preguntarse si la superación de la pobreza será igual si se considera que ésta depende de un acto de caridad o de benevolencia de la sociedad, o si se afirma, en cambio, que es un derecho del individuo y, por tanto, una obligación del Estado atenderla.

## **PARTE I. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL**

### **CAPÍTULO I.**

#### **EL SURGIMIENTO DE LOS DERECHOS SOCIALES, SU CONSOLIDACIÓN Y DEBILITAMIENTO**

El objetivo de este capítulo introductorio es estudiar el contexto en que ocurren el surgimiento, la consolidación y el debilitamiento de los derechos sociales, para explicar cómo se han relacionado las diferentes formas que ha adoptado el Estado moderno con los derechos económicos, sociales y culturales.

Con esta finalidad se divide el capítulo en 3 subcapítulos. Se inicia con el Estado liberal como antecedente del surgimiento de los derechos sociales. En este Estado se reconocen los derechos civiles y políticos como necesarios para garantizar la libertad, seguridad y propiedad del hombre.

En un segundo momento se aborda la consolidación de los derechos sociales dentro del Estado de bienestar. Éste surge como corrección de las fallas del Estado liberal y no como su oponente. Así, el Estado se transforma de un Estado pasivo y guardián a uno activo y con amplias funciones que tenían como objetivo garantizar las condiciones mínimas de vida necesarias para gozar de forma real; y no formal, los derechos civiles y políticos heredados del Estado liberal.

Por último, en la tercera sección, estudiamos al Estado neoliberal como el momento en que se debilitan los derechos sociales. El neoliberalismo retorna a la idea negativa de la libertad y del



Estado mínimo, elementos que por sus características implicaron la pérdida de vigor de los derechos económicos, sociales y culturales.

En suma, la idea principal es mostrar cómo los derechos sociales se han visto afectados, positiva o negativamente, según el tipo de Estado, o lo que es más preciso, según lo que se piense que deberán ser las funciones y fines de éste.

### 1.1 EL ESTADO LIBERAL COMO ANTECEDENTE

A pesar de que resulta común que en los escritos de ciencia política, economía, sociología o historia se muestre, con suficiente razón, al Estado liberal y al de Bienestar como formas de gobernar e ideologías opuestas, ambos comparten una característica muy importante: son una expresión del estado de derecho. Esto quiere decir, al menos cuatro cosas: la ley es considerada como expresión de la voluntad general; la organización política obedece al principio de la división de poderes; la Administración está sometida al principio de legalidad; y se reconocen los derechos fundamentales de la persona<sup>2</sup>. Sin embargo, el Estado liberal se construye sobre derechos civiles y políticos, mientras que el Estado de bienestar lo hace sobre los derechos sociales.

En un primer momento surge el Estado liberal apoyado en la filosofía del liberalismo, la cual, lejos de ser uniforme a través del tiempo, ha tenido varios tipos históricos de credo y, por lo tanto, varios

---

<sup>2</sup> José María Martínez de Pisón, *Fallacias de bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales*. Madrid, editado por la Universidad de la Rioja y Editorial Tecnos, 1998, p. 25.

tipos de discurso. Esta diversidad se debe principalmente a que existen diferentes concepciones de la libertad y distintos obstáculos para alcanzarla<sup>2</sup>.

Así tenemos en la génesis de esta filosofía al pensamiento liberal clásico representado por Locke, Smith, Ricardo, Toqueville y Mill; después, a mediados del siglo XIX ocurre una inflexión importante en esta teoría que produce una versión elitista de la idea liberal, la cual da vida al llamado liberalismo conservador. Los últimos años del siglo XIX presenciaron una segunda desviación importante del paradigma clásico, ahora en dirección a las afirmaciones igualitarias de los nuevos liberales como Kelsen y Keynes. En las últimas dos décadas del siglo XX se hizo visible una vigorosa resurrección del liberalismo con una escuela de pensamiento muy distinta que desafió la orientación de los liberales de fines del siglo XIX e incluso de algunos defensores de los derechos individuales del siglo XX como Rawls y Bobbio, esta escuela articuló una defensa neoliberal del mercado y una crítica del burocratismo.

Los derechos sociales han estado involucrados en todo este cambio ideológico del liberalismo, así, en un primer momento surgen como respuesta a éste y se consolidan, para después debilitarse a causa de la transformación de la misma teoría liberal.

El liberalismo surgió en Inglaterra con la lucha política que culminó en 1688 en la Revolución contra Jacobo II. Los objetivos de esta Revolución eran la tolerancia religiosa y el gobierno constitucional. En este país se habían puesto frenos al gobierno arbitrario y desarrollado una alianza entre derecho y libertad que favorecía la existencia de una sociedad más robusta. Los pensadores de

<sup>2</sup> Para un examen más extenso y preciso de los tres siglos de historia de la idea liberal ver, José Guilherme Merquior, *Liberalismo viejo y nuevo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

la llamada Ilustración inglesa veían las ventajas que tenía el gobierno regular y la opinión libre, y la influencia que ejercían en el crecimiento económico. Esta situación los hizo pensar en la conveniencia de limitar la acción del gobierno al mínimo: ofrecer paz y seguridad.

El liberalismo proviene en buena parte de la Ilustración. Ésta fue básicamente un intento de reemplazar la religión, el orden y el clasismo, por la razón, el progreso y la ciencia. Anteriormente la ley se veía principalmente como un mero marco de la acción gubernamental, pero, ahora representaba un instrumento de poder.

Además de ser una doctrina política, la cosmovisión del liberalismo se identificó por la creencia en el progreso. La ilustración aportó al liberalismo este elemento, a través de la economía clásica. La idea fundamental fue que el progreso surgía a partir del comercio que prosperaba sobre la libertad.

El liberalismo clásico se ha distinguido por su interés en un Estado constitucional (es decir, una autoridad central nacional con poderes bien definidos y limitados y un alto grado de control por parte de los gobernados) y una elevada proporción de libertad civil (libertad en el sentido individualista). La doctrina liberal clásica consta de tres elementos: la teoría de los derechos humanos, el constitucionalismo y la economía clásica<sup>2</sup>. Pero, sin duda, la lucha formativa del liberalismo fue la reivindicación de derechos —religiosos, políticos y económicos— y el intento de dominar el poder político.

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 32.

Locke inauguró "la política del fideicomiso"<sup>4</sup>, en ésta se veía a los gobernantes como fideicomisarios de la ciudadanía y se contemplaba el derecho a la resistencia e incluso a la revolución. El único derecho al que renunciaba el individuo al surgir el Estado, era el de hacerse justicia por sí mismo, conservando todos los demás. Mientras que Hobbes, un contractualista que apoyaba el absolutismo estatal, privilegió la idea de renunciar a todos sus derechos salvo a uno, el de la vida.

En el terreno del pensamiento político a Locke se le considera como el padre del pensamiento liberal moderno. Por ello, es de suma importancia abordar algunos conceptos de su obra *Ensayo sobre el Gobierno Civil* con el fin de entender las ideas que dieron forma en un inicio al Estado liberal.

Para Locke, el poder político consistía en el derecho de hacer leyes, desde cualquier pena menor hasta la pena de muerte, para la regulación y preservación de la propiedad; y de emplear la fuerza del común en la ejecución de tales leyes, y en la defensa de la nación contra el agravio extranjero, todo ello sólo por el bien común.

Para entender este poder político, decía Locke, es necesario considerar que los hombres se hallan naturalmente en un estado de perfecta libertad para ordenar sus acciones, y disponer de sus personas y bienes, todo esto dentro de los límites de la ley natural<sup>5</sup>, sin pedir permiso o depender de la voluntad de otro hombre. Este estado de naturaleza es también un estado de igualdad, en el cual todo poder y jurisdicción son recíprocos, pero sólo entre criaturas de la misma especie y rango.

<sup>4</sup> Término que utiliza Guilherme Merquior, op. cit.

<sup>5</sup> La ejecución de la ley de naturaleza se halla confiada a los munos de cada cual, por lo que a cada uno alcanza el derecho de castigar a los transgresores de dicha ley hasta el grado necesario para impedir su violación, su principio fundamental: "De quien sangre de hombre vertiere, vertida por hombre la sangre será", John Locke, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, México, Porrúa, 1998. Sólo el pacto de mutuo convenio para entrar en una comunidad y formar un cuerpo político puede dar fin al estado de naturaleza.

La propiedad es uno de los factores principales de la filosofía liberal. Según Locke cada hombre tiene una propiedad en su misma persona, la cual se ve materializada en el trabajo, así, cualquier cosa que el hombre remueva del estado en que la naturaleza lo pone se constituye en su propiedad. Esto sucede sólo en el estado de naturaleza, en donde no existe escasez de recursos ni disputa por ellos, por lo tanto no hay motivo para darle a las cosas otro carácter que no sea el de su uso. Cuando los recursos no sean suficientes entonces las leyes limitarán su apropiación.

De esta forma, en el estado de naturaleza el trabajo representó título de derecho de cualquier hombre y el plusvalor de las cosas al crear la mayor parte del valor de éstas. Locke da un ejemplo, en su obra aquí citada, en el que dice que la tierra, librada totalmente a la naturaleza, sin mejoría de pastos, labranza o plantíos, no es más que un erial, sin que el beneficio ascienda a poco más que nada. Por lo anterior resultaba evidente, que aunque las cosas de la naturaleza fueran comunes, el hombre, a través de su trabajo, tenía intrínseco el principio de la propiedad y le daba valor a las cosas.

La propiedad es tan importante para el liberalismo que a quien se le consideraba esclavo por ser incapaz de poseer propiedad alguna (incluso de su propia vida), no podía considerarse como parte de la sociedad civil, cuyo fin principal era precisamente la preservación de la propiedad.

Para Locke, la sociedad civil o política es aquella en la que cada uno de sus miembros ha abandonado su poder natural, abdicándolo en manos de la comunidad o del poder público. La comunidad se convierte en el árbitro, y mediante leyes comprensivas e imparciales y hombres autorizados, se deciden todas las diferencias que surjan en su seno y se castigan las ofensas que se cometan contra la sociedad. En otras palabras, quienes se encuentren unidos en un cuerpo y tengan

ley común y judicatura establecida a quien apelar, con suficiente autoridad para decidir en cuestiones de la comunidad, se conforman, en sociedad civil.

Esto saca a los hombres del estado de naturaleza y les hace acceder al contrato que da nacimiento al cuerpo político y a la sociedad civil, cuyo juez es el legislativo o los magistrados que haya autorizado la sociedad. El fin de la sociedad civil es remediar los inconvenientes del estado de la naturaleza, mediante el establecimiento de una autoridad a quien cualquiera, de dicha sociedad, pueda apelar y a la que todos deban obedecer. Por eso, dice Locke, la monarquía absoluta es en realidad incompatible con la sociedad civil, pues el príncipe reúne en sí todos los poderes, lo que hace imposible hallar juez imparcial.

Faltan, al menos, tres cosas en el estado de la naturaleza que hace que, a pesar de todos sus privilegios, la humanidad sea inducida al orden social. Estos tres elementos son, en primer lugar, una ley conocida, fija, promulgada, recibida y autorizada por común como patrón de bien y mal, y media para resolver controversias; en segundo lugar, un juez conocido e imparcial, con autoridad para determinar todas las diferencias según la ley establecida; y en tercer lugar, un poder que sostenga y asista la sentencia y le dé oportuna ejecución<sup>5</sup>.

Aunque los hombres al entrar en sociedad abandonen en manos de ella la igualdad, libertad y poder ejecutivo -que tuvieron en estado de naturaleza- para que de ellos disponga el poder legislativo, éste, jamás podrá alejarse del bien común, por el contrario existirá para asegurar la propiedad de cada cual, superando los tres defectos arriba mencionados, que hacen tan inestable e inseguro el estado de naturaleza. La premisa es la siguiente: nadie puede transferir a otro más poder del que encerrare en

si, y nadie sobre sí goza de poder absoluto y arbitrario, ni sobre los demás tampoco<sup>6</sup>. Por ello, el poder del legislativo está limitado al bien público de la sociedad.

El poder supremo no puede quitar al hombre parte alguna de su propiedad sin su consentimiento, ya que la preservación de la propiedad es el fin del gobierno. Por lo cual resulta erróneo pensar que el poder político pueda disponer arbitrariamente de los bienes de la gente o tomar a su gusto cualquier parte de ellos.

## 1.2 LA CONSOLIDACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES: EL ESTADO DE BIENESTAR

A finales de siglo XIX (alrededor de 1880) surgió una corriente liberal que difería mucho de las posiciones y los modos de discurso de los liberales clásicos. Ésta, llamada los "nuevos liberales", convencida de que el viejo individualismo ya no era válido en el contexto social de la industrialización tardía, se manifestó en contra de la libertad negativa. Decían que:

...La libre competencia... deja a los débiles indefensos. Pero en la sociedad los débiles están lejos de ser los peores, y de todos modos, a diferencia de lo que ocurre en la naturaleza, en la sociedad las víctimas de la evolución no son eliminadas por completo sino que persisten como un peso muerto sobre el cuerpo social. Siendo así ¿por qué no ayudarlas, especialmente cuando su degradación termina por perjudicar al todo?.

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 73-74

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 80

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 135.

Mientras que para el liberalismo clásico el Estado debía dejar a la ciudadanía en libertad para dedicarse a sus asuntos, su interferencia era legítima sólo en bien de la seguridad de los individuos, como garantía de la libre determinación; para este nuevo liberalismo social la función del Estado debería consistir en eliminar los obstáculos para el autocultivo humano y el disfrute de la libertad. Esto requería mejorar el acceso a las oportunidades.

Como vimos, en un primer momento los derechos protegidos por el liberalismo son aquellos que se inspiran en la ideología individualista de corte iusnaturalista, es decir, los derechos naturales reivindicados por la burguesía, los cuales tienen como titular al hombre como sujeto de derecho. Los derechos promovidos al inicio del Estado liberal fueron: de la vida; libertad religiosa; libertad de pensamiento; libertad de expresión; libertad de reunión y asociación; propiedad; participación política y de la resistencia a la autoridad.

Este conjunto de derechos y libertades tienen como objetivo establecer límites a la actuación del Estado, son derechos que expresan el concepto de libertad negativa. De esta forma, el Estado debe ser un Estado absentista: un Estado que no actúe para no interferir en las esferas del dominio de los sujetos. El Estado liberal se configura como Estado policía o guardián, cuya función se reduce a establecer las reglas básicas que deben regir las relaciones entre particulares y regular las normas coercitivas.

Sin embargo, estos derechos y libertades no lo gozaron todos los individuos, sólo aquellos que poseían propiedades. El Estado liberal se había limitado a un reconocimiento meramente formal de los derechos del hombre. El liberalismo social o de izquierda (como lo llama Guilherme Merquior) luchó por transformar esta situación y extender los derechos y libertades a todos los hombres, pero,



fue hasta que la humanidad pasó por los horrores de una guerra mundial que se logró transitar de un Estado liberal a uno de Bienestar o Social. "El asalto combinado... del sufragio universal, la Primera Guerra Mundial, la crisis económica de 1929 y la presión del movimiento obrero, provoca el colapso del Estado burgués liberal..."<sup>9</sup>. En este contexto surgió el Estado de bienestar.

Para el Estado liberal, el principal fin de los hombres que se unen en comunidades políticas y se ponen bajo el gobierno de ellas, es la preservación de la propiedad -entendida ésta como la vida, la libertad y la hacienda.

El Estado social ya no fue un Estado pasivo, absentista o guardián, sino que se convirtió en un Estado activo en la vida social y económica. Se entendía que el reconocimiento formal de los derechos civiles y políticos no garantizaban la igualdad de todos los ciudadanos si existían, a la par, desigualdades de riqueza y oportunidades.

Los derechos del hombre siguen teniendo un papel principal, pero, dado su carácter social, fueron los económicos, sociales y culturales, los que ocuparon un lugar privilegiado. Se incluyen derechos como son: el trabajo, la vivienda, la educación, la cultura, la seguridad social y el disfrute de prestaciones públicas y de condiciones mínimas de vida.

El elemento característico del nuevo Estado residió en que parte del beneficio del crecimiento económico se destinó al bienestar social de los ciudadanos a través de políticas redistributivas y de la elaboración de programas sociales. Es el Estado el que se responsabiliza de las necesidades

---

<sup>9</sup> José Martínez Pison, op. cit., p. 32.

materiales de los ciudadanos, el que procura que estén satisfechas y el que controla la vida económica y social.

El liberalismo social coincidía con Marx en su crítica en contra del orden burgués y de los efectos de la economía de mercado en la clase obrera, pero con la diferencia de que el primero, insiste en la conveniencia de utilizar al Estado en beneficio de la sociedad. La vía de acceso al poder deberá ser pacífica y no defienden en absoluto la revolución obrera para hacer desaparecer al Estado en una fase posterior. Se trata de lo contrario, de impulsar el poder estatal para lograr la reforma social.

La idea central es que sólo es posible que el individuo disfrute de la autonomía y de la libertad, si gracias a la intervención del Estado se consiguen mínimas condiciones materiales de vida que eliminen la pobreza y los inconvenientes de una economía de mercado.

José Martínez Pisón distingue cuatro rasgos típicos del Estado social<sup>10</sup>:

1. La configuración del Estado social como modelo político, económico y social sólo es comprensible desde la premisa de la continuidad respecto al Estado liberal vigente durante el siglo XIX. Si el Estado liberal se consagra al reconocimiento formal de ciertas libertades y a la función de policía, en el Estado social se interpreta esta función en un sentido diferente: como obligación de lograr un bienestar generalizado a todos los ciudadanos de forma que se vean así protegidos de la miseria, la pobreza, etcétera. Se produce así una profunda transformación en las funciones del Estado: el Estado social surge para corregir las deficiencias de seguridad, de bienestar que evidenció el Estado liberal. Por lo tanto, el Estado social es una extensión y una profundización del modelo iniciado por la modernidad, tal y como a realizarse en los siglos XVII y XVIII.

<sup>10</sup> José Martínez Pisón, op. cit., p.p. 41 a 42.

2. Por su condición de modelo corrector del viejo Estado liberal, el Estado social puede ser calificado como intervencionista, administrativo, organizado, etc. Con ello, quiere ponerse de manifiesto el abandono de la pasividad estatal y la clara opción por el intervencionismo. De hecho se trata de justificar el Estado activo con nuevas funciones, que actúe y ejecute cada vez que sea requerido por los ciudadanos. En aras de estos objetivos, la Administración desarrollará nuevos caminos de participación de los ciudadanos y de los agentes e intereses económicos y sociales en la toma de decisiones a través de partidos políticos, sindicatos, asociaciones, agrupaciones, grandes corporaciones. El Estado va a estar presente en aquellos ámbitos que sean determinantes para la satisfacción de unas condiciones mínimas de bienestar para los ciudadanos.

Otra fuente de actuación del Estado se dirige al mundo de la economía de mercado, ello conducirá inexorablemente a que sea misión del Estado no sólo intervenir en el mercado en situaciones de monopolios, para fijar precios, etcétera, sino también para lograr el fin del pleno empleo. El Estado se convierte en Estado empresario, pero también en Estado distribuidor al garantizar un mínimo vital a través del trabajo.

3. La amplitud de competencias y funciones del Estado social y su enorme capacidad para intervenir en la vida económica y social no implica que los poderes públicos y los gobernantes estén al margen del Derecho. No estamos ante un Estado o un gobierno que pueda actuar arbitraria o impunemente, sino que está sometida al imperio de la ley.
4. El Estado social encuentra su legitimidad precisamente en su vertiente social que se concreta en el reconocimiento de los derechos sociales y en la obligación de materializar realmente un bienestar generalizado a todos los ciudadanos. Por tanto, su legitimidad estriba en que es un Estado inspirado en principios de solidaridad y justicia social, a través del reconocimiento de los derechos sociales, es decir, la aceptación por parte de los ciudadanos; depende de la concreta satisfacción de las necesidades básicas, del logro de un bienestar general, de que, además, se haga de acuerdo a una correcta gestión de las competencias y el presupuesto público.

El que el Estado social se asiente en estos principios y en estas prácticas no quiere decir que renuncie a otros argumentos para justificar su legitimidad. De hecho, al conjunto de principios y valores que inspiran al Estado social también se incorporan los principios y valores propios del Estado liberal: el reconocimiento y protección de la libertad individual de los derechos civiles y políticos. Sólo que en el Estado social se les da una lectura distinta, pues dejan de ser un sistema formal de derechos y libertades para ser interpretados a la luz del principio de igualdad.

Carlos Cabo de Martín en su libro *La crisis del Estado social* realiza un análisis interesante y muy útil sobre el origen del Estado social partiendo de dos concepciones diferentes: la teorización no marxista y la teorización marxista. A continuación presentamos brevemente parte de este estudio.

La teorización no marxista del Estado (como la nombra el autor) está en gran parte condicionada por la teorización económica de posguerra, presidida por un optimismo en torno al futuro del capitalismo. La idea es que el capitalismo ha superado su fase cíclica y por tanto la prosperidad alcanzada es una prosperidad estable. El problema que se presenta ahora es la utilización de los recursos de la abundancia. En estas condiciones la reglamentación estatal es el mecanismo adecuado para garantizar la utilización planificada de los recursos económicos públicos y privados para alcanzar el bienestar general.

Bajo esta teorización el Estado social es básicamente el Estado que tiende a producir el bienestar general, la cobertura de riesgo y satisfacción de necesidades generales, fundamentalmente a través de la prestación de servicios sociales. Es por ello que la intervención económica se estudia desde su funcionalidad social. A partir de esto se dan dos tipos de explicaciones a la función del Estado: la primera, una explicación con base en el desarrollo económico, y la segunda, con base en la idea de que la causa del cambio se encuentra en el desarrollo político.

La primera, opina que las necesidades sociales que trata de cubrir el Estado social proceden del desarrollo económico y de la modernización que incluye básicamente los procesos de industrialización y urbanización. La intervención del Estado tiene como origen y objetivo la necesidad del orden general, de la armonía social y de compensar los riesgos y disfunciones del proceso modernizador. Este riesgo es el resultado del aumento del número de trabajadores dependientes y de ancianos; y de la simultánea disminución de la capacidad asistencial de la familia erosionada por el proceso de modernización.

La segunda explicación afirma que el origen del Estado social está en el desarrollo político entendido de manera general como el progreso en la importancia política que adquieren los sectores menos favorecidos. Para esta tendencia todo se desenvuelve en el nivel político y no en el económico ni en el social.

Niega la determinación económico-social en cuanto el surgimiento de los primeros sistemas de seguridad social. Consecuentemente, el grado de extensión de los programas de seguridad social aparece también como independiente del número y proporción de los trabajadores de la industria y de la fuerza y desarrollo de sus organizaciones sindicales.

Según esta explicación, el Estado social procedía de concesiones realizadas por las élites nacionales, por la necesidad que tienen de nueva legitimación como respuesta a la movilización política de los trabajadores, y no de conquistas directas del movimiento obrero.

Por otro lado, la teorización marxista opina que el origen del Estado social se encuentra vinculado a una fase histórica específica de desarrollo tanto de las fuerzas productivas como de las relaciones de producción, precedida por las condiciones que la posibilitaron: destrucción del capital a consecuencia de la guerra mundial, superación de las contradicciones interimperialistas a partir de la hegemonía económica, política y militar de los Estados Unidos; por tanto, para esta corriente se integran inicialmente tanto el aspecto económico como el social. Aquí también aparecen dos tipos de tendencias: las que privilegian la causalidad económica de la intervención del Estado y las que investigan en la línea de una causalidad compleja en la que se interrelacionan las causas de carácter económico y las causas de carácter social.

En la tendencia que opina que el Estado social es una exigencia del proceso de acumulación se encuentra una línea diferenciadora según se entienda que el Estado social actúa de forma externa al proceso económico o de forma interna.

La visión de la intervención externa dice que la intervención del Estado se ha realizado debido a exigencias económicas pero a partir de la capacidad de las élites para movilizar y canalizar sus acciones. Aquí al Estado se le contempla como Estado instrumento. La intervención tiene su origen en las necesidades objetivas del capitalismo en cuanto el Estado ha pasado a ser un presupuesto para la existencia social del capital, ya que éste para existir necesita una serie de precondiciones y requisitos que él mismo no puede generar por estar fuera de la lógica capitalista.

Para quienes opinan que la intervención del Estado es interna al proceso de acumulación afirman que la intervención del Estado se realiza no para una asistencia desde afuera al capitalismo, sino que el Estado se inserta en el propio desarrollo capitalista.

El Estado no es algo externo sino articulado a las relaciones de producción. El Estado social no se limita a garantizar desde fuera las condiciones de acumulación capitalista sino que organiza, programa y controla el desarrollo económico para proteger los intereses capitalistas.

Ahora bien, la tendencia que sostiene que el Estado social es resultado de una causalidad compleja en la que se interrelacionan los factores económicos y sociales, dice que este Estado es la consecuencia de la contradicción inicial entre las exigencias y posibilidades de la acumulación capitalista de posguerra y la lucha de clases. Ello se resolvió en una conciliación objetiva entre capital y trabajo que produjo por una parte una reestructuración del Estado y sus funciones a fin de preservar los intereses capitalistas y por otra el desarrollo de importantes políticas de bienestar.

Porque la primera fase de aparición y consolidación del capitalismo, tenía como supuesto económico y político dominante el de crear riqueza, la contribución del Estado al proceso de acumulación estaba plenamente justificada. En la medida en que progresa el proceso de socialización de la producción y aparecen las clases trabajadoras con organización y conciencia, comienza la contradicción básica del estado capitalista, es decir, la que se produce entre acumulación y legitimación (contradicción entre liberalismo y democracia). Esta contradicción va a ser la determinante en la configuración del Estado social pues junto con la acumulación favorable del mismo al proceso de acumulación debe simultáneamente desarrollar otra que legitime ante las clases trabajadoras.

Para la autora Sol Arguedas el Estado benefactor se presenta como resultado de la profundización de la democracia política que constituyó el máximo logro político de los liberalismos filosófico y

económico<sup>10</sup>. Aunque sus conquistas en el campo económico no vayan más allá del financiamiento de seguridad social, ya que la participación de los trabajadores en la utilidad de las empresas nunca fue real.

Esta autora afirma que el Estado de bienestar representa un conjunto de reformas al sistema capitalista, reformas que al fin y al cabo no tocan sus cimientos, es más, en gran medida responden a necesidades del propio capital.

El final de la década de los años sesenta y el principio de los setenta vieron cómo el Estado social perdía vigor. La causa fue principalmente económica. La crisis del petróleo del año 1973 y la del año 1982 demostraron que el principio keynesiano del pleno empleo y mayor equidad social sirvieron para superar la crisis de 1929 pero no para guiar la política económica de sociedades tecnológicamente avanzadas. Perdió vigencia la idea de que la producción industrial podía absorber las peticiones de empleo proveniente de las masas trabajadoras. Ahora, por el contrario, el crecimiento económico está ligado al desarrollo tecnológico y, por tanto, a la disminución de puestos de trabajo.

Para comprender las críticas que se hacen al Estado social y las razones que condujeron a su crisis es necesario hacer algunas puntualizaciones.

Por una parte, podemos entender el concepto de crisis económica como la agudización de las contradicciones latentes entre los elementos constitutivos del capital, es decir, entre el capital

<sup>10</sup> Sol Arguedas, "El Estado Benefactor ¿Fenómeno Cíclico?", en Revista Mundo, México, 1990.



constante (los medios de producción) y el variable (los salarios). Una crisis, pues, es el agravamiento de los conflictos entre los dueños de los medios de producción y los que poseen su fuerza de trabajo. Por otra, se entiende por crisis el periodo durante el cual se efectúan los ajustes para restablecer o aumentar la tasa de ganancia.

Según el pensamiento marxista clásico, cuando disminuye la tasa media de utilidad, el remedio utilizado por los capitalistas ha consistido en incrementar la productividad del trabajo, pero no a través del aumento de mano de obra, sino introduciendo innovaciones tecnológicas, es decir, se revaloriza el capital constante a costa del capital variable<sup>11</sup>. Esto se traduce en despidos masivos de trabajadores a causa del ahorro en salarios generado por las máquinas. A los trabajadores no despedidos se les explota aún más.

El despido masivo, a la larga, se vuelve en contra del capital, cuando la competencia entre las empresas ha llevado a todas a tener la misma tecnología se anula la ventaja comparativa que daba la nueva tecnología, y ya que se disminuyó la masa salarial, que es la fuente de plusvalía, la empresa tiene pérdidas. Con esto se inicia el ciclo recurrente de mayores necesidades de innovaciones tecnológicas (esto es a lo que la teoría marxista ha llamado contradicciones internas del capitalismo).

En el proceso de producción capitalista sobresalen dos grandes ámbitos: uno, el de la reproducción de capital en el que se desenvuelve la competencia capitalista, y dos, el ámbito del proceso de trabajo que posibilita y condiciona la producción de este plusvalor<sup>12</sup>. De estos dos ámbitos (proceso

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>12</sup> Después de desquitar en un periodo determinado o número de horas de trabajo el salario que se le paga a un obrero (el cual se establece de acuerdo a sus necesidades básicas) él sigue trabajando gratuitamente. Es decir, sólo una parte determinada de la jornada de trabajo reproduce el obrero su salario, en la parte restante lo regala, aquí se origina el plusvalor.

<sup>12</sup> Carlos Cabo de Martín, *op. cit.*, p. 31.

de producción de valor y proceso de trabajo) la actuación del Estado social se ha desarrollado en el segundo, contribuyendo a organizarlo en forma correspondiente a las exigencias del primero, que es precisamente, el límite de actuación del Estado.

Para que siga existiendo el proceso de acumulación de valor, la actuación del Estado necesita servir, por un lado, al proceso de acumulación privada, y por otro, a la integración del conjunto social.

Para la acumulación de capital, el Estado interviene a través de actividades que suponen inversión en capital social constante (infraestructura en general: comunicaciones, transporte, tecnología, etcétera) que proceden de los ingresos que el Estado obtiene del conjunto de la sociedad. El aumento de la productividad del sector capitalista es lo que permite llegar al pacto entre capital y trabajo, en cuanto posibilita que este sector pueda hacer las mayores concesiones al correspondiente sector obrero.

Respecto a las formas de intervención en el orden social, existen las que tienen efectos en el orden económico, en cuanto se vinculan al proceso de acumulación, de reproducción y valorización del capital. Así el Estado contribuye a costear la reproducción de la fuerza de trabajo, tal es el carácter que tiene gran parte de los derechos sociales o prestaciones del orden social, como las que se refieren a vivienda, urbanismo, salud, seguridad social. A través de estas prestaciones se socializan los costes de reproducción de la fuerza de trabajo. Otra forma de contribución del Estado es costeando la cualificación de la fuerza de trabajo o actuando sobre la sobreacumulación.

El Estado se convierte en el lugar de mediación del conflicto entre capital y trabajo. " Y esto supone en último término convertir al Estado en el lugar privilegiado de la lucha de clases. La lucha de

clases se desplaza hacia el Estado y hacia él se proyectan y en él tratan de resolverse prácticamente todas las manifestaciones que en los diferentes niveles aquélla presenta"<sup>13</sup>.

Ahora bien, según señala Carlos de Cabo de Martín, el proceso de acumulación es el requisito para la supervivencia del capitalismo y, por tanto, los obstáculos que se le presenten son las patologías más graves que pueden amenazarle. Hablar de crisis de capitalismo es hablar de obstáculos al proceso de acumulación, es decir, de obstáculos a la obtención de plusvalor.

Los obstáculos al proceso de acumulación en el capitalismo avanzado pueden esquematizarse de la siguiente forma<sup>14</sup>:

1) Estructurales:

- a) Análisis que sitúan el origen de esos obstáculos en las contradicciones que genera el desarrollo de las fuerzas productivas.
- b) Teorías que sitúan el origen de los obstáculos al proceso de acumulación en la contradicción radical inserta en las relaciones de producción capitalista, es decir, en la lucha de clases.

2) Obstáculos de naturaleza superestructural o institucional:

La contradicción entre las funciones de acumulación y legitimación ha generado un necesario crecimiento de éstas últimas que se ha traducido en un enorme crecimiento de los gastos improductivos del Estado, lo cual se ha convertido en un obstáculo fundamental al proceso de acumulación.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 39.

Estos análisis pretenden demostrar que el Estado social impide la puesta en marcha de los mecanismos que eliminen los obstáculos al proceso de acumulación, por las siguientes razones<sup>15</sup>:

- 1) Si se considera el obstáculo a la acumulación que procede de la caída de la tasa de ganancia; la llegada al mercado del capital constante desvalorizado, afectado por la crisis y por tanto con la posibilidad de ser adquirido por el menos afectado en condiciones inferiores a su valor de cambio real, resulta impedido por las actuaciones del Estado que permitan seguir funcionando a un capital desvalorizado, con vistas a favorecer a capitalistas individuales.

Por otra parte, las actuaciones del Estado en materia de seguridad y asistencia social fortalecen la posición de los trabajadores e impiden la caída de los salarios.

- 2) Si se considera que el obstáculo a la acumulación, proviene de la tendencia al subconsumo, ha ocurrido que los gastos sociales del Estado han aumentado mucho más allá del ajuste entre oferta y demanda necesario para contrarrestar el subconsumo.
- 3) Si se considera que el obstáculo a la acumulación procede de la situación del nivel alcanzado por la lucha de clases, la actuación del Estado obstruye la salida de la crisis, en cuanto el nivel generalizado de sus prestaciones sociales impide que funcione el ejército de reserva.

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, p.p. 42-50.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

4) En el caso de los análisis que sitúan el obstáculo de la acumulación en el nivel institucional, es obvio que el propio Estado social se sitúa en el origen de la crisis por lo que la salida de la misma implica su transformación.

El Estado social es atacado por todos los sectores: desde la izquierda, desde el marxismo, desde la derecha, desde el lado conservador-liberal<sup>16</sup>. La crítica de izquierda opina que el déficit de legitimación tiene su origen en las profundas transformaciones suscitadas en el seno del Estado social, que hace que en los años sesenta y setenta sean su estructura y sus funciones muy distintas a las de sus primeros momentos. La situación no deja sino mostrar muchas de sus contradicciones: disparidad de salarios, inflación recurrente, crisis permanentes de las finanzas del Estado, desequilibrios en el crecimiento económico, ruptura del equilibrio ecológico y alienación individual.

Otra de las críticas de este sector, es porque el abandono de la competencia como regla del mercado en favor de las grandes corporaciones con situaciones de privilegio en el mercado y en sus relaciones con el poder político, provocó importantes transformaciones en el sistema económico dando lugar al surgimiento del capitalismo monopolista.

Muchas de estas opiniones sirvieron como base de las críticas neoliberales al Estado social. El sector liberal-conservador, denuncia los excesos producidos por el intervencionismo estatal, que se resumen en un aumento vertiginoso e innecesario del poder del Estado, que se proyecta tanto en el sistema económico como en el social. En lo económico, achacan al poder estatal producir

<sup>16</sup> Martínez de Pisón, op. cit., p.p. 52-58.

externalidades\* al mercado que lo hacen ineficiente. La intervención del Estado en la economía, distorsiona el quehacer del mercado. Otra consecuencia del aumento del poder estatal, es el crecimiento de la burocracia, ésta, se convierte en un poder corporativo dentro del gobierno, que sólo sirve a sus intereses. Bajo esta opinión la empresa privada aparece como agente más eficiente en la provisión de servicios públicos.

La teoría de la elección pública, afirma que la situación se agrava en tanto que la gestión pública no se realiza de acuerdo al interés general, sino en torno al poder estatal y su capacidad de decisión. Son los grupos de presión los que acaban gobernando en el Estado, pues exigen a éste que vele por sus intereses por encima de todo.

Según los liberales-conservadores, el ejercicio del poder estatal supone continuas transgresiones de la libertad individual, intromisiones en la esfera privada de cada ciudadano en la medida en que de forma arbitraria se ordena y organiza la vida social, cuando la mejor garantía del progreso es dejar que los individuos actúen libremente.

Esta crítica pone de manifiesto la progresiva desmoralización social. Desmoralización porque la provisión estatal de las necesidades, inconscientemente, ha fomentado la pereza y el abstencionismo, la apatía de los ciudadanos ante la exigencia de que sean ellos los que busquen la satisfacción de sus bienes básicos.

---

\* Una externalidad es el costo o beneficio que surge de una transacción económica, que recae sobre un tercero y que no tienen en cuenta los que realizan la transacción.

### 1.3 EL DEBILITAMIENTO DE LOS DERECHOS SOCIALES: EL ESTADO NEOLIBERAL

La crítica liberal-conservadora al Estado social dio lugar a la aparición de la corriente neoliberal que ha tenido gran éxito en su aceptación e instauración en la mayoría de los gobiernos del mundo, sobre todo a partir de 1980. Su mensaje fue claro: no hay que confiar en la libertad positiva, la justicia social es un concepto sin sentido, hay que retornar a las posturas del liberalismo conservador y hay que promover un papel mínimo para el Estado.

La concepción del neoliberalismo surge durante la década de los ochenta del siglo XX, como un nuevo paradigma para superar la crisis económica y al mismo tiempo dismantelar al Estado de bienestar, al cual consideran perjudicial.

El neoliberalismo se apoya en la crítica al intervencionismo estatal en la economía. En particular, afirma que la intervención del Estado ha impedido el crecimiento económico y, por tanto, el desarrollo social al generar la ineficiencia económica con sus medidas que pretenden mantener el pleno empleo y sostener la demanda efectiva.

El neoliberalismo no es parte de aquel nuevo liberalismo o liberalismo social de 1880, más bien se encarna en la ideología del liberalismo conservador, de aquél que promovía los valores de la desigualdad, la jerarquía social y el moralismo tradicional.

La herencia del liberalismo conservador se centra en cuatro puntos: en la teoría económica, en la política económica, en la privatización y desregulación, y en la política social.

---

En lo que se refiere a la teoría económica, los neoliberales argumentan que la intervención gubernamental debe ser mínima, ya que el mercado provee en forma más eficiente los recursos y servicios a la economía.

En lo que toca a la política económica, surgen los monetaristas (provenientes de la Escuela de Chicago) que sostienen que la causa de la inflación (agudizada a partir de 1973) es el excesivo crecimiento de dinero y del sector público. Los monetaristas están en contra de las políticas económicas de Keynes por considerar que son perjudiciales en el largo plazo y que provocan tensiones inflacionarias.

El tercer punto, que se refiere a la instrumentación de procesos de privatización y desregulación, tiene el propósito de reducir el sector público, y en esa medida favorecer al mercado con un sector privado más activo, así como también restar fuerza al poder de regulación del Estado.

Respecto a la política social, ésta es considerada un problema moral que, por tanto, debe ser proporcionada por la familia y por apoyos de la comunidad en donde se desenvuelva el individuo, y en ningún caso por el Estado.

Mientras que para Keynes y los keynesianos el principal problema del sistema capitalista es el desempleo y la concentración del ingreso, para los monetaristas el principal problema es la inflación, la cual se produce, principalmente, por el exceso de dinero, producto del intervencionismo del Estado.



Este supuesto de que el Estado es ineficiente y una de las causas de la inflación, conlleva a la argumentación de que es necesario limitar y reducir los gastos gubernamentales. La apuesta es al libre mercado, pues se considera que es la forma óptima de asignación de recursos. La idea es que desaparezca el Estado como agente económico, dando paso a un mayor liberalismo económico. El libre mercado, la libre empresa y el libre comercio internacional son los requisitos para el buen funcionamiento del sistema capitalista.

Bajo esta concepción, la intervención del Estado en la economía es inútil para estimular el crecimiento económico, más bien desactiva la producción y estimula la ineficiencia, el ocio y el desempleo. Consideran que las regulaciones sobre la producción y el comercio, para proteger el ambiente, la salud y la seguridad pública, han alcanzado niveles excesivos que perjudican los precios y elevan demasiado los costos de la innovación y el cambio tecnológico.

El objetivo es eliminar al Estado de bienestar para reducir las elevadas tasas impositivas, reducir los gastos sociales y reducir los controles y regulaciones al mercado.

Podemos decir que los rasgos fundamentales que caracterizan al neoliberalismo son<sup>18</sup>:

- a) Se concibe como un instrumento anti-inflacionario capaz de resolver la crisis socioeconómica y de regular el crecimiento en el largo plazo. La columna vertebral de la corriente neoliberal es su capacidad para acabar con la inflación que es considerada el mal fundamental del capitalismo de hoy.

<sup>18</sup> Humberto García Bedoy, *Neoliberalismo en México, características, límites y consecuencias*, México, Editado por el Centro de Reflexión y Acción Social y por el Centro de Reflexión Teológica, serie Contextos y Análisis Número 2, 1992.

Los correctivos que el monetarismo aconseja para que se apliquen al proceso inflacionario son: el control de la oferta monetaria y del crédito bancario al sector privado, la reducción del déficit gubernamental, la liberación de los precios, la eliminación de los subsidios y los topes salariales.

Para el neoliberalismo, la estabilidad monetaria y de los precios son elementos indispensables para que el sistema económico adquiera un adecuado dinamismo.

Se promueven las políticas de austeridad fiscal y salarial, para reducir la demanda global y los costos, y se buscan programas de productividad que promuevan la imagen del trabajador como agentes de producción individuales que sepan que su remuneración depende del esfuerzo empeñado en el proceso productivo.

En materia del gasto público se pone énfasis en la reducción del gasto improductivo, identificado con el que se destina a los servicios colectivos o de bienestar social. En todo caso, se afirma, esos servicios sociales pueden ser proporcionadas por la empresa privada o la comunidad.

Las alzas salariales, el déficit público y la excesiva emisión monetaria con relación a la producción de mercancías y servicios son las causas fundamentales de la inflación.

- b) Otra característica esencial del neoliberalismo, es su oposición al alto intervencionismo del Estado en la economía. Se retoma la tesis liberal del papel del Estado como supletorio: ahí donde la empresa privada no pueda, que actúe el Estado.

Desde la perspectiva neoliberal, se acusa al intervencionismo estatal de ser la causa de obstaculizar la competencia al interior y al exterior de los países; de desestimular la producción por haber fijado algún tipo de control de precios; de propiciar la inflación por aumentar el circulante y no fijar topes a los salarios; de atraso tecnológico, de la falta de competitividad y del alza de los precios, por no abrir las puertas a la inversión extranjera y a las importaciones; déficit fiscal y elevación de impuestos por no limitar o recortar el gasto público; de contribuir al desempleo, por no favorecer suficientemente a la inversión privada; de ser una carga excesiva a la economía del país por su enorme aparato burocrático, y de ser la causa de la ineficiencia y falta de racionalidad.

El Estado, debe limitarse a políticas económicas de ordenamiento, y corrección necesaria y a proveer de una infraestructura adecuada a la producción y a los servicios. Los factores de la producción y los mercados pueden regularse por sí mismos.

El equilibrio de los mercados determina unos precios que reflejan perfectamente tanto las preferencias subjetivas de los consumidores, como las disponibilidades objetivas de los productores. De esta manera se obtiene la mejor asignación posible de los recursos productivos y los mejores precios posibles.

La competencia es una de las banderas del neoliberalismo, sin embargo, no acepta la competencia del Estado, de hecho, ésta es considerada como competencia desleal. Cuando éste se presenta como un competidor del sector privado, en el mercado de capitales se reduce la inversión, se encarece el dinero y aumentan los tipos de interés.

Lo único que logra el gigantismo estatal es utilizar porciones crecientes de recursos financieros que, de otra manera, se hubieran aplicado a la inversión productiva.

- c) La libertad exigida en la economía y el retiro del Estado se concretan de diversas maneras. Entre éstas, la apertura completa hacia el exterior. Esta apertura debe abarcar lo que sale del país, lo que entra y las relaciones entre ambos. Se trata de acabar con las protecciones, controles, reglamentaciones y las distorsiones en el sistema de precios relativos, es decir, en las relaciones de los precios al interior del país con los precios del mercado internacional.

Para los países menos desarrollados, esa orientación a las exportaciones es considerada por los economistas neoliberales como solución para la falta de dinamismo, caída o insuficiencia del mercado interno; para la obtención de divisas para el pago de la deuda externa y para incorporarse al comercio internacional; para lograr el equilibrio de la balanza comercial y de pagos; para que se aumente el poder de compra de los consumidores, y para mejorar la competitividad.

- d) El proyecto neoliberal es cupular, metropolitano, antipopulista y autoritario. La realidad es que la transnacionalización, la internacionalización desplaza las decisiones económicas estatales nacionales a los centros de gestión internacional, desplaza los acuerdos regionales a las áreas de libre competencia entre las grandes empresas. Esta política de articulación a la nueva división del trabajo, reemplaza las metas de integración nacional por las de integración internacional y somete más estrechamente las economías nacionales a los ciclos de los países metropolitanos.

El neoliberalismo es antipopulista. Considera que la actitud paternalista adormece el esfuerzo individual y propicia la ineficacia y la irresponsabilidad. Pero, además, lucha contra esa tendencia a igualar, a disminuir los desequilibrios, en que se empeñó el liberalismo social, porque esa igualación viola las diferencias naturales de los hombres.

## COMENTARIOS FINALES

El reconocimiento de los derechos políticos y civiles representa el tránsito de los derechos naturales a un Estado de derecho. El objetivo fue preservar ciertos valores o bienes como la vida, la propiedad y la libertad. El titular resultaba ser el hombre racional y libre que anteriormente era poseedor de los derechos naturales.

En esta primera fase, lo que se requería era un Estado poco activo e interventor que se dedicara a velar por el orden público y la seguridad. Para cumplir con estas funciones era necesario la instrumentación de un sistema legal basado en el derecho privado, pero no más que eso. Un Estado que se expandiera más allá del mínimo resultaba poco deseable e incluso amenazante.

Este reconocimiento de los derechos fundamentales fue, sin duda, un gran avance para el individuo. Sin embargo, seguían siendo derechos exclusivos que sólo gozaban pocos. Este hecho puso de manifiesto la necesidad de otra serie de derechos que le aseguraran al hombre un nivel mínimo de vida que le permitiera disfrutar, a la par, de los derechos fundamentales. Es así como surgen los derechos sociales, no como contrapuestos a los derechos políticos y civiles sino como sus complementos. El Estado de bienestar fue el encargado de instrumentar el nuevo sistema legal y

administrativo que se requería para llevar a la práctica los derechos económicos, sociales y culturales, este sistema debía agregar al derecho privado una nueva estructura, el derecho público.

Las nuevas funciones del Estado lo obligaron a ampliar su aparato y a modificar ciertos patrones. Ya no podía seguir siendo absentista ni pasivo, tenía que transitar de aquel Estado gendarme a un nuevo Estado activo e interventor con la capacidad de asegurar la satisfacción de los derechos sociales. Como apuntan Víctor Abramovich y Cristian Courtis<sup>20</sup>, el nacimiento del Estado social es la historia de la transformación de la ayuda a los pobres, motivada por la caridad y en la discrecionalidad de la autoridad, en beneficios concretos que corresponden a derechos del individuo.

Como vimos, a finales de la década de los sesenta, el Estado social se vio languidecer y surgió una nueva forma de gobernar: el neoliberalismo. Esta nueva concepción del Estado retornó a la idea de libertad negativa y exigió que éste regresara a su tamaño mínimo y a sus viejas y originales funciones.

Este retorno al Estado mínimo implicó, a la par, el debilitamiento del sistema de derechos sociales sobre todo en época de crisis. Como se verá en el siguiente capítulo, uno de los argumentos en contra de los derechos fundamentales es que son irreconciliables con los derechos de libertad.

En suma, podemos decir que cada tipo de Estado ha marcado de forma distinta su relación con los derechos sociales según las funciones y finalidades que ha tenido. Así vemos que el Estado liberal no creyó necesaria la existencia de estos derechos, pues tenía la tarea exclusiva de brindar seguridad

<sup>20</sup> Víctor Abramovich y Cristian Courtis, "Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales" en *Derechos sociales y derechos de la persona*, México, Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

y proteger las propiedades del individuo. Por su parte, los derechos sociales se convirtieron en una demanda indiscutible y su satisfacción en un medio de legitimación para el Estado de bienestar. Mientras que con el retorno de la idea de libertad negativa, para el Estado neoliberal, se volvió fundamental el adelgazamiento del Estado y sus funciones, lo cual implicó el debilitamiento de los derechos sociales que habían sido una de las principales causas de la existencia del Estado máximo, como lo llamaría Nozick.

## CAPÍTULO II.

### LOS DERECHOS SOCIALES Y LAS POSTURAS EN TORNO A ÉSTOS

En el primer capítulo abordamos el tema del surgimiento, la consolidación y el debilitamiento de los derechos sociales, como un primer paso para conocer las razones por las cuales fue necesaria su instrumentación y las causas que los han llevado a perder vigor. Se trató de contextualizar a éstos derechos dentro de los tipos de Estado en los cuáles han ido transitando.

En este segundo capítulo aterrizamos el concepto de derechos sociales, explicando sus características fundamentales y estructurales. Pero no dejamos ahí la exposición, sino que vamos un poco más lejos mostrando los debates que se han dado en torno a ellos, principalmente a través de dos posturas: la liberal conservadora y la liberal social.

La idea es, primero, presentar al lector estas dos posturas sin confrontarlas con el objetivo de que forme su propio criterio, para después mostrarle las conclusiones y críticas a las que llegué.

Este capítulo no se reduce en presentar a los derechos sociales como un problema jurídico exclusivamente, pues éstos también hacen referencia a ciertos bienes y valores (como la libertad y la igualdad), y sobre todo a un medio para obtener la justicia social.



## 2.1 LOS DERECHOS SOCIALES

El reconocimiento de los derechos fundamentales tenía como objetivo preservar ciertos valores o bienes que se consideraban innatos, inalienables y universales, como la vida, la propiedad y la libertad. El titular resultaba ser el hombre autónomo e independiente portador de los derechos naturales. La idea era lograr la garantía del ámbito de inmunidad necesario para la preservación de la propia vida y propiedad. "El Estado debería ser tan extenso como fuera imprescindible para asegurar dicha inmunidad frente a los demás individuos y tan limitado como fuese posible para no convertirse él mismo en una amenaza de los derechos"<sup>21</sup>.

Hubo un cambio sustancial con la aceptación de los derechos sociales. Estos derechos no son naturales, no surgen con carácter previo a las instituciones ni protegen bienes o valores que puedan ser atribuidos al hombre de forma natural. Su contenido no consiste en un mero respeto o abstención por parte del estado o de los demás, sino que exigen una acción positiva.

Robert Alexy no separa a los derechos sociales de los fundamentales en sentido estructural sino que atribuye la distinción a la forma en que han sido tratados por las instituciones. Dice "Un programa minimalista apunta a asegurarle 'al individuo el dominio de un espacio vital y un status social mínimos', es decir, aquello que fue llamado 'derechos mínimos' y 'derechos sociales pequeños'. En cambio, estamos frente a un contenido maximalista cuando se habla de una 'realización plena' de los

<sup>21</sup> Luis Prieto Sanchís, "Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial" en *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 18.

derechos fundamentales..."<sup>22</sup>. De esta forma los derechos fundamentales también pueden ser sociales cuando se trata de un contenido maximalista.

## 2.2 CARACTERÍSTICAS Y ESTRUCTURA DE LOS DERECHOS SOCIALES

Los derechos civiles y políticos (derechos fundamentales) son concebibles sin Estado, sin necesidad de instituciones sociales, mientras que los económicos, sociales y culturales (derechos sociales) necesitan de una forma de organización para existir. La vida, la propiedad y la libertad son derechos naturales, si el estado existe, es con el fin de protegerlos no para definir el contenido de los derechos.

Lo contrario sucede con los derechos sociales. La determinación del contenido de tales derechos depende en gran medida del grado de desarrollo de las fuerzas productivas, del nivel de riqueza alcanzado por el conjunto social, de la escasez de ciertos bienes y de la sensibilidad cultural que convierte en urgente la satisfacción de algunas necesidades. Si la protección de todos los derechos supone una mínima estructura estatal, la de los derechos sociales ha de contar con una organización de servicios y prestaciones públicas<sup>23</sup>.

En los derechos civiles o individuales, el contenido de la obligación consiste en una abstención u omisión para no comprometer el ejercicio de la libertad; en cambio, en los derechos sociales, el contenido de la obligación es de carácter positivo, es decir, de dar o hacer.

<sup>22</sup> Robert Alexy, "Derechos sociales fundamentales" en *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 72.

<sup>23</sup> Luis Prieto Sánchez, op. cit. p. 22.

Los derechos fundamentales se atribuyen al hombre abstracto o racional, mientras que los derechos económicos, sociales y culturales pertenecen a cierto status, es decir, al trabajador, al joven, al anciano. Los derechos sociales tienden a considerar al hombre en su específica situación social.

Los derechos sociales no pueden definirse ni justificarse sin tener en cuenta los fines particulares, entre otras cosas las necesidades. Como apunta Luis Prieto, esa especificación de los sujetos viene a ser una consecuencia de la toma en consideración de las necesidades al momento de definir los derechos, se formulan para atender carencias y requerimientos instalados en la esfera desigual de las relaciones sociales.

Por estas razones, los derechos sociales se configuran como derechos de igualdad material o sustancial. Esta adscripción a la igualdad no significa una división con los derechos civiles, por el contrario, los derechos sociales promueven que el valor de la libertad llegue a ser igual para todos. Esto significa que para que la libertad jurídica sea efectiva sus titulares precisan de ciertos bienes sociales materiales.

Para Robert Alexy, el argumento principal a favor de los derechos fundamentales sociales es un argumento de la libertad. Su punto de partida son dos tesis<sup>24</sup>.

La primera: la libertad jurídica para hacer u omitir algo sin la libertad fáctica, es decir, sin la posibilidad fáctica de elegir entre lo permitido, carece de valor. La segunda tesis: bajo las condiciones de la moderna sociedad industrial, la libertad fáctica de un gran número de titulares de

derechos fundamentales no encuentra su sustrato material en la mera voluntad o actividad del hombre, sino que dependen esencialmente de actividades estatales.

Así, el autor argumenta que para justificar la adscripción de derechos sociales con la ayuda de un argumento de la libertad, hay que fundamentar que la libertad que los derechos fundamentales deben asegurar incluye la libertad fáctica. Los derechos fundamentales expresan entre otras cosas principios que exigen que el individuo pueda desarrollarse libre y dignamente en la comunidad social, lo que presupone una cierta medida de libertad fáctica. Entonces, el individuo tiene un derecho definitivo a la prestación cuando el principio de la libertad fáctica tiene un peso mayor que los principios formales y materiales opuestos tomados en su conjunto.

Los derechos sociales tienden a predominar la dimensión objetiva sobre la subjetiva. Las libertades le decían al Estado lo que no debía hacer; los derechos sociales nacen con el propósito de imponer ciertos comportamientos a las instituciones públicas, lo que se consigue mediante la imposición de metas objetivas.

Los derechos sociales se conocen también como derechos prestacionales, esto es, aquellos cuyo contenido obligacional consiste en dar bienes o proporcionar servicios que, en principio, el sujeto titular podría obtener en el mercado si tuviera medios necesarios para ello. Éstos generan obligaciones frente a los poderes públicos<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Cf. Robert Alexy, op. cit.

<sup>25</sup> Luis Prieto, op. cit., p. 29.

Esta dimensión prestacional resalta el carácter económico de los derechos sociales, cuya satisfacción exige una transferencia de recursos de los sectores más ricos a los más pobres, lo que genera fuertes reticencias cuando se pretende garantizarlos jurídicamente. Se trata de un problema de redistribución.

Lo más característico de los derechos prestacionales es el tipo de obligación que generan. Mientras que en los derechos civiles y políticos existen deberes jurídicos básicamente de abstención impuestos por reglas primarias; en cambio, los derechos sociales generan normas secundarias o de organización que median entre los derechos y las obligaciones<sup>26</sup>.

Un problema estructural de los derechos sociales es que en muchos casos no son técnicamente derechos subjetivos jurídicos —es decir, que el titular tenga la facultad de recurrir a los órganos jurisdiccionales para exigir el cumplimiento de una obligación correlativa— sino que podrían ser un tipo de pretensiones, privilegios, competencias o inmunidades e, incluso, ser derechos morales, es decir, justificaciones éticas de algunas exigencias que los individuos o los grupos podrían tener frente a otros individuos o el gobierno, con independencia de que estén garantizados legalmente<sup>27</sup>.

Nos encontramos con que los instrumentos que establecen derechos económicos, sociales y culturales son considerados documentos de carácter político antes que catálogos de obligaciones jurídicas para el Estado.

<sup>26</sup> Juan Antonio Cruz Parceró, "Los derechos sociales como técnica de protección jurídica" en *Derechos sociales y derechos de las mujeres*, México, Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 99.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 95.

Como mencionan Victor Abramovich y Christian Courtis, los argumentos esgrimidos por los objetores de la justiciabilidad<sup>27</sup> de los derechos económicos, sociales y culturales parten de diferenciar la naturaleza de estos derechos, con la de los derechos civiles y políticos. Uno de los argumentos radica en el supuesto carácter de obligaciones negativas de los derechos civiles y políticos, mientras que los derechos sociales implican el nacimiento de obligaciones positivas que en la mayoría de los casos deben solventarse con recursos del erario público. En el primer caso, bastaría con limitar la actividad del estado. En el segundo, el estado debería necesariamente erogar recursos para llevar a cabo las prestaciones positivas que se le exigen<sup>28</sup>.

Sin embargo, aun aquellos derechos que parecen ajustarse más fácilmente a la caracterización de obligación negativa conllevan una intensa actividad estatal destinada a que otros particulares no interfieran en la libertad del individuo. El cumplimiento de estas funciones reclama obligaciones positivas, caracterizadas por la erogación de recursos, y no la mera abstención del Estado.

Por ello, como afirman estos autores, la estructura de los derechos civiles y políticos puede ser caracterizada como un complejo de obligaciones negativas y positivas de parte del Estado: obligación de abstenerse de actuar en ciertos ámbitos y de realizar una serie de funciones, a efectos de garantizar el goce de la autonomía individual. Desde esta perspectiva, las diferencias entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales son diferencias de grado de acción, más que diferencias sustanciales.

<sup>27</sup> Justiciabilidad entendida como la posibilidad de reclamar ante un juez o tribunal de justicia el cumplimiento al menos de algunas de las obligaciones que constituyen el objeto del derecho. Victor Abramovich y Christian Courtis, *op. cit.*, p. 153.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 141.

De acuerdo con la objeción de la caracterización de los derechos sociales como derechos exigibles, la fuerza vinculante, la exigibilidad o la juridicidad de los derechos sociales resulta dudosa ya que la satisfacción de éstos depende de la disponibilidad de recursos por parte del Estado. Esta subordinación o condicionante económico, relativizaría la universalidad de los derechos, condenándolos a ser considerados "derechos de segunda categoría"<sup>29</sup>.

Esta objeción parte de la consideración de los derechos sociales como derechos que establecen exclusivamente obligaciones positivas. Pero como ya se dijo, tanto los derechos civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales constituyen un complejo de obligaciones positivas y negativas.

Las obligaciones positivas no se agotan en obligaciones que consistan únicamente en disponer de reservas presupuestarias a efectos de ofrecer una prestación. El Estado puede asegurar la satisfacción de un derecho a través de otros medios, en los que pueden tomar parte activa otros sujetos obligados como: establecer algún tipo de regulación, sin la cual el ejercicio de un derecho no tiene sentido; limitar o restringir facultades de las personas privadas, o bien imponerles obligaciones y, proveer de servicios a la población, sea en forma exclusiva del Estado, sea a través de formas de cobertura mixta que incluyan, además de un aporte estatal, regulaciones en las que ciertas personas privadas se vean afectadas a través de restricciones, limitaciones u obligaciones<sup>30</sup>.

Con esto Víctor Abramovich y Christian Courtis concluyen que es falso que las posibilidades de judiciabilidad de estos derechos sean escasas, cada tipo de obligación ofrece un abanico de acciones

<sup>29</sup> Ibidem, p. 149.

<sup>30</sup> Ibidem, p. 152.

posibles, que van desde la denuncia de incumplimiento de obligaciones negativas, pasando por diversas formas de control del cumplimiento de obligaciones negativas, hasta llegar a la existencia de cumplimiento de obligaciones positivas incumplidas.

Para los autores, lo que calificará la existencia de un derecho social como derecho no es simplemente la conducta cumplida por el Estado, sino la existencia de algún poder jurídico de actuar del titular del derecho en el caso de incumplimiento de la obligación debida. Es evidente que la condición de justiciabilidad requiere identificar las obligaciones mínimas de los Estados en relación a los derechos económicos, sociales y culturales.

Como apuntan estos autores, no cabe duda de que la instrumentación de derechos económicos, sociales y culturales depende en parte de actividades de planificación, previsión presupuestaria y puesta en marcha, que por naturaleza corresponden a los poderes políticos, siendo muy limitados los casos en los que el Poder Judicial puede llevar a cabo la tarea de suplir la inactividad de aquellos. La falta de mecanismos o garantías judiciales adecuadas no dice nada acerca de la imposibilidad conceptual de hacer justiciables los derechos económicos, sociales y culturales, sino que más bien exige imaginar instrumentos aptos para llevar a cabo estos reclamos.

### 2.3 LOS DERECHOS SOCIALES Y EL PRINCIPIO DE IGUALDAD

El establecimiento de desigualdades jurídicas para crear igualdad de hecho sólo es concebible desde las instituciones, mientras que la igualdad formal se daría en un estado de naturaleza preestatal. Muchos de los derechos prestacionales son expresiones concretas de la igualdad sustancial, pues



consisten en dar o hacer a favor de algunos individuos según ciertos criterios que introducen desigualdades normativas con el fin de alcanzar igualdad de hecho.

Dado que la igualdad es un concepto normativo -puesto se describe una relación comparativa entre dos o más sujetos que poseen al menos una característica relevante en común- el punto central es determinar los rasgos que representan una razón para un tratamiento igual o desigual. Para que no exista una violación del principio de igualdad es preciso que el tratamiento desigual sea objetivo y razonable. Entonces, el principio de igualdad se traduce en una exigencia de fundamentación racional de los juicios de valor.

Por lo pronto, como afirma Luis Prieto, basta decir que las desigualdades que han de ser compensadas son las desigualdades inmerecidas. Una medida de igualdad material se hace concretamente exigible cuando de la misma depende una garantía a la que todos tienen derecho.

La igualdad formal y la real son modalidades contradictorias, pues si se desea crear igualdad de hecho se tiene que aceptar desigualdades formales, dado que el logro de la igualdad real consiste en operar diferenciaciones de tratamiento normativo a fin de compensar vía jurídica un desigualdad fáctica.

## 2.4 OBJECIONES CONTRA LOS DERECHOS SOCIALES: LA POSTURA LIBERAL CONSERVADORA DE NOZICK Y HAYEK

Las objeciones más importantes en contra de los derechos sociales pueden ser agrupadas en dos argumentos, uno formal y otro material<sup>31</sup>.

El punto de partida del argumento *formal* es la tesis de que los derechos sociales no son justiciables o lo son en una medida muy reducida. Esta tesis puede apoyarse en el hecho de que el objeto de la mayoría de los derechos sociales es muy impreciso. La escala de interpretaciones concebibles es muy extensa. La imposibilidad de llegar con medios específicamente jurídicos a una determinación exacta del contenido y estructura de derechos sociales plantea algunas dificultades. Si el derecho carece de pautas suficientes, entonces la decisión acerca del contenido de los derechos sociales es un asunto de la política. Esto significa que, de acuerdo con los principios de división de poderes y de la democracia, la decisión sobre el contenido de los derechos sociales no cae dentro de la competencia de los tribunales de justicia, sino en la del legislador.

El argumento de la competencia de poderes adquiere especial importancia debido a los efectos financieros de los derechos sociales. A causa de los considerables costos financieros vinculados con el cumplimiento de los derechos sociales, la existencia de derechos sociales amplios judicialmente imponibles conduciría a que la política presupuestaria estaría determinada, en partes esenciales, por el derecho constitucional.

<sup>31</sup> Robert Alexy, *op. cit.*, p. 76.

El argumento *material* en contra de los derechos sociales aduce que los derechos fundamentales sociales son irreconciliables con normas constitucionales materiales. En la medida en que estas normas constitucionales materiales confieren derechos de libertad, el argumento material es un argumento de libertad en contra de los derechos sociales.

Una colisión entre los derechos fundamentales sociales de los unos y los derechos de libertad de los otros se produce no sólo cuando el Estado dispone sólo limitadamente de forma directa del objeto del derecho en una economía de mercado. Todos los derechos sociales son muy costosos. En el cumplimiento de los derechos sociales, el Estado puede distribuir sólo aquello que, bajo la forma de tasas e impuestos, saca de otros. Pero esto significa que los muchas veces mencionados límites de la capacidad de rendimiento del Estado resultan no sólo de los bienes distribuibles existentes, sino esencialmente de aquello que el Estado puede tomar de los propietarios de estos bienes para fines distributivos sin lesionar sus derechos fundamentales.

Los argumentos de la ideología liberal-conservadora, en especial la de los autores que aquí se exponen: Nozick y Hayek, pertenecen al tipo de objeción material en contra de los derechos sociales.

La ideología liberal-conservadora, sustenta que las políticas sociales que pretenden materializar los derechos sociales, ponen trabas al desarrollo y ejercicio de la libertad individual. La corriente neoliberal opina que los derechos sociales constituyen uno de los males más destacados de la instrumentación del Estado social, y posiblemente, la causa principal de su crisis.

La libertad para el liberalismo conservador es un concepto negativo, pues la identifican con la ausencia de coacciones externas a la acción de cualquier persona, es decir, es la facultad que tiene el hombre para actuar sin obstáculos.

El concepto de libertad negativa, supone que los individuos son capaces de organizar su vida y de proponerse objetivos y planes de vida y de que sus decisiones estarán guiadas según sean éstos. Los individuos y sus derechos son inviolables, pues ello, es indispensable para que gocen de su autonomía y lleven su vida sin coacciones. Esto implica la eliminación de todos los obstáculos que pudieran aparecer en el ejercicio de su autonomía, para esto, los derechos representan los límites a las injerencias que afecten a los individuos. Sin embargo, los derechos sociales se consideran coacciones a la libertad, ya que implican supeditar la voluntad individual a los designios del Estado.

Las políticas redistributivas corren la misma suerte, pues para la ideología liberal-conservadora no tienen razón de ser, ya que la existencia de desigualdades se atribuye a un hecho natural, y por lo tanto, poco tienen que ver con el concepto de justicia social. La propuesta es dejar al mercado actuar libremente, y si las desigualdades no se reducen esto sigue siendo una consecuencia irrelevante. Si existen desigualdades de riqueza y de posición social, el Estado no debe intervenir, pues se considera que las desigualdades naturales no son ningún tipo de coacción que limite la libertad individual.

El Estado no debe detraer bienes de manos privadas que pueden estar perfectamente en el mercado para subsanar el problema de las desigualdades sociales o de la pobreza.

Para los defensores del neoliberalismo las desigualdades en la posesión de riqueza y bienes, en la posición social, en las facultades físicas o psíquicas son desigualdades naturales y, como tales, no deben ser paliadas por la sociedad ni por el gobierno. Para esta corriente, todas estas situaciones son hechos naturales que deben ser resueltos a través de mecanismos del mercado.

Estas desigualdades naturales no son responsabilidad de nadie, no pueden ser atribuidas a nadie, provienen de una asignación natural, por tanto, no pueden ser calificadas como justas o injustas, es por ello que, ni los hombres ni el gobierno deben corregirlas. De aquí surge la idea de que el bienestar no es un derecho que pueda ser reclamado, sino un bien que debe ser conseguido personalmente con el esfuerzo y con el trabajo individual en el marco de una sociedad de hombres libres.

Cualquier actuación del poder público destinada a paliar la privación o las necesidades de un individuo supone una violación a la libertad y una injerencia en el ámbito de las libertades individuales, especialmente cuando esto supone quitar a unos para dar a otros. La posición social, la riqueza, el bienestar tienen que ser distribuidos de forma espontánea por el mercado. Si esto no sucede el individuo debe confiar en la bondad de los demás, en su caridad, mientras que el Estado debe abstenerse de toda intervención.

Friedrich A. Hayek, uno de los principales representantes del liberalismo-conservador, dedica varias de sus obras a fundamentar estas críticas en contra de la intervención del Estado para paliar la carencia de necesidades básicas de la población. Para sustentar su crítica, el autor define lo que es la libertad, para que a partir de este concepto, afirmar por qué la actuación del Estado en el bienestar no es deseable ni pertinente.

Para este autor la libertad es negativa, la define como "aquella condición de los hombres en cuya virtud la coacción que algunos ejercen sobre los demás queda reducida, en el ámbito social, al mínimo"<sup>32</sup>. Es decir, la libertad es el estado en virtud del cual un hombre no se halla sujeto a coacción derivada de la voluntad arbitraria de otro o de otros.

La libertad se refiere únicamente a la relación de hombres con hombres, lo que implica, según este autor, que la ponderación de las posibilidades físicas, con las que cuente una persona para poder elegir en un momento dado no tiene directamente relevancia para la libertad. Esto significa que, el que una persona sea libre, no depende del alcance de la elección, sino de la posibilidad de ordenar sus vías de acción, de acuerdo con sus intenciones, o de si alguien más puede manipularlo hasta hacerlo actuar según la voluntad del otro, desviando las intenciones, originales. La libertad, por tanto, presupone que el individuo tenga cierta esfera de actividad privada asegurada, con el fin de que otros no puedan interferir en sus decisiones.

Según Hayek, la libertad no significa la posesión de toda clase de bienes o la ausencia de todos los males. La libertad nos permite incluso elegir morir de hambre o incurrir en costosas equivocaciones. El autor da un ejemplo muy representativo de aquello que es la libertad: "... el vagabundo que carece de dinero y que vive precariamente gracias a una constante improvisación, es ciertamente, más libre que el soldado que cumple el servicio militar forzoso"<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Friedrich A. Hayek., *Los Fundamentos de la Libertad*, Madrid, Unión editorial, 1975, p. 31.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 42.

La coacción, en este sentido negativo de la libertad, significa presión autoritaria que una persona ejerce en el medio ambiente de otra. La persona sobre la que se ejerce dicha presión se ve forzada a actuar en desacuerdo con un plan propio y a hacerlo al servicio de los fines de un tercero. En esta situación la persona se ve imposibilitada para perseguir sus propios fines y creencias.

Ahora bien, en congruencia con el concepto de libertad, la igualdad de los preceptos legales generales y de las normas de conducta social es la única clase de igualdad que conduce a la libertad y que cabe implantar sin destruir la propia libertad. De hecho, la libertad produce muchas desigualdades y nada tiene que ver con otra clase de igualdad que no sea la anterior.

Las diferencias existentes entre los humanos, no pueden servir de justificación cuando el gobernante intenta discriminar coactivamente entre los gobernados, y obstaculiza la implantación de aquel trato diferencial a que habría de acudir la autoridad si deseara garantizar posiciones iguales. Dice Hayek, que "nada produce más daño a la pretensión de igualdad de tratamiento, que basarla en una presunción tan falsa como la de la igualdad de hecho de todos los hombres".

Crítica las posturas modernas que intentan atribuir las causas de las desigualdades a la influencia del medio que nos rodea, pasando por alto que los individuos son muy diferentes desde el principio.

Argumenta, que no objeta contra la igualdad como tal, sino contra la pretensión de igualdad como credo que busca imponer sobre la sociedad un patrón preconcebido o deliberadamente escogido de distribución. Apunta, que si se desea mantener la sociedad libre, es esencial que reconozcamos que la deseabilidad de un fin particular no es suficiente justificación para el uso de la coacción.

Hayek, está de acuerdo en considerar de manera distinta las diferencias en la capacidad individual, debidas al nacimiento y aquellas que son consecuencia de la influencia del medio que rodea al ser humano, es decir, las que son resultado de la naturaleza y las que derivan de la educación. Sin embargo, asegura que ninguna de las dos tiene nada que ver con el mérito moral, ya que al ser humano no le pertenece más crédito por haber nacido con cualidades deseables que por haber crecido bajo circunstancias favorables.

Las ventajas citadas en primer lugar son debidas a circunstancias que están más allá del control humano, mientras que las últimas son atribuibles a factores fáciles de alterar. Para el autor, el problema está en si hay razones para modificar nuestras instituciones, hasta eliminar tanto como sea posible las ventajas debidas al medio que nos rodea. Se pregunta, qué razón puede haber, para creer que una cualidad deseable en una persona resulta menos valiosa para la sociedad si es o no el resultado de antecedentes familiares.

Crítica las posturas que promueven que hay que asegurar a todos el mismo punto de partida e idénticas perspectivas, en vez de que a cada individuo se le permita probar sus facultades, pues esto equivale a decir que el gobernante, en vez de proporcionar los mismos medios a todos, debiera tender a controlar las condiciones relevantes para las posibilidades especiales del individuo y ajustarlas a la inteligencia individual hasta asegurar a cada uno las mismas perspectivas que a cualquier otro. "Cuando inquirimos la justificación de dichas pretensiones, encontramos que se apoyan en el descontento que el éxito de algunos hombres produce en los menos afortunados, o, para expresarlo lisa y llanamente, en la envidia"<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 130.



Dice Hayek que, la justicia requiere que aquellas condiciones de la vida de los hombres que vienen determinadas por el gobernante, les sean proporcionadas a todos por igual, pero la igualdad de tales condiciones debe conducir a la desigualdad de resultados. La adscripción a una comunidad o nación específica, no da derecho al individuo a un nivel material determinado por la riqueza general del grupo al que pertenece. No existen razones evidentes, para que los esfuerzos de los miembros de cualquier grupo, se empleen en favorecer la pretensión de participar especialmente en la riqueza de dicho sector.

Para Hayek, puede ser verdad que el método más efectivo de previsión contra riesgos comunes a toda la gente, estriba en conceder protección a cada individuo contra ciertos riesgos. Pero otra cuestión es sugerir que los pobres, tan sólo en razón de que radican en la propia comunidad individuos más ricos, tienen derecho a participar en su riqueza; o que haber nacido dentro de un grupo que ha alcanzado un nivel especial de civilización y bienestar confiere derecho para disfrutar de sus ventajas.

Por su parte, Nozick también critica el papel del Estado como garante de la justicia distributiva, su premisa es que el Estado mínimo (limitado a las funciones de protección contra la violencia, el robo y el fraude) es el Estado más extenso que se puede justificar. Cualquier Estado más extenso viola los derechos de las personas. El Estado no debe usar su aparato coactivo con el propósito de hacer que algunos ciudadanos ayuden a otros o para prohibirle a la gente actividades para su propio bien o protección<sup>35</sup>.

Contra la afirmación de que el Estado más extenso se justifica en tanto establece o trae consigo la justicia distributiva entre sus ciudadanos, Nozick opone la teoría de la justicia retributiva. Esta teoría es la de la justicia de las pertenencias que consiste en tres temas principales. El primero es la adquisición original de pertenencias. El segundo tema se ocupa de la transmisión de pertenencias de una persona o otra, en donde lo justo se da bajo tres circunstancias<sup>36</sup>:

- 1) *Una persona que adquiere una pertenencia, de conformidad con el principio de justicia en la adquisición, tiene derecho a esa pertenencia.*
- 2) *Una persona que adquiere una pertenencia de conformidad con el principio de justicia en la transferencia, de algún otro con derecho a la pertenencia, tiene derecho a la pertenencia.*
- 3) *Nadie tiene derecho a una pertenencia excepto por aplicaciones de 1 y 2.*

En contraste, el principio de justicia distributiva diría simplemente que una distribución es justa si cada uno tiene derecho a las pertenencias que posee según la distribución. La justicia de pertenencias es histórica.

La existencia de injusticias pasadas da origen al tercer tema principal de la justicia de pertenencias: la rectificación de injusticias en las pertenencias.

Los lineamientos generales de la teoría de justicia de pertenencias son que las pertenencias de una persona son justas si tiene derecho a ellas por los principios de justicia en la adquisición y en la transferencia, o por el principio de rectificación de injusticia.

<sup>35</sup> Robert Nozick, *Anarquía, Estado y utopía*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 153.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 154.

Para Nozick la economía de bienestar social pertenece a la teoría de principio de justicia distributiva de porciones actuales, la cual sostiene que la justicia de una distribución está determinada por cómo son distribuidas las cosas juzgando de conformidad con algún principio estructural de distribución justa. La teoría retributiva, en cambio, considera una distribución justa dependiendo de cómo se produjo, es decir, la justicia en este caso es histórica, pues las circunstancias o acciones pasadas de las personas pueden producir derechos diferentes o merecimientos diferentes sobre las cosas.

El principio de distribución se realiza de acuerdo con el mérito moral. Nozick llama a este tipo de principio "pautado" pues especifica que la distribución debe variar de conformidad con alguna dimensión predispuesta. El principio retributivo no es pautado, pues no implica una pauta a seguir para la distribución, sino que obedece a hechos históricos.

El sistema retributivo es defendible cuando está constituido por los objetivos individuales de las transacciones individuales, y éstas a su vez son hechas con base en razones. No se requiere ningún fin más general; no se requiere pauta distributiva.

Nozick asegura que para mantener una pauta se tiene, o bien que intervenir continuamente para impedir que la persona transmita recursos como quisiera, o bien intervenir para tomar recursos de algunas personas que otras, por alguna razón, decidieron transmitirles a ellas. Por tanto, según el autor, cualquier pauta de distribución con cualquier componente igualitario es derrocable por las acciones voluntarias de las personas en particular a lo largo del tiempo.

Entonces, Nozick concluye que cualquier principio pautado no da el derecho a decidir qué hacer con lo que uno tiene; no da el derecho a decidir perseguir un fin que implica el mejoramiento de la posición de otro.

Resulta entonces que al considerar la distribución de bienes, ingresos, etcétera, la justicia distributiva es una justicia receptiva que pasa por alto cualquier derecho que una persona pudiera tener de dar algo a alguien, pues existe una pauta que se debe seguir para distribuir las pertenencias, la decisión no es libre, sino que está determinada por esta pauta preestablecida.

De lo anterior surge la oposición de Nozick a la obligación del ciudadano a contribuir con las pautas establecidas por el Estado. Dice que "El impuesto a los productos del trabajo va a la par con el trabajo forzado... tomar las ganancias de *n* horas laborales es como tomar *n* horas de la persona: es como forzar a la persona a trabajar *n* horas para propósitos de otra"<sup>37</sup>.

Todo este desarrollo es para argumentar que no es legítimo para un sistema impositivo apoderarse de algunos de los bienes del hombre con tal propósito. La justicia distributiva, según Nozick, es injusta porque en ella cada persona tiene derecho sobre las actividades y los productos de las otras personas, con independencia de si las otras personas entran en relaciones particulares que den origen a estas reclamaciones, e independientemente de si en forma voluntaria se echan a cuestras estas reclamaciones, por caridad o a cambio de algo. Los principios pautados de justicia distributiva suponen la apropiación de acciones de otras personas. "Apoderarse de los resultados del trabajo de alguien equivale a apoderarse de sus horas y a dirigirlo a realizar actividades varias"<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 170.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 173.

Concluye Nozick que "Este proceso por medio del cual privan a usted de estas decisiones lo hace *copropietarios* de usted; les otorga un derecho de propiedad sobre usted"<sup>39</sup>.

Podemos suponer entonces que la concepción retributiva de justicia de pertenencias no establece ninguna presunción a favor de la igualdad, ni de cualquier otro estado final superior o establecimiento de pautas.

Siguiendo este curso de ideas, Nozick fundamenta su oposición a la igualdad de oportunidades. Para él la igualdad de oportunidades se obtiene de dos formas: empeorando directamente la situación de los más favorecidos por la oportunidad o mejorando la situación de los menos favorecidos. Esto último necesita del uso de recursos y presupone empeorar la situación de algunos: aquellos a quienes se quitan pertenencias para mejorar la situación de otros. Sostiene que las pertenencias sobre las cuales estas personas tienen derechos, no se pueden tomar, aun cuando sea para proporcionar igualdad de oportunidad para otros. El medio que queda hacia la igualdad de oportunidades es convencer a las personas para que cada una decida destinar algunas de sus pertenencias para lograrla.

Para Nozick "La mayor objeción a decir que todos tengan el derecho a varias cosas... es que estos 'derechos' requieren de una subestructura de cosas y materiales y acciones; y *otras* personas pueden tener derechos y retribuciones sobre ellos. No tiene el derecho a algo cuya realización requiere de cierto uso de cosas y actividades a las cuales otras personas tienen derechos y retribuciones... Si un fin requiere el uso de medios sobre los cuales otros tienen derechos, deberán procurar su

cooperación voluntaria"<sup>10</sup>. Obligar a las personas que tienen derechos a sus pertenencias a contribuir contra su voluntad viola frenos morales.

Uno de sus argumentos más radicales es que la envidia subyace en el igualitarismo, pues sostiene que la persona envidiosa, si no puede poseer una cosa que otro tiene prefiere que la otra persona tampoco la tenga. El hecho de que una persona goce de mayores bienes o atributos amenaza al desposeído o deteriora su estima y lo hace sentir inferior.

En suma, podemos afirmar que para el pensamiento liberal-conservador, los derechos sociales constituyen una limitación intolerable, tanto para la libertad individual, como para los derechos naturales de las personas. Hayek y Nozick son los autores que retoman la idea negativa de libertad, y la proyectan hacia los derechos sociales con sus obvias consecuencias en conceptos como la igualdad y el bienestar general.

Estas posturas pasan por alto, que el ejercicio de la libertad no existe, sin la remoción de los obstáculos económicos y sociales que puedan presentarse. La falta de medios para llevar a cabo una vida digna supone, por sí mismo, un límite a la libertad.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 174.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 233.

## 2.5 UN ARGUMENTO A FAVOR DE LOS DERECHOS SOCIALES: LA VISIÓN LIBERAL SOCIAL DE RAWLS

Como se ha subrayado, no todos los liberales mantienen un concepto negativo de la libertad. Bajo la defensa del Estado de bienestar, se consideró la importancia de dotar de un contenido positivo al concepto de libertad. Se trata de complementar el concepto de libertad negativa con situaciones en que todos puedan gozar de su libertad individual en igualdad de condiciones.

En esta corriente se encuentra John Rawls, quien asegura que existen una serie de bienes, que todo el mundo desea y que son necesarios para llevar una vida digna en la sociedad y para poder realizar los planes de vida, los proyectos que cada individuo planea y quiere llevar a la práctica. Para este autor, la distribución más justa será aquella que asegure a cada cual la provisión más completa posible de los bienes primarios necesarios para perseguir algún plan de vida.

Para comprender la idea de bienes primarios de Rawls, es necesario exponer cuál es su idea de justicia y de sociedad.

Para Rawls la sociedad es una empresa cooperativa. El autor concibe de esta forma a la sociedad porque dice que existen reglas de conducta obligatorias que especifican un sistema de cooperación planeado para promover el bien, es decir, para obtener ventajas comunes, pero además de tener esta identidad de intereses esta empresa se caracteriza por el conflicto.

La identidad de intereses se debe a que es mejor la vida que se logra cooperando que si uno viviera de sus propios esfuerzos. El conflicto surge por la diferencia de criterios para distribuir los bienes producidos por la cooperación.

Los principios de justicia se requieren para dirimir este conflicto de intereses, su papel será proporcionar un modo de asignación de derechos y deberes a las instituciones sociales y definir la distribución apropiada de los beneficios y de las cargas de cooperación social.

Rawls menciona que hay al menos dos características de las instituciones justas en las que todo hombre coincidiría: 1) la no distinción arbitraria entre las personas al asignarles derechos y deberes; 2) cuando las reglas determinan un equilibrio debido entre pretensiones competitivas.

Estas dos nociones ayudan a identificar el papel de los principios de la justicia social, ya que especifican qué semejanzas y qué diferencias son pertinentes para determinar los derechos y deberes y cuál es la división de ventajas correcta.

El objeto primario de la justicia social es el modo que las instituciones distribuyen derechos y deberes y determinan la distribución en la sociedad. Toda sociedad está formada por grandes instituciones a las cuales Rawls les llama *la estructura básica*: la constitución política y principales disposiciones económicas y sociales. Estas instituciones definen los derechos y deberes e influyen sobre perspectivas de vida.

Esta estructura, a su vez, contiene varias posiciones sociales. Las instituciones de una sociedad favorecen ciertas posiciones iniciales frente a otras. Las diferentes expectativas de vida están



determinadas tanto por el sistema político como por las circunstancias económicas y sociales. Las desigualdades iniciales afectan las oportunidades iniciales en la vida, no pueden ser justificadas apelando a nociones de mérito, pues son un hecho meramente natural o azaroso.

El papel de la justicia está precisamente en actuar sobre estas desigualdades de la estructura básica. Los principios regulan la selección de una constitución política y los elementos principales del sistema económico y social.

A partir de esto, Rawls enuncia dos principios de justicia respecto a los que cree que habría un acuerdo en la posición original:

Primero: Cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás.

Segundo: Las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de modo tal que se espere razonablemente que sean ventajosas para todos y que se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos.

Estos principios habrán de ser dispuestos en un orden serial dando prioridad al primero sobre el segundo. Esto significa que no podrán violarse las libertades básicas en pro de mayores ventajas sociales y económicas. Rawls interpreta estos principios de una forma más general de la justicia y dice: "Todos los valores sociales -libertad y oportunidad, ingreso y riqueza, así como las bases del

respeto a sí mismo- habrán de ser distribuidos igualitariamente a menos que una distribución desigual de alguno o de todos estos valores redunde en una ventaja para todos"<sup>41</sup>.

El primer principio requiere simplemente que ciertos tipos de reglas, aquellas que definen las libertades básicas, se apliquen a cada uno equitativamente. La única razón para circunscribir los derechos que definen la libertad y hacer menos extensivas las libertades básicas, es que de otra manera estos derechos, como están institucionalmente definidos, interfieran unos con otros.

El segundo principio está en contra del sistema de libertad natural que afirma que una estructura básica que satisfaga el principio de eficiencia y en la cual los empleos son asequibles para quienes tengan la capacidad y el deseo de obtenerlos, conducirá a una distribución justa y equitativa. En este sistema, la distribución natural inicial está regulada por los arreglos implícitos en la concepción de los puestos asequibles a las capacidades. Esto requiere una igualdad formal de oportunidades de modo que todos tengan al menos los mismos derechos legales de acceso a las posiciones sociales ventajosas. Pero dado que no se hace ningún esfuerzo por conservar una igualdad o una semejanza de las condiciones sociales la distribución inicial de activos está influida por contingencias naturales y sociales.

La interpretación liberal responde a esta visión naturalista y trata de corregir esto añadiendo a la exigencia de los puestos abiertos a las capacidades la condición adicional del principio de la justa igualdad de oportunidades. La idea es que los puestos han de ser abiertos no sólo en sentido formal, sino haciendo que todos tengan una oportunidad equitativa de obtenerlos. Las expectativas de

<sup>41</sup> John Rawls, *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 69.

aquellos que tengan las mismas capacidades y aspiraciones no deberían verse afectadas por sus clases sociales.

Pero esta interpretación está aún incompleta, porque permite que la distribución de la riqueza y del ingreso estén determinadas por la distribución naturales de capacidades y talentos. Entonces, el segundo principio trata de llenar este vacío combinando el principio de la justa igualdad de oportunidades con el principio de diferencia que establece que las expectativas más elevadas de quienes están mejor situados, son justas si y sólo si funcionan como parte de un esquema que mejora las expectativas de los miembros menos favorecidos de la sociedad.

El principio de diferencia afirma que las desigualdades inherencias requieren una compensación; y dado que las desigualdades de nacimiento y de dotes naturales son inherencias, habrán de ser compensadas de algún modo. Así, el principio sostiene que con objeto de tratar igualmente a todas las personas y de proporcionar una auténtica igualdad de oportunidades, la sociedad tendrá que dar mayor atención a quienes tienen menos dones naturales y a quienes han nacido en las posiciones sociales menos favorecidas.

Aclara Rawls que el principio de diferencia no es el principio de compensación y no exige que la sociedad trate de nivelar las desventajas a un mismo punto, eliminando las distinciones. El principio de diferencia asignaría recursos de modo que mejoraría las expectativas a largo plazo de los menos favorecidos. Como dice el autor, el principio de diferencia representa el acuerdo de considerar la distribución de talentos naturales como un acervo común, y de participar en los beneficios de esta distribución.

Para que los principios sean justos hay que evitar que se esté colocado en una posición ventajosa o desventajosa por una fortuna natural o circunstancias sociales; adaptar principios a las circunstancias de nuestro propio caso; y que las inclinaciones y aspiraciones particulares no afecten los principios adoptados. A esto le llama Rawls justicia como imparcialidad.

La idea de bienes primarios de Rawls, se deriva de la concepción que tiene el autor de la justicia y sociedad anteriormente expuestos. La lista básica de los bienes primarios tiene los siguientes cinco encabezados<sup>42</sup>:

1. *Los derechos y libertades básicas;*
2. *las libertades de desplazamiento y la libre elección de ocupación en un marco de diversas oportunidades;*
3. *los poderes y las prerrogativas de los puestos y cargos de responsabilidad en las instituciones políticas y económicas de la estructura básica\*;*
4. *ingresos y riqueza, y*
5. *las bases sociales de respeto a sí mismo.*

Los bienes primarios en términos rawlsianos, se corresponden con derechos subjetivos fundamentales: los de los incisos a) y b) son las libertades o inmunidades que constituyen el ámbito de la libertad negativa; los del inciso c) con las libertades y pretensiones de participación política y social, activa y pasiva, que constituyen el ámbito de la libertad positiva; los del inciso d) son las pretensiones a prestaciones que aseguren las capacidades para desenvolverse y constituyen el ámbito

<sup>42</sup> John Rawls, *Liberalismo político*, México, Fondo de cultura económica, 1996, p. 177.

\* El término estructura básica se refiere a un sistema público de reglas que definen un esquema de actividades que conducen a los hombres a actuar conjuntamente de modo que produzcan una suma mayor de beneficios, al mismo tiempo que le asignan a cada uno ciertos derechos reconocidos a compartir los productos. Ver John Rawls en *Teoría de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, p. 107.

de los derechos a la seguridad y los de carácter económico y social, y los del inciso e), al parecer, se refieren a la idea de la igualdad como derecho<sup>43</sup>

Los bienes primarios responden a la idea de que todos los ciudadanos tienen un plan de vida racional que requiere, para su realización, de más o menos la misma clase de bienes mínimos.

Lo que resulta realmente importante en cuestiones de justicia, afirma Rawls, es la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos mediante las instituciones de la estructura básica, en las formas en que los principios de la justicia, reconocidos por un consenso, especifican como justas. Las necesidades son diferentes a los deseos, anhelos o aspiraciones. Las necesidades de los ciudadanos son objetivas. Si estas exigencias no se satisfacen, las personas no podrán conservar su papel ni su situación en la sociedad, ni lograr sus fines esenciales.

La explicación de los bienes primarios incluye lo que Rawls llama "una división social de la responsabilidad": la sociedad como cuerpo colectivo, acepta la responsabilidad de conservar las libertades básicas equitativas y las oportunidades equitativas y la de proveer una justa participación en los bienes primarios para todos, dentro de un marco en el que los ciudadanos como individuos, y constituidos en asociaciones, aceptan la responsabilidad de revisar y ajustar sus fines y aspiraciones en vista de los medios generales que pueden esperar, dada su presente situación<sup>44</sup>.

La democracia para Rawls, se obtiene combinando el principio de la justa igualdad de oportunidades, con el principio de la diferencia. Dando por establecido el marco de las instituciones

<sup>43</sup> Juan Antonio Cruz Parceró, op. cit., p. 106.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 185.

requeridas por la libertad igual y la justa igualdad de oportunidades, las expectativas más elevadas de quienes están mejor situados, son justas sí, y sólo si funcionan como parte de un esquema que mejora las expectativas de los miembros menos favorecidos. La democracia no es compatible con la eficacia, si este principio es considerado como queriendo significar que sólo se permiten cambios que mejoren las perspectivas de otros. Sin embargo, asegura el autor, la justicia tiene primacía frente a la eficacia y exige algunos cambios que en este sentido no son eficaces<sup>43</sup>.

Una vez que los principios de igualdad de la ciudadanía estén satisfechos, se permitirá que surjan otras desigualdades a partir de las acciones voluntarias de los hombres, realizadas de acuerdo con el principio de libre asociación.

Con objeto de tratar igualmente a todas las personas y de proporcionar una auténtica igualdad de oportunidades, la sociedad tendrá que dar mayor atención a quienes tienen menos dones naturales y a quienes han nacido en las posiciones sociales menos favorables. La idea, dice Rawls, es compensar las desventajas contingentes en dirección hacia la igualdad.

Al igual que los neoliberales, Rawls afirma que la distribución natural no es ni justa ni injusta, como tampoco es injusto que las personas nazcan en una determinada posición social, estos son hechos meramente naturales. Pero a diferencia de la corriente neoliberal, este autor acepta que lo justo o injusto se puede encontrar en el modo en que las instituciones actúan respecto a estos hechos.

---

<sup>43</sup> *Ibidem*.

## COMENTARIOS FINALES

El argumento principal en contra de los derechos sociales ha sido que éstos entran en conflicto con los derechos de libertad, y que incluso los violan, cada vez que el Estado interviene para obtener los recursos necesarios para hacerle frente al compromiso de satisfacer los derechos económicos, sociales y culturales. Todos los derechos sociales son costosos. Para cubrirlos, el Estado tiene que distribuir aquello que obtiene, vía impuestos, de otros. Estos recursos que obtiene con fines distributivos pudieron haber sido obtenidos, según estas opiniones, lesionando los derechos fundamentales de los individuos.

Al mismo tiempo, surge otro problema a la vista de los liberales-conservadores, que es que el grado de ejercicio de los derechos sociales aumenta en tiempo de crisis económica, justamente cuando hay poco que distribuir.

Para empezar, podemos responder de forma sencilla a estas objeciones con dos contra-argumentos. Primero, resulta lógico que es en tiempo de crisis cuando parece más indispensable una protección constitucional de los individuos o grupos que tienen una posición más necesitada y vulnerable (como afirma Juan Antonio Cruz Parcero).

La propuesta de Rawls sería que para identificar a los más desfavorecidos sería importante recurrir a los bienes primarios, esto es, las condiciones sociales y los medios que son necesarios para capacitar a los ciudadanos para desarrollar y ejercer su autonomía y libertad: no sólo los bienes que son

necesarios para una supervivencia biológica, sino las cosas requeridas según la concepción política del hombre, como ciudadanos que son miembros cooperadores de la sociedad<sup>46</sup>

Segundo, como apuntamos en el capítulo primero, los derechos sociales no surgen como oposición a los derechos civiles y políticos, sino como su complemento. Además que, como mencionan Víctor Abramovich y Christian Courtis, la naturaleza de los derechos económicos, sociales y culturales no se diferencia de la de los derechos políticos y civiles, sino que es un complejo de obligaciones negativas y positivas de parte del Estado.

Para los liberales conservadores carece de sentido hablar de derechos sociales, en tanto que resulta imposible definir quien sería el sujeto de estos derechos. Para esta postura, los derechos auténticos son aquellos que están conectados con la libertad negativa y no con la libertad positiva. Sin embargo, esto es una confusión, como señala Carlos Nino<sup>47</sup>, pues el argumento se reduce a que la autonomía personal está constituida por condiciones negativas, y no que requiere bienes y recursos que deben ser proveídos para la posibilidad de elegir y realizar planes de vida. El liberalismo conservador descalifica la posibilidad de que los derechos sean violados por omisión.

Pero, podemos concluir de forma más contundente que no hay razón para asegurar que los derechos sociales se oponen a los de la libertad, ni mucho menos que sean violatorios, al contrario, desde éste momento podemos afirmar que ambos derechos son inalienables y que uno no se puede realizar sin el otro. La argumentación sería la siguiente:

<sup>46</sup> Juan Antonio Cruz Parceró, op. cit., p. 106.

<sup>47</sup> Carlos Nino, "Sobre los derechos sociales" en *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.



La ideología liberal-conservadora sustenta que las políticas sociales que pretenden materializar los derechos sociales ponen trabas al desarrollo y ejercicio de la libertad individual, pues representan una violación a la libertad negativa al imponer coacciones externas a la acción del individuo al momento que el Estado dispone de sus bienes o propiedades con el fin de distribuirlos. Los derechos sociales se consideran coacciones a la libertad, ya que implican supeditar la voluntad individual ( o la capacidad de disponer de sus bienes) a los designios del Estado.

Para esta ideología, las desigualdades no son responsabilidad de nadie sino que provienen de una asignación natural, por tanto no pueden ser calificadas como justas o injustas. De aquí surge la idea de que el bienestar no es un derecho que pueda ser reclamado, sino un bien que debe ser conseguido con el esfuerzo individual.

En la sección 2.4 pudimos observar que tanto en Hayek como en Nozick, encontramos un denominador común: que los derechos sociales constituyen una limitación intolerante tanto para la libertad individual como para los derechos naturales de las personas. En su preocupación por la libertad, el reconocimiento y la protección de la propiedad es la solución necesaria para prevenir la coacción. La propiedad es importante porque delimita las condiciones materiales con las que cuentan los individuos para realizar sus intenciones y objetivos.

En suma, como señala Martínez de Pisón, para estos autores la justicia social es un fraude con el que se quiere alterar los designios del orden espontáneo del mercado y constituyen una amenaza para la libertad individual.

La crítica que hacemos a estas posturas, y lo que nos ayuda a concluir que son objeciones poco sostenibles, sería la siguiente. La postura liberal-conservadora tiene un problema de raíz que tiene que ver con la visión parcial que tiene de la libertad y de los derechos individuales. Rechazan cualquier consideración de la libertad real, de la remoción de los obstáculos económicos y sociales que impidan el ejercicio de la libertad. En su opinión, la coacción sólo existe cuando proviene de una voluntad externa, olvidándose que las necesidades impiden que uno sea dueño de sí mismo.

Hay una despreocupación, que raya en el cinismo, por el problema de la igualdad. No se detienen a meditar que la libertad desde la igualdad implica el convencimiento de que el ejercicio de la libertad no es posible sin la remoción de los obstáculos económicos y sociales.

Los derechos sociales tratan de completar el significado de libertad real, y de buscar situaciones en las que todos puedan gozar de su libertad individual.

La armonía entre libertad e igualdad la encuentra Rawls en su teoría de la justicia y en su concepto de bienes primarios. A través de estos bienes, Rawls pretende definir las necesidades básicas\* de los individuos y, además, busca un criterio para jerarquizar las alternativas en la elección de lo que es justo y los que se debe distribuir en la sociedad. Para Rawls, la distribución más justa, en virtud del principio de diferencia, será aquella que asegure a cada quien la provisión más completa posible de los bienes primarios necesarios para perseguir algún plan de vida.

\* Concluyo que son necesidades básicas lo que él le llama erróneamente deseos, pues apuntan a una serie de necesidades que de no ser satisfechas el hombre no tendría el mínimo necesario para llevar una vida digna e integrada a su entorno social, y no a meros deseos que impliquen preferencias atribuibles a la mera voluntad del individuo.

En suma, como afirma Juan Antonio Cruz Parceró, aun para aquellos que creen que el Estado debe ser mínimo, éste no podría asegurar ni siquiera la seguridad de los ciudadanos en una sociedad ampliamente desigual. Los derechos sociales son condiciones mismas del ejercicio de los derechos civiles y políticos.

### CAPÍTULO III.

#### LOS DERECHOS SOCIALES Y EL COMBATE A LA POBREZA

En el capítulo anterior concluimos que los derechos políticos y civiles no se pueden gozar si el individuo no tiene cubiertas ciertas necesidades mínimas que le permitan actuar con autonomía y estar integrado a su sociedad. Uno de los papeles principales de los derechos sociales es, precisamente, garantizar el disfrute de estas condiciones mínimas que le permitan al individuo vivir con libertad y ejercer de forma real, y no nada más formal, sus derechos fundamentales.

En virtud de lo anterior, resulta obligatorio para todo Estado que se pretenda democrático y respetuoso de los derechos sociales, instrumentar políticas públicas encaminadas a combatir la pobreza y asegurar que los individuos cubran sus necesidades básicas y potencien sus capacidades. Este capítulo es el tránsito dentro de la tesis del estudio de los derechos sociales al análisis de una de sus vertientes fundamentales: el combate a la pobreza y la satisfacción de las necesidades básicas.

En la actualidad se enfrentan dos corrientes que buscan definir la forma de combatir la pobreza. Por un lado, encontramos la corriente neoliberal que aboga por una menor participación del Estado en la política social y, por ello, propone el combate a la pobreza de una forma más limitada, es decir, basada en la focalización. Por otro lado, están las corrientes alternas, entre ellas las de Julio Boltvinik y Amartya Sen, que afirman que el Estado debe participar tanto como sea necesario para asegurar una serie de condiciones consideradas como mínimas para abatir la pobreza. Estos autores van más allá de las necesidades de ingreso, educación, salud y alimentación y profundizan en

conceptos como potenciación y capacidades, como elementos indispensables para la autonomía del hombre.

En este capítulo abarcamos estas diferentes visiones en torno al combate a la pobreza, después de definir porqué los derechos sociales deben atender necesidades básicas y no deseos.

### 3.1 POR QUÉ LAS NECESIDADES BÁSICAS Y NO LOS DESEOS O PREFERENCIAS

La idea de necesidad humana básica tiene un importante papel en la teoría del derecho social. Esta idea permite dotar de contenido conceptos como libertad o igualdad, en el sentido de exigencia de que los hombres tengan los medios suficientes para llevar a cabo una vida digna.

El concepto de necesidad se caracteriza por su ambigüedad. Sin embargo, podemos señalar que una necesidad humana básica puede ser identificada porque en el caso de no ser satisfecha se produce una pérdida en las condiciones de la vida humana tal, que puede llevar a la no existencia de esa persona o a su desintegración social.

Porque es posible constatar esta frontera, podemos separar y distinguir los deseos de las necesidades. Las necesidades nos informan sobre el estado real en que viven los seres humanos, son mensurables. Por el contrario, los deseos son estados psíquicos que dependen de los sentimientos, de la voluntad del individuo. Mientras los deseos son subjetivos, las necesidades pertenecen al mundo de la objetividad.

No hay duda que existen fines básicos para los seres humanos, que no pueden realizarse sin que existan medios mínimos. Las necesidades básicas son esos medios necesarios para materializar esos fines. Las necesidades constituyen así determinados fines que hay que realizar con el objetivo de que los individuos puedan realizar sus planes de vida.

Podemos decir que las necesidades tienen al menos cuatro características, son: 1, básicas; 2, objetivas; 3, universales; 4, históricas<sup>48</sup>.

1. Son básicas porque hacen referencia a ciertas necesidades que tiene cualquier persona o individuo para llevar una vida digna. Quien no logra la satisfacción de estas necesidades lleva una vida infrahumana, tiene una vida condicionada por unas carencias insalvables que lo obligan a vivir por debajo de una vida considerada como humana.

Las necesidades son bienes básicos, bienes que conciernen a los ingresos y a la riqueza de los seres humanos, bienes que constituyen un mínimo de calidad de vida necesaria para realizar cualquier acción considerada como racional. Se incluyen en esta categoría bienes como: alimentos, vestido, vivienda digna, salud y las prestaciones mínimas para conseguir estos objetos.

Es cierto que no es posible hablar de autonomía o de libertad individual sin que se hayan cubierto ciertas necesidades materiales mínimas, sin embargo, no podemos reducir las necesidades básicas a los bienes primarios. También deben considerarse necesidades básicas

<sup>48</sup> Martínez de Pisón, op. cit., p. 172.

otros bienes más inmateriales como la educación, la igualdad de oportunidades, la libertad y la autonomía individual.

La privación continua de estos bienes, produce secuelas físicas y psíquicas que dejan huella para toda la vida en forma de frustraciones, insatisfacciones, desnutrición, miseria, debilidad física, ignorancia, etc.

2. Cuando se afirma que las necesidades son objetivas quiere decir, al menos, dos cosas: en primer lugar, que no hay que confundirlas con estados mentales o psíquicos de los individuos, que no son fenómenos como los deseos, los intereses, las preferencias de los sujetos, etcétera; y en segundo lugar, que los efectos de su privación son constatables porque dejan secuelas externas.

Las necesidades básicas se refieren a datos empíricos, mensurables, que nos describen las condiciones de vida de personas y, en su caso, cuando caen por debajo de un umbral mínimo, requieren su satisfacción. Cuando hablamos de ellas queremos decir que no constituyen un acto intencional. No elegimos nuestras necesidades.

Sin embargo, hay opiniones que aseguran que las necesidades también son relativas a las condiciones de la sociedad en las que habitan los individuos. Se acusa, de esta forma, al sistema capitalista de crear necesidades ficticias que manejan al ser humano, es lo que el marxismo ha llamado "falsas necesidades"<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 176.

3. Son universales, esto es, están presentes en todos los seres humanos con independencia del tiempo y del lugar donde vivan. Todos los hombres tienen las mismas necesidades con independencia del lugar y de la época en la que vivan. Todos los seres humanos necesitan ciertos bienes de forma imprescindible como alimento, salud, cierto nivel de riqueza, etc.
  
4. El carácter histórico parece chocar con el criterio de la universalidad. Esta característica indica que las necesidades surgen en un momento determinado son, por tanto, variables como la sociedad en la que viven los hombres. Con esto quiere decirse que las necesidades básicas pueden quedar alteradas de acuerdo con el mayor o menor desarrollo.

Aunque podemos enlistar estas características de las necesidades básicas, no todas las visiones y corrientes coinciden con ellas, como vimos en el capítulo anterior. Existen esquemas radicalmente enfrentados. Para unos la provisión de bienestar social es materia propia de la caridad, de la benevolencia o de la generosidad; para otros, es una obligación de los poderes públicos que deben promover el bienestar de la sociedad y de sus ciudadanos.

Para los últimos, la constatación de una necesidad en un individuo conlleva la obligación de las instituciones públicas pertinentes de satisfacerlas; para los primeros, no puede producirse tal nexo pues supondría dar un salto de lo descriptivo a lo normativo no justificado. Esto último significa que la normatividad de las necesidades no derivaría de su objetividad, de que la privación de un bien produce daños irreparables que imposibilitan la realización de los planes de vida personal, sino de su carácter convencional, de que proceden de mandatos sociales.



### 3.2 DEBATES EN POLÍTICA SOCIAL Y POBREZA

Cualquier estrategia económica concede prioridad a cierto tipo de actividad productiva, determina los márgenes que se pueden dedicar a la política social, las orientaciones de ésta, las posibilidades de un empleo que permita satisfacer las necesidades básicas y los índices de desempleo. La estrategia de apertura, propia del neoliberalismo, condujo en varios contextos a crecimiento con desempleo, es decir, a un desarrollo económico sin desarrollo social.

En América Latina surge un debate en torno a la estrategia neoliberal. Aquí se cuestiona, en primer lugar, si tal estrategia se debe aplicar en todo el continente y, en segundo lugar, si debe seguir los mismo lineamientos, o al contrario, debe seguir pautas distintas, en función de las condiciones sociales, políticas y económicas de cada país.

A partir de la estrategia neoliberal se produjo un saneamiento de las economías de la región, una reducción del déficit fiscal, un avance importante en la exportación de manufacturas de alto contenido tecnológico. Pero desde que la estrategia neoliberal se aplicó en el continente, también éste experimentó un deterioro en el crecimiento y pérdida de ingreso.

La estrategia se aplicó en el continente después de presiones externas de organismos internacionales, como Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional. Estas instituciones se inclinan porque este modelo que apoya al libre mercado, la inserción de cada país en el mercado internacional y la no intervención del Estado en la economía, se imponga como fórmula política para todo el continente.

El neoliberalismo surge como modelo político óptimo, según estas agencias mundiales, en tanto promueve que los pobres participen en los programas contra la pobreza, construyendo sus propias viviendas, escuelas, creando microempresas, colaborando en obras de infraestructura, drenaje y en la instrumentación de los servicios sociales de tal modo para aprovechar el recurso que los pobres tienen en mayor cantidad: su trabajo.

En cambio, la División Social de la CEPAL se opone a que la estrategia neoliberal se generalice en todo el continente, sin embargo, promueve la estrategia neoliberal como modelo que conducirá a la transformación productiva y la equidad, siempre y cuando se hagan reformas a dicha estrategia y ésta se reformule.

Para Perú, Guatemala, México, Nicaragua, Honduras y El Salvador, países que tienen un crecimiento de la población activa superior al 2.8 por ciento y un porcentaje de hogares urbanos debajo de la línea de pobreza superior al 35 por ciento, la estrategia de desarrollo a seguir, según la División social de la CEPAL, es poner énfasis especial en la solución de los problemas de empleo, así como en la satisfacción de las necesidades básicas, promoviendo la extensión de servicios sociales<sup>50</sup>.

Recomienda otra estrategia para países como Argentina, Uruguay, Chile y Cuba que tienen tasas de crecimiento de la población activa inferiores al 1.7 por ciento y niveles de pobreza urbana que no alcanza el 20 por ciento. Estos países debían optar por la modernización tecnológica de punta, la

---

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 61

transformación productiva, siguiendo la estrategia neoliberal con la mira de mejorar las condiciones de la población, a mediano plazo<sup>51</sup>.

En América Latina surge otra corriente que apoya una estrategia de desarrollo complementaria al neoliberalismo. Los exponentes de esta corriente crean el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, que surge como institución subordinada al Programa Nacional de Desarrollo de las Naciones Unidas. Entre el grupo de pensadores latinoamericanos que pertenecen a esta corriente está Julio Boltvinik, citado anteriormente en esta tesis.

Hay algunas políticas que el neoliberalismo propone que los autores de esta corriente aceptan, como la transformación productiva de América Latina, el impulso a las exportaciones, el apoyo a las empresas, la reforma del Estado, el establecimiento de regímenes más participativos, la necesidad de impulsar políticas prioritarias como educación básica y salud preventiva, entre otras.

Esta corriente aboga, empero por caminos de desarrollo complementarios a la estrategia neoliberal: el impulso a la economía popular, a la economía informal, a las microempresas, el estímulo a las actividades que realizan los grupos populares por cuenta propia, en unidades económicas familiares o de tipo asociativo. Es decir, una economía que tenga como ejes la participación de los pobres y de organizaciones no gubernamentales.

La estrategia complementaria al neoliberalismo, aboga por apoyar a toda esta gama de microinstituciones que pueden incrementar la potencialidad de la economía popular, generar una

---

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 62.

distribución más equitativa del ingreso, permitir el alivio a la pobreza y el logro de cierto bienestar. Pero, la economía popular no se puede desarrollar de manera natural. No se trata de aplicar políticas de asistencia a favor de las microempresas, sino poner en práctica una serie de políticas económicas que impulsen la economía popular. Lo que proponen son políticas que reactiven la economía.

Surge también una corriente contestataria frente a la estrategia neoliberal, que rechaza ésta como paradigma que puede permitir la transformación económica del continente, el logro de un mayor bienestar y el combate a la pobreza. Bajo la estrategia neoliberal, según esos pensadores críticos, no es posible conservar una dinámica de crecimiento sostenido. Más bien, se alcanzan éxitos momentáneos y parciales.

Para estos críticos, el empobrecimiento del continente fue resultado de deterioros muy graves en los salarios reales, bajas tasas en la creación de empleos productivos, un recorte en el gasto social que disminuyó los recursos para las políticas sociales, que tienen un efecto redistributivo. El empobrecimiento se debió también al cierre de empresas medianas y pequeñas que no pudieron competir frente al exterior, a la crisis de la agricultura, incapaz de competir ante productos importados y al adelgazamiento del Estado.

Sin embargo, esta corriente que rechaza la estrategia neoliberal no presenta un proyecto alternativo claro para la región. Unos cuantos pensadores esperan que resurjan condiciones históricas que permitan instaurar el socialismo. Otros proponen el regreso a la estrategia de sustitución de importaciones, pero haciendo cambios profundos en la producción, en el consumo y hasta en la organización social.

Los que apoyan la estrategia neoliberal se inclinan a favor de la intervención de fuerzas privadas para llevar a cabo el desarrollo social y combatir la pobreza. Los que no están del todo de acuerdo con esta estrategia apoyan la expansión de otros agentes; están a favor de la intervención creciente de los Estados y de la acción progresiva de organizaciones no gubernamentales.

La CEPAL no está a favor del avance de las fuerzas privadas en la política social; pronostican mayor desigualdad, pues se teme que la seguridad social se convierta en terreno de ganancias y no de beneficio social. Además, la expansión de la inversión privada en la seguridad social se visualiza como un factor que puede perjudicar la cohesión de los trabajadores, pues las reivindicaciones en seguridad social les han permitido negociar y defender sus derechos de manera colectiva.

La capacidad privada es incierta, de hecho, los sectores privados no podrían costear la educación, el sistema de salud, la seguridad social por sí solos. Por otra parte, un amplio sector de la población no puede pagar los servicios privados.

Por su parte, quienes apoyan la estrategia neoliberal destacan que las fuerzas privadas actúan con mayor racionalidad y eficiencia, por lo que es necesario promover su acción en lo social, lo que supone más privatizaciones y menos Estado. La incursión de las fuerzas privadas permitirá desahogar a los Estados de la responsabilidad de coordinar, administrar y subsidiar algunos servicios sociales que constituyen una gran responsabilidad pero a la vez una gran carga financiera, sería un medio de garantizar que el valor de la eficacia, de la competencia, se difundieran en el plano social.

En 1985 se impuso en la región un neoliberalismo estructural que valoraba la intervención de la iniciativa privada en detrimento de la pública y que consecuentemente propició una transferencia

activa de ingresos del Estado a los grupos privados. Después de los noventa, una estrategia neoliberal populista surge con una perspectiva distinta. Presiona para que se instrumenten políticas sociales o programas específicos hacia sectores de subsistencia o extrema pobreza, sobre todo en aquellos grupos que podrían afectar la estabilidad de la política neoliberal. Tal estrategia busca asimismo movilizar a los pobres para que participen en el desarrollo social y en el combate a la pobreza, con la idea de aprovechar el trabajo de los pobres, prácticamente su único recurso.

Esta estrategia neoliberal populista, en tanto que busca el apoyo y la participación de los pobres en el combate a la pobreza, guarda similitudes con la corriente que apoya la economía popular. Pero la corriente de la economía popular es más bien económica: le interesa el apoyo a microempresas, al sector informal de la economía, mientras la estrategia neoliberal populista asume más bien una naturaleza política; aboga por la organización y participación de los pobres en el combate a la pobreza.

Para algunos pensadores de Latinoamérica, la participación de las ONG y de los pobres es esencial para aliviar la pobreza e impulsar la política social. Sin embargo, no todas las instancias de la región visualizan con optimismo el papel de las ONG. Para la CEPAL la nueva participación popular y el surgimiento de nuevas organizaciones no gubernamentales es una manera de canalizar la acción popular en un momento en que las demandas populares se postergan. Así la participación popular se fomenta en tanto que no se pueden poner en práctica reformas económicas y sociales que favorezcan una mayor distribución.

Pensadores latinoamericanos, a través de la CEPAL, proponen que los Estados de la región intervengan más ampliamente en el rubro social y se vuelvan más modernos y eficientes al

administrar los servicios sociales, de tal manera que reduzcan sus costos. Además se pronuncian porque los Estados instrumenten nuevas políticas sociales.

Según la CEPAL, se debe promover la capacitación de la mano de obra. Existen varias vías para lograrlo: desde que se obligue a las empresas a dedicar determinado porcentaje de su facturación a un fondo para la capacitación continua de su personal a través de una serie de mecanismos gubernamentales hasta establecer sistemas descentralizados para capacitar la mano de obra con participación de empresas, municipios y servicios educativos especializados. Asimismo, los Estados deben prestar atención prioritaria al medio ambiente, con el afán de promover el desarrollo social.

Sin embargo, con la crisis y ajustes que han sucedido a partir de los ochenta, no se plantea una participación exclusiva del Estado en las esferas de lo social. Se recomienda entre Estado, agentes privados, organizaciones sociales una concertación con el objetivo de enfrentar el reto de una política social más amplia y eficaz.

La interrogante general que surge a lo largo de todo el continente, es qué políticas deben instrumentar los gobiernos para contrarrestar los efectos sociales de la década perdida (1980-1990).

Las políticas sociales que se aplicaron durante la estrategia de sustitución de importaciones no llegaron a beneficiar a los grupos pobres, más bien beneficiaron a los sectores medios de la sociedad, a ciertos grupos vinculados a la industrialización, agrupados en corporaciones o sindicatos.

En el pasado era común que se optara por políticas circunstanciales que constituían una respuesta a las presiones de la sociedad. No se aplicaron políticas sistemáticas para aliviar la pobreza. En cambio, en la estrategia neoliberal se muestra una inclinación por políticas que se dirijan específicamente a los pobres.

Las características generales de los programas de focalización de la pobreza son los siguientes: se dirigen a los más pobres, no a los obreros sindicalizados, ni a los sectores medios; buscan corresponsabilizar a los pobres en el combate a la pobreza, se trata de comprometerlos de tal modo que éstos pongan a disposición su trabajo para permitir el funcionamiento de los programas sociales, para la construcción de vivienda se les responsabiliza en los programas educativos y de salud. Asimismo, se establecen por acuerdos directos sin mediaciones entre gobernantes y los pobres, sin la presencia de corporaciones y sindicatos que eran las instancias encargadas en el pasado de tramitar beneficios sociales. También estos programas se caracterizan por un nuevo contenido populista, porque procuran negociar y garantizar la gobernabilidad de la sociedad<sup>22</sup>.

La mayor crítica que se le hace a estos programas de focalización parte de las grandes expectativas que generaron. Se dijo que estos programas iban a ser un mecanismo que no sólo servirían para aliviar la pobreza de los más marginados, sino que permitirían generar empleos, impulsar el desarrollo económico de áreas marginales, e incluso que vencerían la pobreza estructural. Se difundió la idea de que los pobres podrían integrarse al desarrollo económico a partir de microempresas que los programas apoyarían, que se crearían empleos suficientes a partir de esos programas, que la agricultura se recuperaría a partir de créditos a los campesinos.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 94.



Pero en realidad, los programas de focalización están diseñados para aliviar la situación de algunos pobres, no para combatir la pobreza estructural. En tanto que en esos programas se tiende a pagar salarios bajos, muchas veces por debajo del mínimo, los programas de focalización son una estrategia para la sobrevivencia o para crear empleos temporales.

También se creó la expectativa que estos programas iban a ser un medio para construir una democracia directa en la cual los pobres serían dueños de proyectos sociales y económicos, que los programas unirían a las comunidades en principio en una lucha común. Sin embargo, no se logró unir a las comunidades, sino más bien dividir las por la administración de los recursos y las distinciones que crea ser beneficiario de uno de estos programas. La realidad es que los que participan en tales programas se interesan en resolver problemas inmediatos, y no llegan a desarrollar una conciencia democrática.

En torno al dilema de promover el empleo o conceder prioridad a la política social, el Banco Mundial recomienda que debè ser prioritaria la inversión en rubros sociales no sólo porque esto implique mayor consenso político, sino porque es una cuestión rentable. La inversión en la educación permite a los sectores informales elegir actividades económicas más rentables, coadyuva a aumentar la calidad del trabajo y, por tanto, a aumentar los ingresos.

También señala que impulsar la nutrición es rentable, pues una buena alimentación tiene efectos positivos en el aprendizaje. Es garantía asimismo de mayor productividad.

Sin embargo, recomienda corregir ciertos enfoques que han prevalecido en América Latina. Más que seguir concediendo énfasis a la extensión y ampliación de la educación, se inclina por la calidad, también está a favor de privilegiar la salud preventiva y no la curativa.

Banco Mundial está de acuerdo en que la cuestión del empleo se subordine al mercado. No acepta una política de pleno empleo, al margen de consideraciones de mercado y de productividad.

Por su parte la CEPAL recomienda para fomentar el empleo la extensión de la base industrial de la región. Para ello propone fomentar la apertura económica y aprovechar la mano de obra barata que existe en la región. La inserción de la pequeña y mediana empresa en la transformación productiva es indispensable porque crea empleos, incorpora tecnologías y auspicia el desarrollo industrial.

Una política de empleo, según la CEPAL, requiere capacitar a los obreros de manera continua e impulsar una política de salarios participativos que varíen en función de la productividad. CEPAL propone una modernización laboral. La empresa debe tratar a los trabajadores como socios colaboradores.

En cuestión de política social recomienda impulsar lo esencial, concretamente salud preventiva y no curativa, educación básica y no superior y adoptar políticas de gasto social que se dirijan a los más pobres y no hacia los sectores medios.

Sin embargo, no hay que olvidar que los Estados no pueden incidir tan fácilmente en el empleo, pues en el marco de la estrategia neoliberal la economía dicta las políticas y el estado tiene poco margen de acción para impulsar políticas de empleo. Como dice Bertha Lerner "Para América

Latina el reto está en poner en marcha políticas económicas que permitan enfrentar el problema del desempleo e instrumentar políticas sociales que permitan a la población satisfacer sus necesidades básicas<sup>53</sup>.

### 3.3 ASPECTOS GENERALES DE LA POLÍTICA SOCIAL Y EL COMBATE A LA POBREZA DEL NEOLIBERALISMO

La política social del modelo neoliberal se ejecuta en un contexto posterior al estallido de la crisis de la década de los ochenta, de severas restricciones fiscales, hincapié en la estabilidad de precios y fuerte dependencia de financiamiento externo de corto plazo. El financiamiento del gasto social ya no puede sostenerse en el déficit fiscal o en otros mecanismos de inflación.

La política social neoliberal se desenvuelve con tres características principales, que se presentan estrechamente relacionadas unas con otras, las cuales son las siguientes<sup>54</sup>:

1. Privatización. Se fundamenta la privatización en la necesidad de aliviar la crisis fiscal, incrementar la eficacia de la oferta de servicios y evitar las irracionalidades a que induce la gratuidad, tanto a nivel macroeconómico como microeconómico. La privatización acarrea la introducción de criterios de negocio y de ganancia comercial, con fuertes repercusiones en la calidad y extensión de la cobertura.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 126.

<sup>54</sup> Carlos Vilas, "De ambulancias, bomberos y policías", p. 119-125.

Conceptualmente, la privatización entraña el abandono de la noción de servicio público y su reemplazo por la operación mercantil orientada hacia la ganancia.

2. Focalización. Dada la contradicción de los fondos asignados a la política social, se busca garantizar, hasta donde sea posible, que los recursos lleguen efectivamente a quienes están dirigidos. La focalización hace eco de las críticas al esquema del Estado de bienestar, en el que las políticas, basadas en el principio del universalismo, no alcanzaban a los más necesitados, sino a los trabajadores del sector formal urbano y las clases medias. De ahí que las políticas además de focalizadas, deben ser selectivas.

La focalización responde a la necesidad de confrontar la masificación de los problemas sociales con fondos recortados; se busca ante todo un uso más eficiente de los recursos escasos. Los fondos de inversión social apuntan a resolver, en el corto plazo, situaciones de pobreza extrema que pueden derivar en tensiones sociales o políticas. Abarcan un espectro amplio de acciones: generación de empleos temporales, asistencia, capacitación laboral, apoyo productivo, infraestructura básica, complementos alimenticios, saneamiento, etc. Los recursos son asignados a organismos administrativos o políticos con gran autonomía, y se margina a las burocratizadas oficinas del ramo. No es poco frecuente que los programas dependan directamente de la presidencia de la república, o de instancias de similar jerarquía o autonomía. Se busca, con esto, librar a los programas del efecto de inercia de pugnas burocráticas.

La focalización obliga a racionalizar el sistema de apoyo social del Estado a los sectores más pobres, lo que se traduciría en una mayor agilidad en las operaciones, mayor eficiencia en el

uso de los recursos (sobre todo por reducción de costos de gestión y ejecución), y un uso más tecnificado de la información social en función del efecto del gasto sobre el bienestar de los beneficiarios.

3. En respuesta a las críticas y a la centralización del modelo anterior, la descentralización busca que decisiones referidas a la política social sean asumidas por organismos gubernamentales de menor nivel —estados o municipios—, y eventualmente por organizaciones de la población interesada y organismos no gubernamentales. El objetivo de la descentralización es ante todo alcanzar mayor eficacia en el uso de recursos escasos.

La política social es encarada como un conjunto restrictivo de medidas orientadas a compensar los efectos inicialmente negativos del ajuste macroeconómico. Es enfocada como algo transitorio: superada desde la etapa inicial la reactivación y el saneamiento de la economía de mercado generará los equilibrios básicos, quedando a lo sumo una pequeña proporción necesitada de atención pública<sup>25</sup>.

La política social en este modelo tiende a cumplir la función de acumulación en términos financieros, o bien liga el mejoramiento de la situación social de los destinatarios al desarrollo de actividades microempresariales. Lo primero se observa en la privatización de los sistemas de jubilaciones y pensiones, es claro que un efecto inmediato de la privatización es poner a disposición del mercado de capital recursos financieros considerables, dinamizando los mecanismos de acumulación. La segunda dimensión de la función de acumulación está en la parte de los programas

---

<sup>25</sup> Véase p. 116

de inversión social, orientados hacia las micro y pequeñas empresas, a las cuales se busca dotar de condiciones de competitividad y rentabilidad.

En el resto, la política social del neoliberalismo asume un carácter asistencial, apuntando a segmentos determinados de la población en condiciones de pobreza extrema. La política social deja de tener una función integradora; mucho más que incorporar a la población de bajos ingresos a condiciones satisfactorias de empleo y de vida, apunta a impedir un mayor deterioro de la población que ya se encuentra en condiciones de pobreza, y presta asistencia a las víctimas del ajuste.

La política social es concebida como algo transitorio; se considera que después de un lapso inicial el ajuste económico producirá crecimiento sin inflación y generará empleos en el sector moderno de la economía, aumentando los ingresos y haciendo innecesario mantener indefinidamente los programas sociales.

### 3.4 LA DETERMINACIÓN DE LA POBREZA

Sin duda, el análisis de la pobreza se ha enfrentado a un problema muy serio que ha hecho prácticamente imposible que los distintos investigadores y estudiosos del tema se pongan de acuerdo para definirla bajo criterios iguales. Este problema al que hago referencia es el de la ambigüedad teórica del concepto de pobreza. El uso del concepto encuentra, en cambio —como lo dice Oscar Altimir—, su justificación en las preocupaciones éticas y políticas y no por lo que ésta representa en sí misma.

El investigador, Julio Boltvinik, inicia algunos de sus estudios sobre pobreza, definiéndola a partir de lo que indica el Diccionario de la Real Academia Española, esto me pareció muy ilustrativo y adecuado, por lo que decidí retomar esta idea del autor<sup>16</sup>.

Pobreza, por definición, significa necesidad o carencia de lo necesario para el sustento, esto implica dos cuestiones: 1) el término pobreza está asociado a un estado de necesidad, o de carencia; 2) dicha carencia se relaciona con lo necesario para el sustento de la vida. El sustantivo necesidad significa falta de las cosas que son menester para la conservación de la vida. Por otra parte, significa también todo aquello a lo cual es imposible sustraerse, faltar o resistir.

Es importante puntualizar lo anterior por la discusión que se da respecto a la diferencia entre necesidad, preferencia y deseo. Según la definición de necesidad, lo necesario para la vida no es lo superfluo, ni lo contingente, es aquello que es indispensable para la conservación de la vida. Tampoco es aquello que voluntariamente podemos querer, por el contrario, es algo en lo que no podemos ejercer nuestra libertad. En la preferencia el sujeto compara objetos diversos y elige entre ellos, el hombre tiene la capacidad de elegir cuando está libre de la necesidad, ya que, como dice Boltvinik, ésta obliga.

A principios del siglo XX las consideraciones biológicas relacionadas con los requerimientos de sobrevivencia o de eficiencia para el trabajo se usaron con frecuencia para definir la línea de pobreza. Así una familia se definía como pobre, si sus ingresos totales no eran suficientes para obtener el mínimo necesario para la eficiencia física.

<sup>16</sup> Julio Boltvinik, *Pobreza y Necesidades Básicas*, Caracas, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, PNUD, 1990 y Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y Distribución del Ingreso en México*, México, Siglo XXI, 1999.

A partir de los ochenta esa aproximación biológica fue fuertemente criticada, ya que tiene muchos problemas intrínsecos. Primero, hay variables significativas al momento de definir cuestiones físicas, condiciones climáticas y hábitos de trabajo que son difíciles de definir. Segundo, el traslado de requerimientos mínimos nutricionales, al mínimo de alimento requerido depende, de la elección de los individuos, es decir, del hábito de consumo de la gente. Tercero, para las cuestiones alimenticias es más difícil de especificar el mínimo aceptable, por lo que el problema se resuelve comúnmente asumiendo que un porcentaje específico del ingreso se gastará en alimentos. Con esto, el costo mínimo de los alimentos se utilizará para calcular el requerimiento mínimo de ingreso, ignorando las demás necesidades<sup>57</sup>.

A pesar que la malnutrición capta un solo aspecto de la pobreza es un aspecto importante, está claro que este factor debe tener un lugar central en la concepción de la pobreza.

Otro enfoque que pretende definir la pobreza es el de la línea de pobreza utilizada para identificar al pobre que se delinea a partir del estándar de la comunidad en cuestión. Este método tiende a aproximar a la pobreza con la desigualdad entre el grupo de pobres y el resto de la comunidad. Sin embargo, la desigualdad es un asunto distinto al de la pobreza, no son conceptos equivalentes, aunque ambos estén relacionados.

Por otra parte, el concepto de privación relativa se utiliza para describir una situación en que la gente posee menos de lo deseable, ya sea ingreso, condiciones de empleo o poder, comparado con otros. La dificultad de este análisis es que intervienen dos conceptos que son difíciles de separar y que



dificultan la objetividad: el sentimiento de privación y las condiciones de privación. Además de que el concepto de pobreza variará según el grupo con que se compare. En contraste, en la pobreza existe una privación absoluta y no relativa que convierte a la inanición, a la malnutrición y al resto de las dificultades en un diagnóstico de pobreza por sí solas, sin tener un cuadro comparativo.

Por todos sus inconvenientes, Amartya Sen, opina que ninguno de los tres enfoques, la aproximación biológica, la aproximación de la desigualdad y la privación relativa, son adecuados para definir o medir la pobreza. En consecuencia él propone otro análisis que empieza por sustituir el término necesidad por "capacidades".

Las capacidades se refieren a combinaciones alternativas que una persona puede hacer o ser, es decir, se refieren a nuestra habilidad para alcanzar ciertas condiciones de vida, en otras palabras, las oportunidades reales que se tienen respecto de la vida que se puede llevar<sup>28</sup>.

El término "capacidades" es un enfoque particular de bienestar y de ventaja, en términos de la habilidad de una persona para hacer actos valiosos o alcanzar estados para ser valiosos. Este enfoque trata de evaluar la habilidad real de una persona o conjunto de individuos para lograr funcionamientos valiosos como parte de la vida. Sen indica que lo anterior difiere de otros enfoques que usan otra información, como por ejemplo, la utilidad (que se concentra en la felicidad o deseo de realización), la opulencia (que se concentra en los paquetes de bienes, el ingreso real o la riqueza) o la comparación de la tenencia de recursos como una base de la igualdad.

<sup>27</sup> Amartya Sen, *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Gran Bretaña, Clarendon Press, 1981, p. 12.

<sup>28</sup> Amartya Sen, *La Calidad de Vida*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 24.

Los funcionamientos de los que habla Sen, representan partes del estado de una persona: en particular las cosas que logran hacer o ser al vivir. Según el autor, la calidad de vida debe evaluarse en términos de la capacidad para lograr funcionamientos valiosos. Sin embargo, los individuos pueden diferir mucho entre sí en la ponderación que le dan a los funcionamientos y a la valoración de las ventajas individuales y sociales.

El enfoque sobre la capacidad es diferente de la evaluación utilitarista porque deja lugar para una variedad de actos y estados humanos como si fueran importantes en sí mismos y no sólo porque puedan producir utilidad.

Por otra parte, el enfoque no asigna importancia directa a los medios de vida (por ejemplo, ingreso, riqueza, opulencia, bienes primarios o recursos). Estas variables no son parte del espacio evaluativo, aunque pueden influir indirectamente en la evaluación a través de sus efectos en las variables incluidas en el espacio.

La libertad de llevar diferentes tipos de vida se refleja en el conjunto de capacidades de la persona. La capacidad de una persona depende de varios factores, que incluyen las características personales y los arreglos sociales. Los funcionamientos relevantes para el bienestar varían desde los más elementales como evitar la mortalidad, estar adecuadamente nutrido, tener movilidad, etc, hasta los más complejos como ser feliz, lograr el autorrespeto y participar en la vida de la comunidad<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Ibidem, p. 59.

Este enfoque toma en cuenta tanto el logro en la obtención de la libertad, como la libertad para el bienestar, ambos se evalúan en términos de los conjuntos de capacidades, ya que para Sen "la 'buena vida' es en parte una vida de elecciones genuinas, y no aquélla en que se obliga a la persona a seguir una vida en particular, sin importar lo rica que sea en otros aspectos"<sup>60</sup>. El autor, retoma la idea de satisfacción de las necesidades no solamente para sobrevivir sino para ser autónomos.

La identificación de niveles mínimos aceptables de ciertas capacidades básicas (por debajo de las cuales se considera que las personas padecen de privaciones escandalosas) puede proporcionar un enfoque de la pobreza. Sin embargo, Sen, advierte que hay que ser cuidadosos al analizar la satisfacción de necesidades básicas, pues existe una tendencia a definir las como la necesidad de productos primarios (por ejemplo, vivienda, alimentos, vestido, cuidado de la salud), y esto puede distraer la atención del hecho de que esos productos no son más que medios para obtener fines reales (insumos valiosos para funcionamientos y capacidades)<sup>61</sup>.

La distinción es de particular importancia, ya que la relación entre los productos primarios y las capacidades pueden variar mucho entre individuos, incluso de la misma sociedad. Se debe poner énfasis en el estado de la persona, distinguiéndolo de los productos primarios que ayudan a generar dicho estado, y de las utilidades generadas por el mismo.

Para Sen, la conversión del ingreso en capacidades básicas puede variar mucho entre los individuos y también entre distintas sociedades de modo que la posibilidad de alcanzar niveles mínimamente aceptables de las capacidades básicas puede estar asociada con diferentes niveles de ingreso. Por

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 66

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 67.

ello, el punto de vista de la pobreza que se concentra en el ingreso, basado en la especificación de un ingreso en una "línea de pobreza" que no varíe entre las personas, puede ser muy equivocado para identificar y evaluar la pobreza<sup>62</sup>.

Como no se desea un ingreso en sí mismo, cualquier noción de la pobreza basada en el ingreso debe referirse a esos fines básicos que promueve el ingreso en su función de medio. Una vez que se reconoce que la relación entre ingreso y las capacidades varía entre las comunidades y entre las personas de la misma comunidad, dice Sen, se considerará que el nivel de ingreso mínimo adecuado para llegar a los mismos niveles de capacidad mínimamente aceptables es variable: dependerá de las características personales y sociales.

Dice Sen:

*"Si todo lo que importara fueran los funcionamientos logrados (...) podríamos preocuparnos por igual de la persona rica que ayuna como del pobre hambriento. Si nos interesa más eliminar el hambre de este último, es sobre todo porque el primero tiene la capacidad de estar bien nutrido, pero elige no estarlo, en tanto que el último carece de esta capacidad y cae forzosamente en el estado de inanición"*<sup>63</sup>.

Para Sen, la medida de la pobreza puede estar dividida en dos distintas operaciones: la identificación del pobre y la agregación de las características de su pobreza en una medida.

La ruta más común para identificar la pobreza es a través de la especificación de una canasta básica -o mínima- de necesidades y haciendo referencia de la imposibilidad de cubrir estas necesidades. En

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 68.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 73.

este tipo de canasta se priorizan las características de los productos que se necesitan (proteínas, vitaminas, etcétera) sobre los propios productos (trigo, arroz, papas, etcétera). Es por esta razón que las necesidades mínimas o básicas se especifican comúnmente en términos de vector híbrido - ejemplo: cantidades de calorías, proteínas, vivienda, escuelas, camas de hospital- algunas son características y otros productos.

Al identificar los pobres respecto a las necesidades básicas, es posible usar al menos dos métodos alternativos. Un primer método consiste simplemente en checar el conjunto de personas que su canasta de consumo no alcanza a cubrir todas las necesidades básicas. Esta forma se llama método directo, pues no involucra el uso de ningún concepto de ingreso, ni aquél que marca la línea de pobreza<sup>64</sup>.

En contraste, el segundo método llamado "método del ingreso" como primer paso calcula el ingreso mínimo con el cual todas las necesidades mínimas son cubiertas, para después identificar a aquellos que con su ingreso actual caen por debajo de la línea de pobreza.

Para Sen, el método directo es superior al método del ingreso, ya que el primero no se basa en asumir ciertos criterios de consumo que pueden o no ser precisos. Pero, de hecho, no considera a ninguno de los dos como formas para medir la misma cosa, sino representan alternativas distintas del concepto de pobreza. El método directo identifica a aquellos que su consumo actual no cubre lo aceptable como necesidades mínimas, mientras que el método del ingreso focaliza a aquellos que no tienen la habilidad de satisfacer estas necesidades según el comportamiento de su comunidad. Una

---

<sup>64</sup> Sen, op. cit., p. 26.

persona pobre en este método, es aquella que su ingreso no es el adecuado para satisfacer las necesidades mínimas en conformidad con el patrón convencional.

Por su parte Max-Neef et. al. consideran que el mejor proceso de desarrollo será aquel que permita elevar más la calidad de vida de las personas, pero se preguntan qué determina la calidad de vida de las personas. Responden a lo anterior diciendo que la calidad de vida dependerá de las posibilidades que tengan las personas de satisfacer las necesidades humanas fundamentales. Con esta respuesta surge una segunda pregunta: ¿cuáles son las necesidades fundamentales y quién decide cuáles son?<sup>62</sup>.

Los autores inician la respuesta a la pregunta anterior proponiendo distinguir entre necesidades y satisfactores. Opinan que las suposiciones respecto a que las necesidades humanas tienden a ser infinitas; que están constantemente cambiando: que varían de una cultura a otra, y que son diferentes en cada periodo histórico, son incorrectas, puesto que son producto de un error conceptual. Según los autores, el típico error que se comete en el análisis acerca de las necesidades humanas es que no se explica la diferencia fundamental entre lo que son propiamente necesidades y lo que son satisfactores de esas necesidades.

Afirman los autores, que la persona es un ser de necesidades múltiples e interdependientes. Por ello, las necesidades humanas deben entenderse como un sistema en que las mismas se interrelacionan e interactúan. Las necesidades humanas pueden desagregarse conforme a múltiples criterios, los autores proponen dos: según categorías existenciales y según categorías axiológicas (según valores

<sup>62</sup> Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde, y Martín Hopenhayn, "Desarrollo a Escala Humana. Una Opción para el Futuro", en *Development Dialogue*, Suecia Fundación Dag Hammarskjöld, número especial, 1986.

morales). Según categorías existenciales proponen las de Ser, Tener, Hacer y Estar; según categorías axiológicas proponen las de Subsistencia, Protección, Afecto, Entendimiento, Participación, Ocio, Creación, Identidad y Libertad<sup>66</sup>.

*"De la clasificación propuesta se desprende que, por ejemplo, alimentación y abrigo no deben considerarse como necesidades, sino como satisfactores de la necesidad fundamental de subsistencia. Del mismo modo, la educación (ya sea formal o informal), el estudio, la investigación... son satisfactores de la necesidad de entendimiento. Los sistemas curativos, la prevención y los esquemas de salud, en general, son satisfactores de la necesidad de protección"*<sup>67</sup>.

De aquí que los autores propongan dos postulados adicionales: 1) las necesidades humanas son finitas y clasificables; 2) las necesidades humanas fundamentales son las mismas en todas las culturas y en todos los periodos históricos<sup>68</sup>. Lo que cambia a través del tiempo y de las culturas, es la manera o los medios utilizados para satisfacer las necesidades.

Esto significa que cada sistema económico, social y político adopta diferentes estilos para la satisfacción de las mismas necesidades humanas fundamentales. En cada sistema, éstas se satisfacen a través de la generación de diferentes tipos de satisfactores.

El sistema propuesto por los autores permite la reinterpretación del concepto de pobreza, superando la visión economicista que se refiere exclusivamente a la situación de aquellas personas que pueden clasificarse por debajo de un determinado umbral de ingreso. Con esta reinterpretación sugieren

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 26

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 27

hablar de pobreza y no de pobreza. "De hecho, cualquier necesidad humana fundamental que no es adecuadamente satisfecha revela una pobreza humana. La pobreza de subsistencia; de protección; de afecto, de entendimiento... y así sucesivamente"<sup>69</sup>. Además, hay que tener en cuenta que cada pobreza genera patologías distintas.

Los autores afirman que una política de desarrollo orientada hacia la satisfacción de las necesidades humanas, entendidas en el sentido que ellos les han dado, trasciende la racionalidad económica porque compromete al ser humano en su totalidad. Comprendidas en su amplio sentido, y no limitadas a la mera subsistencia, las necesidades patentizan la tensión constante entre carencia y potencia.

Dicen los autores que concebir las necesidades tan sólo como carencia implica restringir su espectro a lo puramente fisiológico. Sin embargo, en la medida en que las necesidades comprometen, motivan y movilizan a las personas, son también potencialidad y, más aún, pueden llegar a ser recursos.

Los autores retoman la visión marxista cuando hablan de los satisfactores y los bienes económicos. Para ellos, son los satisfactores los que definen la modalidad dominante que una cultura o una sociedad imprimen a las necesidades. Los satisfactores no son sólo los bienes económicos disponibles, sino que pueden incluir, entre otras, formas de organización, estructuras políticas, prácticas sociales, valores y normas. Afirman que la forma como se ha organizado la producción y la apropiación de bienes económicos a lo largo del capitalismo industrial ha condicionado el tipo de satisfactores dominantes.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 28.



*"Cuando la forma de producción y consumo de bienes conduce a erigir los bienes en fines en sí mismos, entonces la presunta satisfacción de una necesidad empaña las potencialidades de vivirla en toda su amplitud. Queda, allí, abonado el terreno para la confirmación de una sociedad alineada que se embarca en una carrera productivista sin sentido. La vida se pone, entonces, al servicio de los artefactos en vez de los artefactos al servicio de la vida"<sup>70</sup>.*

Concluyen los autores que las necesidades humanas son atributos esenciales que se relacionan con la evolución; los satisfactores son formas de ser, tener, hacer y estar que se relacionan con las estructuras; y los bienes económicos son objetos que se relacionan con coyunturas.

Por su parte, y adicional a lo propuesto por Max-Neef et. al., Julio Boltvinik recomienda, al igual que Marx, distinguir las necesidades animales de las necesidades humanas y entender su carácter histórico social. El autor cita el trabajo realizado por G. Markus en su obra *Marxismo y Antropología*, en donde clasifica los rasgos esenciales del ser humano que lo identifican como género y que lo diferencian de las demás especies, de la siguiente manera: a) su actividad vital es el trabajo; b) es un ser social; c) es un ser consciente; d) su universalidad; y e) es un ente natural libre<sup>71</sup>.

Con base en el estudio de Julio Boltvinik veremos brevemente en qué consisten cada uno de estos rasgos. La diferencia entre el hombre y el animal radica en sus actividades vitales. Mientras la actividad animal se orienta exclusivamente a obtener y consumir los objetos de su necesidad, el trabajo humano es una actividad que se orienta a la satisfacción de las necesidades no directamente,

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 35.

<sup>71</sup> Julio Boltvinik, op. cit., p. 11.

sino a través de mediaciones. Esto implica que el hombre es un ser potencialmente capaz de transformar en objeto de sus necesidades y de su actividad todos los fenómenos de la naturaleza<sup>72</sup>.

En el trabajo también están dadas las condiciones del ser humano como ser social, entendiendo por ello que el hombre no puede llevar una vida humana más que en su relación con los demás y a consecuencia de esta relación. El trabajo es siempre social en un doble sentido: 1) es trabajo de grupo o bien los hombres producen los unos para los otros; 2) la actividad del productor es siempre una actividad histórico-social en el sentido de que los medios de trabajo utilizados y la capacidad de usarlos descansan siempre en la apropiación y la aplicación de las fuerzas productivas y las formas de actividad creadas por las generaciones precedentes<sup>73</sup>.

El ser humano como ser libre es un rasgo que está vinculado a lo anterior. Por una parte, en su sentido negativo, libertad respecto de algo, y en el sentido positivo, la libertad como desarrollo de los controles y del dominio del hombre sobre las fuerzas de la naturaleza.

En este punto Boltvinik coincide con Marx en el sentido de que:

“... el hombre, al transformar la naturaleza va creando su propio entorno, que ya no es más un entorno natural sino cultural. La vida en un entorno cultural va creando nuevas necesidades y va modificando la forma de satisfacción de otras. Necesidades como la curiosidad científica, la necesidad estética, la necesidad religiosa, se desarrollan a partir de la separación recíproca de las varias formas espirituales de producción y de la separación de todas ellas respecto de la producción material, pero su raíz está en el carácter del ser humano como ser consciente y autoconsciente”<sup>74</sup>.

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 13.

Como afirma Marx, la producción genera no sólo el objeto del consumo sino también el modo de consumo.

En suma, mediante el trabajo, el hombre transforma no sólo la naturaleza sino a sí mismo; las necesidades y las capacidades humanas son tan producidas como los productos del trabajo; de aquí se deriva el carácter histórico de las necesidades.

En otro sentido, en un estudio que realizó para la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Oscar Altimir, opina que la dimensión de la pobreza se evalúa tanto por el número de personas en situación de pobreza como por la magnitud del déficit de ingresos involucrados. Define a la pobreza como un síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo o dentro de los estratos primitivos del mismo, actitudes de desaliento y anomia, poca participación en los mecanismos de integración social, y la adscripción en una escala particular de valores, diferenciada en alguna medida de la del resto de la sociedad<sup>72</sup>.

La noción de pobreza se basa —dice Altimir— en un juicio de valor sobre cuáles son las necesidades básicas cuya satisfacción es indispensable y qué grado de privación resulta intolerable. Tales juicios implican la referencia a una norma sobre las necesidades básicas y su satisfacción que permita discriminar entre quiénes son considerados pobres y quiénes no. Por ello, el concepto de pobreza es esencialmente normativo.

Como es común en los juicios, el juicio sobre la satisfacción de las necesidades básicas es individual y subjetivo. Suelen coexistir, en una misma sociedad, diferentes valoraciones de la pobreza. La definición de pobreza que se adopte responde a las normas que sirvan de base al concepto de pobreza.

La pobreza es relativa, sólo en la medida en que la norma que sirve para definirla, se relaciona con un contexto social determinado y se refiere a una determinada escala de valores, asociada a un estilo de vida. En cambio, la pobreza tiene una dimensión absoluta, directamente relacionada con la dignidad humana, y dimensiones relativas a los niveles medios de bienestar locales<sup>76</sup>.

El concepto de privación relativa es central en la consideración de la pobreza, pues hace referencia a que la apreciación del propio bienestar depende, en parte, del que disfrutaban los grupos de referencia con los cuáles la persona se compara.

Oscar Altimir, coincide en que el concepto de pobreza es dinámico y específico de cada sociedad. Su contenido varía en el tiempo, en la medida en que las necesidades básicas cambian históricamente en una misma sociedad con el desarrollo económico. Sin embargo, existe una dimensión absoluta de la pobreza que no puede definirse sólo en función del contexto. Al igual que Sen afirma que hay un núcleo irreducible de privación absoluta en el concepto de pobreza, que traduce manifestaciones de indigencia, desnutrición y penuria sin tener que indagar primero en la escena relativa.

---

<sup>75</sup> Oscar Altimir, *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Chile, Comisión Económica para América Latina, 1979.

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 9.

La norma absoluta que sirve para definir este núcleo irreductible –dice Altimir– nace de la noción actual de dignidad humana y de la universalidad que se le otorgue a los derechos humanos básicos.

Las definiciones de pobreza en términos absolutos intentan precisar los niveles de privación absoluta a que puedan dar lugar las desigualdades vigentes, sobre la base de normas acerca de cuáles son los requerimientos mínimos que se consideran adecuados para la satisfacción de las necesidades básicas.

Ahora bien, el hecho de que la pobreza constituya una manifestación extrema de las desigualdades económicas y sociales, ha dado pie a que ambos conceptos sean utilizados indistintamente. Sin embargo, no son equivalentes como se indicó anteriormente.

Una definición absoluta de pobreza corta normativamente la de desigualdad, pero incluso, la pobreza definida en términos relativos centra el interés sólo en la desigualdad entre los pobres y el resto de la sociedad, soslayando las desigualdades presentes dentro de este último grupo social, las que pueden cambiar sin que varíe la situación de los pobres<sup>77</sup>.

Altimir recomienda que, el concentrar la atención en la pobreza no debe convertirse en sustituto de la preocupación por las desigualdades en la distribución del bienestar, pues las causas de la pobreza se encuentran enraizadas en los mismos mecanismos que determinan las desigualdades generales

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 13.

prevalecientes en cada sociedad, y las transformaciones necesarias para erradicarla, forman parte del profundo proceso de cambio hacia la sociedad justa.

Este autor, critica la frecuencia con que el ataque a la pobreza se concibe desde un enfoque asistencialista, que no implica ninguna reorientación profunda del estilo de desarrollo vigente, además de que casi siempre los programas contra la pobreza consisten en acciones encaminadas a aumentar los ingresos de los pobres.

La meta de satisfacer las necesidades básicas ayuda a poner de manifiesto la medida en que se requiere reorientar todo el estilo de desarrollo para eliminar la pobreza. Incluye, por otra parte, acciones que no sólo alcanzan a los ingresos de los pobres, sino también el acceso de la población a servicios sociales claves.

El concepto de necesidades básicas es más claramente instrumental, ya que está asociado a la idea de que los planes de desarrollo deben incorporar objetivos específicos de satisfacción de tales necesidades, si han de orientarse a eliminar situaciones de privación. El propósito último de las políticas que contemplan las necesidades básicas desde su dimensión material hasta su acepción más amplia (necesidades psicológicas y políticas), no sólo es erradicar la pobreza física sino también proporcionar a los individuos las oportunidades para desarrollar plenamente sus potencialidades.

Los componentes materiales de las necesidades básicas incluyen, en primer lugar, ciertos requerimientos mínimos de las familias, que suelen ser adquiridos a través del consumo privado: alimentación adecuada, alojamiento, vestimenta y equipamiento doméstico. En segundo lugar, incluyen servicios esenciales provistos por y para la comunidad en general, como agua potable,

servicios sanitarios, transporte público y servicios de salud, educación y cultura. El acceso a empleo libremente elegido se inserta, asimismo, en cualquier política de necesidades básicas como medio y como fin<sup>78</sup>.

La satisfacción de las necesidades básicas materiales adquiere sentido, como imperativo universal - dice Altimir-, en un contexto social de disfrute efectivo de los derechos humanos fundamentales. Estos, son por lo pronto, los derechos y libertades incluidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Pero hay además tres importantes valores relacionados con un enfoque del desarrollo orientado a las necesidades básicas: los de igualdad, autosuficiencia y participación<sup>79</sup>.

El nivel de vida de un hogar corresponde al grado de satisfacción de sus necesidades, de acuerdo con sus preferencias. Para alcanzar este nivel de utilidad, el hogar puede ejercer un conjunto de decisiones factibles sobre la asignación de los recursos de que dispone, dentro del marco impuesto por las condiciones externas a su control.

El supuesto convencional de la teoría del consumo es que cada hogar asigna sus recursos de manera de maximizar algún índice de utilidad, que es función de las cantidades que adquiere de cada bien<sup>80</sup>.

Los hogares cuentan con el recurso constituido por el tiempo y las habilidades de sus miembros, que pueden aplicar a actividades remunerativas o a otros quehaceres, dentro del condicionamiento impuesto tanto por los mercados de trabajo a los que tenga acceso como el medio social. Pueden

<sup>78</sup> Altimir, p. 18.  
<sup>79</sup> Altimir, p. 19.  
<sup>80</sup> Altimir, p. 20.

poseer, asimismo, empresas o activos de los que obtengan ingresos, o que pueden ser vendidos para financiar gastos de consumo. Su ubicación en relación con los sistemas institucionales de bienestar puede darles derecho a beneficios o prestaciones de la seguridad social o acceso a los sistemas subsidiados de educación, salud o vivienda<sup>81</sup>.

De la aplicación de todos esos recursos y del ejercicio de estos derechos los hogares obtienen sus ingresos y prestaciones corrientes con los cuales solventar la satisfacción de sus necesidades. La utilidad que obtenga el hogar depende de cuánto y qué decida consumir, así como del acceso efectivo que tenga a los mercados de bienes y a servicios gratuitos, y de los precios que enfrente.

Pero el concepto de ingreso corriente, es una medida imperfecta del nivel de vida. Primero, porque está influido por las decisiones del hogar sobre participación en la fuerza de trabajo, pero no incorpora la cantidad de tiempo libre que resulta de esas decisiones. Segundo, porque representa a los activos de acuerdo con su rendimiento corriente; no refleja, la contribución de la riqueza al nivel de vida en términos de seguridad y de oportunidades de gasto<sup>82</sup>.

Como indica Oscar Altimir, el bienestar de los miembros de un hogar depende no sólo del poder de compra disponible sino también del número y de las características de los miembros que reclaman satisfacer sus necesidades con ese poder de compra.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 22.



### 3.5 LAS DIFERENCIAS AL MEDIR LA POBREZA

Como hemos apuntado, en cada ejercicio de medición no sólo se presenta un registro mecánico de los pobres, sino que hay un diagnóstico y juicio de lo que es la pobreza. El debate sobre cómo medir la pobreza es importante no sólo para definirla con criterios objetivos, sino porque conduce a motivar acciones que lleven a la superación de ese mal. Sin una evaluación previa, se corre el riesgo de beneficiar a grupos sociales que no son pobres o atender carencias que no son esenciales.

A continuación se presentan los métodos más conocidos y utilizados para medir o cuantificar la pobreza<sup>83</sup>:

- *El Método del Ingreso o de la Línea de Pobreza:*

Este método es el más usual de todos los que se aplican para medir la pobreza en América Latina. El éxito del ingreso como indicador, que se traduce en dinero, es por tanto fácilmente mesurable.

Tras este método subyace la idea de que la pobreza es resultado de la distribución desigual del ingreso, que en caso de América Latina es resultado de la insuficiencia dinámica del desarrollo latinoamericano, de su naturaleza concentradora y excluyente. La propuesta de este método es hacer una redistribución del ingreso, cambiar las formas de apropiación y asignación del excedente que determinan la acumulación.

<sup>83</sup> La información a cerca de los métodos de medición de la pobreza se obtuvo de Bertha Lerner, *América Latina: los debates en política social, equidad y pobreza*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, y Julio Boltvink y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y Distribución del Ingreso en México*, México, Siglo XXI, 1999.

El Método del Ingreso o de la Línea de Pobreza, implica dos pasos esenciales, calcular primeramente un ingreso mínimo o línea de pobreza, con el cual todas las necesidades quedan satisfechas. El segundo paso es identificar a los hogares que tienen ingresos menores a los de la línea de pobreza.

Para aplicar tal método, y definir la línea de pobreza se requiere, primero, definir las necesidades básicas y sus componentes; segundo, definir una canasta normativa de satisfactores esenciales para cada hogar (CNS); tercero, definir las cantidades y calidades necesarias de cada componente; cuarto, calcular el costo de la canasta normativa de satisfactores esenciales para cada hogar que se constituye en la línea de pobreza; quinto, comparar la línea de pobreza con el ingreso del hogar o con su consumo; sexto, clasificar como pobres a todos los hogares cuyo ingreso (consumo) es menor que la línea de pobreza y cuantificar la pobreza por individuo suponiendo que todas las personas que pertenecen a un hogar pobre son pobres.

La limitación principal de este método es que procede como si la satisfacción de las necesidades básicas dependieran sólo del ingreso o del consumo privado corriente de los hogares. Otra desventaja es que no toma en cuenta la satisfacción e insatisfacción real de las necesidades básicas, sino que pondera de manera indirecta, a través del ingreso, la satisfacción potencial de las necesidades básicas.

Este método, además, no toma en cuenta que el nivel de vida de una familia depende del acceso a servicios gubernamentales y subsidios que el gobierno concede como salud, educación, y la infraestructura. Como estos bienes se suministran públicamente, pero además se subsidian, los

---

presupuestos individuales subestiman el equivalente monetario de esta parte del consumo. El ingreso pone atención sobre todo en el gasto privado, no en el gasto público.

El Método del Ingreso al hacer hincapié en el poder adquisitivo, en el ingreso, en el consumo privado como único medio para superar la pobreza, subestima la inversión en recursos humanos, la creación de capacidades, las políticas del gobierno que tienen como objetivo que la población adquiera destrezas lo que permite a las familias salir de la pobreza a largo plazo.

El Método de la Línea de Pobreza, tampoco toma en cuenta que el nivel de vida del hogar depende del patrimonio acumulado, del grado de endeudamiento y no sólo del ingreso. Asimismo, se olvida de que el trabajo no remunerado y la formación de activos determinan el nivel de vida de una familia.

Por último, otro de los problemas que enfrenta es que generalmente la línea de pobreza se traza por hogares, no por individuos, aunque las necesidades son distintas en función de edad, sexo y tipo de actividad. También es frecuente que en una determinada sociedad no haya uniformidad en los patrones de consumo y que los precios sean distintos para diversos grupos de personas.

- *El Método del Ingreso en su variante alimentaria:*

En América Latina, se aplica el Método del Ingreso o de la Línea de Pobreza, concediendo primacía a la nutrición. Más que construir una canasta de todo tipo de necesidades esenciales para establecer la línea de pobreza, donde se definen satisfactores esenciales para cada necesidad y se definen de cuánto y de qué calidades es necesario cada componente, los latinoamericanos definen una canasta

normativa alimentaria, que concede prioridad a la desnutrición como indicador de pobreza. A este procedimiento se le ha llamado la variante de la Canasta Normativa Alimentaria del método de Línea de Pobreza (LP).

No hay que olvidar que la desnutrición y el hambre son un aspecto esencial de la pobreza, sobre todo en América Latina y en los países subdesarrollados. De hecho, se puede decir que la pobreza aumenta cuando sube el precio de ciertos alimentos básicos.

Al aplicar esta variante, los latinoamericanos implícitamente establecen un debate con el método tradicional del ingreso pues conceden prioridad a la nutrición frente a otras necesidades como la educación básica o la salud.

"Parece legítimo conceder lugar esencial a la nutrición, si se procura evaluar el estadio de pobreza actual de un continente como el latinoamericano, por constituir una carencia esencial y básica que determina que los pobladores de América Latina se puedan o no conservar vivos. En cambio la salud y educación apuntan más bien a cómo se puede salir de un estado de pobreza. La perspectiva de superar la pobreza, está implícita en los esfuerzos educativos y de impartir salud"<sup>24</sup>

La línea de pobreza se define a partir de una canasta alimentaria que es necesaria para asegurar la sobrevivencia física de la familia y del individuo, parten de un estándar necesario en términos de calorías, proteínas y cierto tipo de alimentos que están disponibles en el mercado a precios accesibles.

<sup>24</sup> Berta Lerner, op. cit., p. 139.

Manejan la premisa de que los requerimientos nutricionales difieren de acuerdo con la edad, sexo, estado de salud, tipo de trabajo realizado y el ritmo de actividad, hábitat en zonas rurales y urbanas, etcétera. También toman en cuenta que la población rural del continente tiene dietas más intensivas en cereales y legumbres y menos diversificadas que las de las zonas urbanas. Asimismo, consideran que los lactantes y la población adulta requieren un volumen alto de proteínas.

El Banco Mundial considera tan sólo como requerimiento nutricional la ingestión en calorías, omite proteínas y otros elementos relevantes de cualquier dieta, rechazando las recomendaciones de la FAO. La línea de pobreza que el Banco Mundial establece, según algunos científicos como Julio Boltvinik, es demasiado baja y tan sólo serviría para lograr la sobrevivencia física de los individuos, bajo pésimas condiciones. Boltvinik considera que Banco Mundial subestima propositivamente la pobreza que existe en el continente, tal vez para negociar su ayuda y disminuirla en ciertos contextos<sup>85</sup>.

El Banco Mundial propone que las políticas deben dirigirse a los más pobres, a los más desafortunados, para contrarrestar hambrunas, explosiones y conservar igual la estructura social. Por ello le interesa medir los pobres extremos. Instituciones regionales como la Comisión Económica de América Latina y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (CEPAL-PNUD) consideran que es necesario combatir la pobreza entre los grupos más amplios, no sólo procurar mejorar la situación de los más pobres, sino de los sectores de pobres no extremos y aun de la clase media pauperizada<sup>86</sup>.

<sup>85</sup> Ibidem, p. 143.

<sup>86</sup> Ibidem, p. 144.

El Método del Ingreso en la variante alimentaria tiene ventajas: permite una medición más directa de la pobreza, pues las necesidades alimentarias son más nítidas, más fáciles de evaluar; y parte de una medición directa de las necesidades alimentarias que son esenciales sobre todo en un continente como el nuestro, pues a partir de un combate a la desnutrición se garantiza la sobrevivencia física de una buena parte de la población.

Pero también tiene limitantes: es incompleto, subestima la pobreza al reducirla a la desnutrición; para poder decir si una persona tiene acceso a un paquete nutricional específico no hay necesidad de determinar si la persona tiene ingresos suficientes para adquirir el paquete, es suficiente con verificar si la persona cubre efectivamente los requerimientos nutricionales o no; otro problema es que existen demasiadas variaciones en los requerimientos nutricionales en función de los rasgos individuales, las condiciones climáticas y los hábitos de trabajo. Los llamados requerimientos nutricionales encierran una arbitrariedad intrínseca. Asimismo, el método no toma en cuenta los factores ajenos al ingreso que intervienen en la elección de satisfactores, como los hábitos alimenticios de las personas, la cultura, los precios y la disponibilidad de bienes y servicios.

El Método del Ingreso en la variante alimentaria parte de supuestos que no son sólidos, como el que los hogares cubren adecuadamente sus necesidades alimentarias satisfacen al mismo tiempo los estándares mínimos de otras necesidades. Pese a sus límites, este método no se puede descartar porque la nutrición ocupa un lugar central en la definición de pobreza.

- *El Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas:*

Este método se desarrolla en América Latina precisamente como respuesta al Método del Ingreso.

El Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (MNBI) es un método que mide la pobreza e identifica a los pobres, de manera directa a diferencia del Método del Ingreso que los hace vía indirecta, vía ingresos.

Para el MNBI la pobreza se asocia a un estado en que una familia o un individuo tienen carencias así como necesidades. Para este método la pobreza no se puede asociar e identificar con una sola carencia, como la desnutrición, por esencial que ésta sea.

El MNBI como se aplica en América Latina, identifica concretamente la pobreza con no tener un vivienda de mínima calidad, vivir en condiciones de hacinamiento, no tener agua, servicios de drenaje, que los niños no puedan asistir a la escuela, se relaciona con una mezcla híbrida de bienes y de servicios.

En oposición al MLP, este método incluye los servicios públicos como educación, agua y drenaje como elementos que determinan e influyen en la pobreza no sólo del individuo y de su familia sino de toda una nación. Otra diferencia fundamental es que mientras el MLP hace referencia al consumo privado, el MNBI hace referencia al consumo público. Mientras el MNBI considera las políticas sociales que el Estado instrumenta para combatir la pobreza, el Método del Ingreso toma en cuenta como indicador de pobreza las políticas económicas y la redistribución del ingreso.

El Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas incluye como determinante de pobreza, otra cuestión que el MLP relega: la inversión que el Estado hace en recursos humanos, en el desarrollo de destrezas y habilidades.

El MNBI, en oposición al Método del Ingreso, no involucra ninguna noción del ingreso, ni siquiera el de la línea de pobreza. Tampoco toma en cuenta cuestiones que afectan directamente el estatus de la familia, y que se expresan en dinero, como el endeudamiento o el patrimonio acumulado.

El MNBI toma como base la capacidad real de las personas para adquirir bienes y servicios, el Método del Ingreso se basa en cambio, en la capacidad potencial, en el poder adquisitivo del ingreso.

Si bien para el Método del Ingreso en su variante tradicional o alimentaria, el dilema reside en que a partir, de qué ingreso, se puede establecer la línea de pobreza y considerar las familias pobres, para el MNBI lo crucial son las necesidades básicas que se van a considerar y el umbral de pobreza que se va a trazar. La duda reside en, si es suficiente una necesidad básica insatisfecha para definir como pobre un hogar o si deben tomarse en cuenta dos o más necesidades básicas insatisfechas.

"Detrás del Método del Ingreso en la variante alimentaria subyace un enfoque conservador. Se pretende garantizar solo la sobrevivencia física de los individuos. Detrás del Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas subyace un enfoque participativo, distributivo e igualitarista. Se considera que el objetivo del desarrollo deber ser satisfacer todas las necesidades del hombre tanto biológicas como psicológicas para lograr el desarrollo pleno"<sup>27</sup>.

A pesar de todas estas claras ventajas, el método también tiene limitaciones: primero, el número de pobres identificados no es independiente del número de necesidades básicas seleccionadas; no se logra dar una imagen global de la pobreza en una sociedad, en tanto que, hace un diagnóstico para



cada necesidad; es un método incompleto. omite necesidades esenciales como alimentación, vestido, calzado y sólo considera de manera relativa la salud como determinante de pobreza y bienestar.

Otra limitante del MNBI, es que concede una jerarquía igual a todas las necesidades, aunque no todas son igualmente importantes.

La satisfacción de las necesidades básicas de una persona o de un hogar depende de las siguientes seis fuentes: a) el ingreso corriente; b) los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales de carácter gratuito o subsidios; c) la propiedad; d) los niveles educativos y las habilidades; e) el tiempo disponible para la educación, la recreación, el descanso y las labores domésticas; y f) los activos no básicos o la capacidad de endeudamiento<sup>18</sup>.

El MLP no toma en cuenta las fuentes d) a f) cuando se compara con el ingreso, o las d) a e) cuando se compara con el consumo. El MNBI deja de considerar el ingreso corriente y las fuentes d) a f). Ambos constituyen una visión parcial de la pobreza, por lo cual tienden a subestimarla.

- *El Método de Medición Integral de la Pobreza:*

El Método de Medición Integral de la Pobreza (MNIP) surge como una crítica a los métodos LP y NBI, se descubrió que estos métodos no sólo arrojaban resultados diferentes en las incidencias de la pobreza, sino que la población identificada como pobre, por ambos métodos era también distinta. Estas diferencias obedecen a que con el criterio de NBI se estaría detectando a los pobres

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 156.

<sup>19</sup> Bolvinik Julio y Hernández Laos Enrique, *op. cit.*, pág. 55.

estructurales, mientras que con el criterio de LP, al caracterizar a los hogares como pobres de acuerdo al ingreso total percibido, se detectaría a los hogares pauperizados.

El MNMP pretende integrar las dos visiones: considera que la pobreza se debe tanto a ingresos insuficientes como a necesidades básicas insatisfechas. Este método se sustenta en varios supuestos. Un primer supuesto dice que es posible que haya que usar más de un criterio para definir la pobreza y describirla en vista de la falta de uniformidad de los estándares aceptados. Un segundo supuesto es que los métodos del Ingreso y de las Necesidades Básicas Insatisfechas no son métodos alternativos para medir la pobreza sino métodos complementarios. Un tercer supuesto es que es necesario vincular las políticas económicas, el ingreso y las políticas sociales, vivienda, educación.

Considera que la pobreza depende de<sup>89</sup>:

1. El ingreso corriente que permite pagar bienes y servicios y que es el sustento del consumo privado;
2. el acceso a servicios gubernamentales (agua, drenaje, o similares, atención médica, educación), y presupone un ingreso adicional para recurrir a estos servicios;
3. la propiedad o derecho de uso de activos que proporcionan servicios de consumo básico. Esto hace referencia al patrimonio que se requiere para el mantenimiento y reparación de los distintos bienes;
4. el tiempo disponible para la educación, el descanso y el trabajo de hogar, o en su último caso, ingreso adicional para pagar los servicios;
5. el desahorro.

Para lograr una plena complementariedad de ambos métodos se requiere precisar cuáles necesidades se detectarán por el método NBI y cuáles vía LP.

Satisfacción por NBI<sup>90</sup>:

- a) Servicios de agua y drenaje;
- b) Nivel educativo de adultos y asistencia escolar de menores;
- c) Electricidad;
- d) Vivienda;
- e) Mobiliario y equipamiento del hogar;
- f) Tiempo libre y recreación

Los casos de atención a la salud y a la reproducción biológica, y de seguridad, puesto que pueden satisfacerse a través de servicios gratuitos o privados, requieren un tratamiento mixto. Lo mismo sucede con recreación, información y cultura.

Satisfacción vía LP<sup>91</sup>:

- g) Alimentación;
- h) vestido, calzado y cuidado personal;
- i) higiene personal y del hogar;
- j) transporte y comunicaciones básicas;
- k) gastos corrientes del hogar que conllevan las necesidades identificadas por NBI;

<sup>90</sup> Berta Lerner, *op. cit.*, p. 161.

<sup>91</sup> Julio Bultrio, *op. cit.*, p. 48.

- l) costo privado de atención a servicios de salud y seguridad privada;
- m) recreación y cultura;
- n) combustible;
- o) gastos en servicio de la vivienda

El MENIP se refiere a distintos tipos de pobres: pobres que tienen ingresos insuficientes y padecen al menos una necesidad básica insatisfecha (pobres crónicos), aquellos que no estando bajo de la línea de pobreza por bajos ingresos tienen al menos una necesidad básica insatisfecha (pobres inerciales) y pobres que tienen ingresos insuficientes aunque no muestran ninguna necesidad básica insatisfecha (pobres recientes).

Las desventajas de este método son: aparece como un método demasiado complejo y poco práctico para evaluar y ponderar la pobreza; la pobreza se exagera y se incrementa de tal modo que no genera confianza, esto sucede porque considera pobres tanto a los que tienen una necesidad básica insatisfecha como a los que poseen insatisfacción en muchas necesidades: agrupa en un mismo rubro a pobres muy distintos; no sirve para identificar a grupos objetivos que requieren tratamiento focalizado.

Sus ventajas son las siguientes: proporciona una imagen más extrema y absoluta de la pobreza, y de las distintas carencias, esto hace que despierte mayor interés en la problemática de la pobreza; reconoce la inquietud de que los pobres deben concebirse no sólo en función de su ingreso sino de sus necesidades insatisfechas.

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 59.

Los métodos de medición de la pobreza tienen ciertos elementos en común. Todos centran su atención en las condiciones de privación y en las carencias de los individuos; dirigen su atención al universo de los pobres y no de los no pobres, y no a la desigualdad. Pero a pesar de estas similitudes, los métodos llevan a valoraciones distintas en torno a la magnitud de la pobreza.

El PNUD personifica los métodos que abultan la magnitud de la pobreza, pues tal organismo emplea el Método Integral de Medición de la Pobreza, que aumenta el número de pobres. En el otro extremo está el Banco Mundial que subestima a los pobres, pues no sólo emplea el Método de Línea de Pobreza, sino que fija una línea de ingreso o de pobreza muy baja que a penas permite a los pobres alimentarse y sobrevivir físicamente.

Hay que subrayar que, adoptar un método u otro de medición de la pobreza tiene incidencia en la magnitud de la pobreza.

## COMENTARIOS FINALES

Los derechos sociales, al procurar cubrir ciertos aspectos de la vida individual y colectiva, tienen una estrecha relación con las necesidades y el combate a la pobreza. La satisfacción de las necesidades, y no de los deseos o preferencias, puede resultar el único criterio apropiado para la distribución de los recursos sociales. Las necesidades son objetivas y en caso de no ser satisfechas se produce una pérdida en las condiciones de la vida humana; mientras que los deseos y preferencias pertenecen al mundo de lo subjetivo, a estado de ánimo.

Durante este capítulo presentamos las dos vertientes principales en lo que se refiere a la definición del combate a la pobreza. Algunos elementos de cada una de estas posturas se comparten, pero otros criterios resultan mutuamente excluyentes. Cada una de estas formas de combatir la pobreza nos llevarán a resultados diferentes.

A manera de conclusión, puedo decir que la propuesta de Amartya Sen es la que más nos acerca al tipo de combate a la pobreza que realmente brinde al más necesitado la oportunidad de poder aspirar a cierta vida autónoma. La idea de potenciar las "capacidades" del individuo, para que éste adquiera las habilidades necesarias para alcanzar estados de vida valiosos, se asemeja a la condición que planteamos en el capítulo dos respecto a las condiciones mínimas que se requieren para que el individuo pueda disfrutar de una libertad real.

Sería un gran cambio en la forma de combatir la pobreza si la calidad de vida se evaluara en términos de la capacidad que tiene un individuo para lograr funcionamientos valiosos, en lugar de sólo otorgar importancia a los medios de vida (como el ingreso).

Como dice Sen, la libertad de llevar a diferentes tipos de vida se refleja en el conjunto de capacidades de la persona, que incluyen características personales y arreglos sociales. El bienestar depende desde lo más elemental como la satisfacción de las necesidades físicas básicas, hasta lo más complejo como el autorrespeto que, al igual que Rawls, Sen lo considera indispensable.

Adoptar la propuesta de Sen significaría transitar de la idea de satisfacción de las necesidades solamente para sobrevivir, a la satisfacción de éstas también para ser autónomos. Esto implicaría

entender que los productos primarios (vivienda, alimentos, vestidos, salud) no son un fin en sí mismos, sino medios para obtener fines reales.

No basta con impedir un mayor deterioro de las personas que se encuentran en situación de pobreza, sino que es necesario incorporar a esta parte de la población a la sociedad, como diría Rawls, como miembros plenamente cooperantes en condiciones de armonía entre igualdad y libertad. La potenciación de las capacidades implicaría el abandono del sistema paternal que se vivió durante el Estado de bienestar y permitiría que la sociedad sea esa empresa de la que habla Rawls, en donde todos y cada uno de sus miembros tienen intereses y, por tanto, derechos pero también obligaciones.

## PARTE II. EL CASO DE MÉXICO

### CAPÍTULO IV.

#### LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EXTREMA EN MÉXICO

En la primera sección de esta tesis analizamos el marco teórico y conceptual en el que se han desenvuelto algunos de los debates sobre derechos sociales y pobreza, con la idea de trasladar esta discusión al caso de México. En esta segunda parte, se aborda el tema de la transformación del Estado mexicano y, en particular, el de los tres principales programas de combate a la pobreza extrema: COPLAMAR, PRONASOL y PROGRESA. Aquí hablaremos sobre la transformación de la agenda social de México, al pasar de un Estado de bienestar a uno neoliberal y trataremos de ubicar a los programas, según sus características, dentro del mapa ideológico y normativo que dibujamos en los capítulos uno, dos y tres.

#### 4.1 LA TRANSFORMACIÓN DE LA AGENDA SOCIAL: DEL ESTADO DE BIENESTAR AL NEOLIBERAL

##### *4.1.1 Los inicios del Estado interventor*

El Estado mexicano posrevolucionario asumió el compromiso de ser simultáneamente el garante del desarrollo económico y de la justicia social. Las reformas sociales que se hicieron, una vez que se logró integrar las estructuras básicas que le permitieron la estabilidad al gobierno, tuvieron el



objetivo de hacer posible el crecimiento económico y evitar desigualdades extremas. Desde 1934 hasta el comienzo de los años setenta las reformas sociales y el crecimiento económico se centraron en el potencial del Estado.

El gobierno del General Lázaro Cárdenas del Río constituyó el inicio del modelo nacionalista de desarrollo basado en la plena intervención del Estado en la vida económica del país. Como se declaraba en el primer Plan Sexenal, formulado por el PNR en 1933, el Estado mexicano habría de asumir y mantener una política reguladora de las actividades económicas de la vida nacional. Dicho Plan dejaba en claro que al Estado le correspondía una participación directa en la organización de las relaciones de producción y en la acumulación del capital<sup>12</sup>.

El Estado interventor era una condición necesaria para el fortalecimiento de la incipiente economía mexicana y para la promoción del crecimiento industrial. Dicho modelo se apoyaba en la política de masas que tenía como objetivo principal organizar a los obreros y campesinos, procurando su mejoramiento económico y social con el fin de integrarlos al proceso productivo para que contribuyeran al crecimiento de la economía nacional.

La política populista facilitaba la reorganización del Estado sobre la base de una serie de concesiones que garantizaban el control. La política de reformas sociales —principalmente salario mínimo y reparto de tierras— estaba organizada desde arriba e iba encauzada a lograr la industrialización del país, concentrándose más en la demanda que en la oferta. El apoyo a las masas no se apartaba de la lógica capitalista, así vemos por ejemplo, que el aumento de los salarios

<sup>12</sup> Partido Nacional Revolucionario, *Plan Sexenal*, 1933.

promovido por el Estado no significaba otra cosa mas que el aumento del mercado interno por medio del incremento del poder adquisitivo.

Cárdenas, estaba reformulando las nuevas reglas sin destruir la propiedad privada ni las posibilidades de acumulación del capital, lo que hacía era darles nuevas condiciones de funcionamiento y expansión.

No se alentaba la organización de las masas en perjuicio de los capitalistas, al contrario, se buscaba que con salarios menos raquíticos los trabajadores aumentaran su poder adquisitivo y consumieran productos manufacturados y agrícolas, estimulando la producción y el crecimiento de la economía.

Adolfo Gilly menciona en su libro *La Revolución Interrumpida* que:

"Ni la estatización del petróleo ni la de los ferrocarriles eran medidas socialistas. No iban mas allá del capitalismo de estado...

Cárdenas no se proponía abatir al capitalismo, se proponía abrir campo a su desarrollo sobre bases 'más justas' y 'más humanas', eliminar las formas peores de la explotación imperialista, ampliar el mercado interno y las bases de desarrollo de un capitalismo nacional..."<sup>93</sup>.

La política social era el instrumento idóneo para llevar a cabo las transformaciones que el país necesitaba para su desarrollo, pero también se buscaba en ella nuevas bases de apoyo para el Estado.

<sup>93</sup> Adolfo, Gilly, *La Revolución interrumpida. México, 1910-1920: una guerra campesina por la tierra y el poder*, México, Ediciones "El caballito", 1971, p.p. 357-358.

En este periodo presidencial se llevaron a cabo numerosas medidas en materia social y agraria que se concretaron en la creación de diversas instituciones. En el campo de la salud se creó la Secretaría de Salubridad Pública en 1934, la cual ocupó el lugar del anterior Departamento de Salubridad; y en 1938, la Secretaría de Asistencia Pública.

Con la política tutelar del Estado, enmarcada en la política de masas, se buscó proporcionar y propiciar las condiciones mínimas de subsistencia para la reproducción de la fuerza de trabajo. Pero además, Cárdenas asumió el compromiso revolucionario de reivindicar a las clases obrera, campesina y media.

#### *4.1.2 El Estado de bienestar en México (1940-1982)*

Los años cuarenta representaron una etapa de consolidación del proyecto nacional que buscaba centrar gran parte de la fuerza del Estado al crecimiento económico. A partir de ese año hasta 1982 las ideas en torno a las políticas sociales se enmarcan en el modelo del Estado de bienestar, el cual sustenta una política social basada en la intervención del Estado en la provisión de bienes y servicios básicos: principalmente salud, educación y seguridad social. Se trata de un Estado promotor de una redistribución indirecta del ingreso, con capacidad para crear condiciones de relativa igualdad de oportunidades para el conjunto de la ciudadanía. Esto supone un crecimiento del gasto público, que a su vez entraña un crecimiento de las cargas fiscales. Así, se formulan programas de bienestar, se crean complejas estructuras institucionales, se da un marcado incremento de la burocracia y se crean mecanismos de representación corporativa y clientelar.

---

El sustento de la política económica de esta época es un Estado interventor con capacidad para mantener la demanda, asegurar un sostenido crecimiento económico y garantizar así el pleno empleo.

México forma parte del grupo de países donde se desarrolla, a partir de los años cuarenta, un sistema de seguridad social a la vez que se mantienen los privilegios para los grupos ya atendidos y se crea un sistema unificado, administrado por el gobierno.

En los años cuarenta se fomenta la idea de unidad nacional, anteponiendo los intereses nacionales por encima de la lucha de clases. La "Revolución Mexicana" opta por el camino del desarrollo económico, promoviendo la acumulación del capital, la empresa privada y estableciendo como eje principal de la política económica, la industrialización.

El nuevo concepto de unidad nacional se basó en la postergación de las disputas intergrupales, una buena relación entre el capital y el trabajo y en el respeto a la pequeña propiedad y el ejido. Con estos criterios se buscaba crear un ambiente propicio para las inversiones extranjeras y, sobre todo, nacionales, a fin de que el sector privado se convirtiera en aliado de la política económica del Estado.

La idea de unidad nacional tranquilizaba la lucha de clases que había sido alentada en el sexenio pasado, ahora la reivindicación de clase debía subordinarse al objetivo central del desarrollo económico.

El gobierno apoyó con financiamiento la ejecución de varios proyectos de la iniciativa privada y promovió el crecimiento de los sectores cuya producción era necesaria para la economía nacional.

El gobierno de Ávila Camacho necesitaba del apoyo de los obreros, pero también pretendía fomentar la confianza entre los inversionistas. El presidente sabía que la única forma de influir en el movimiento obrero y asegurar el clima de tranquilidad que se buscaba para alentar las inversiones y el crecimiento económico, era que los obreros estuvieran unidos.

El objetivo era obtener una tregua social. en ese sentido la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y de la Secretaría de trabajo y Previsión Social permitieron atenuar las fricciones existentes entre capital y trabajo, aunque al principio la creación del IMSS fue causa de una seria confrontación de empresarios con el gobierno. Estas acciones dieron al Estado un carácter de conciliador social, sustituyendo la lucha de clases por la seguridad social.

El crecimiento de la producción industrial, la capitalización del sector y las modificaciones de las importaciones transformaron al sistema económico en un proceso llamado "industrialización sustitutiva de importaciones"<sup>94</sup>.

Este proceso se caracterizó por satisfacer la demanda interna del consumo, que antes se abastecía en el mercado internacional, con productos nacionales. Gracias a esta sustitución de importaciones surge una industria nacional de bienes de consumo como centro dinámico del crecimiento económico, apoyada en el proteccionismo y la inversión pública.

<sup>94</sup> Roberto Cabral, "Industrialización y política económica", *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 72.

Las acciones en materia social estuvieron dirigidas a establecer las instituciones que requería el proceso de industrialización. Acorde con la intención de industrializar al país, se disminuyó el ritmo de distribución de tierras (aunque se puso mayor énfasis en la dotación de agua y otros servicios en el campo); se moderó el apoyo irrestricto a las demandas obreras del anterior gobierno y se inició un giro importante en la política educativa, adecuándola a los objetivos económicos.

A principios de los 50 México entró a un largo periodo de crecimiento que se logró gracias al impulso que se le dio a la formación de la industria.

Desde los últimos años de la década de los 50 hasta finales de los 70, la economía mexicana presentó un rápido crecimiento de la producción y una estabilidad en el tipo de cambio y en el nivel de precios. Este periodo de la historia mexicana se denominó *Desarrollo Estabilizador*, caracterizado por una política económica que giró alrededor de estímulos a la iniciativa privada y una participación moderada del sector público.

La política del Estado orientó el crecimiento de la economía hacia adentro, mediante una política proteccionista, que pretendía la sustitución de importaciones; aranceles elevados; tasas de intereses preferenciales para la promoción industrial y exenciones fiscales.

Adolfo López Mateos sabía que junto a los esfuerzos que se hacían para aumentar la industrialización era necesario aplicar políticas específicas para elevar el nivel de vida del pueblo, pues el poder adquisitivo de los trabajadores se había venido mermando.

En la política macroeconómica resultaba esencial generar estabilidad en los precios y en el tipo de cambio para favorecer el ahorro y su adecuada canalización hacia actividades productivas. Al mismo tiempo, resultaba indispensable aumentar el gasto público e inversiones en sectores que beneficiaran a las clases populares.

El rasgo más característico de la política económica a partir de 1960 fue la creciente participación del sector público en la economía. El Estado se veía en la necesidad de impulsar tanto las actividades industriales como las actividades de asistencia social. En su segundo informe de gobierno, el presidente Adolfo López Mateos decía: "No debe abandonarse al azar el progreso del pueblo y mucho menos dejarlo al capricho de quienes monopolizan la riqueza... El Estado tiene que intervenir y protegerlo, ya que el capital más valioso de que dispone la nación, es el trabajo organizado de sus habitantes"<sup>95</sup>.

Los ajustes de la política económica se hicieron posibles, por un lado, gracias al crédito de las instituciones internacionales y, por otro, al fortalecimiento del sector público, que se debió al crecimiento de las empresas paraestatales que respondía a la necesidad que tenía el país de promover la producción de bienes y servicios básicos que la empresa privada no pudiera o no quisiera hacerse cargo.

A pesar de que las inversiones para el fomento industrial recibieron primordial atención, pues el desarrollo de la industria se presentaba imprescindible para facilitar el crecimiento económico del

<sup>95</sup> México: Presidencia de la República. "La administración pública en México", México a través de los informes presidenciales, volumen 5, parte 4, México. Editado por la Secretaría de la Presidencia, 1976, p. 107.

país, las acciones de gobierno también se enfocaron a incrementar las inversiones destinadas a la asistencia social para mantener la estabilidad política.

Para el gobierno, los instrumentos de lucha contra la pobreza eran la estabilidad del tipo de cambio y precios, el gasto público en forma de inversiones productivas, los subsidios, los impuestos progresivos y la acción directa de organismos del sector público caracterizados por su función social de ayuda a las mayorías<sup>96</sup>.

Por ello, la elevación de las inversiones destinadas a la asistencia social respondía a preocupaciones de carácter político y al plan gubernamental para impulsar las actividades económicas. La creación, en 1961, del Instituto de Seguridad Social de Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE) permitía al gobierno proporcionar importantes prestaciones sociales a un alto número de trabajadores que habían estado antes marginados.

Durante los años del Desarrollo Estabilizador, la política económica se aplicó en un entorno internacional difícil debido a las tensiones que provocaba la Guerra Fría. Después de la Segunda Guerra Mundial, la política exterior de los Estados Unidos hacia América Latina formó parte de la Guerra Fría, el objetivo era evitar que el comunismo se expandiera en la región.

John F. Kennedy inició una política integral hacia América Latina cuyo eje fue la Alianza para el Progreso, enfocada a fortalecer el desarrollo económico y social de la región.

---

<sup>96</sup> *Ibidem*, p. 129.



La Alianza para el Progreso tenía como propósitos principales: lograr un crecimiento económico en los países de la región; realizar una reforma social con acento especial en la estructura de tenencia y uso de la tierra; diversificar y aumentar las exportaciones; promover la industrialización y el empleo, eliminar el analfabetismo; lograr la estabilidad de precios; reformar la estructura de impuestos y elaborar planes integrales de planeación y desarrollo<sup>97</sup>.

En el caso de México, los recursos se utilizaron para mantener la política de fomento industrial, brindar a los empresarios toda clase de estímulos y proseguir al mismo tiempo con el programa de mejoramiento social, aún así, la mayor parte de los recursos del gobierno se ocuparon en las actividades económicas. Sin embargo, la ejecución del programa Alianza para el Progreso permitió reducir las tensiones políticas y sociales con los trabajadores.

Para 1962, la expansión del gasto público se realizó principalmente en construcción de viviendas. Se desarrolló el proyecto de la unidad habitacional Nonoalco-Tlatelolco, pues sirvió como estímulo a la economía debido a que el gasto en él produjo efectos secundarios sobre industrias importantes de la economía.

En ese mismo año, se creó el Fondo de Operación y Descuento Bancario para la Vivienda (FOVI), el cual era un órgano de coordinación y supervisión de programas para financiar las sociedades de crédito hipotecario y los bancos de ahorro.

---

<sup>97</sup> Antonio Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p.p. 70 y 71.

Además, atendiendo a otra rama social, en ese año, se sustituyó la antigua CEMISA por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. (CONASUPO) con los objetivos de incrementar el ingreso rural mediante precios de garantía para productos básicos del campo, mantener reservas de artículos de primera necesidad y regular los precios de subsistencias populares en los mercados de consumo<sup>98</sup>.

Las metas de los gobiernos del Desarrollo Estabilizador se centraron en mantener un buen ritmo de crecimiento, alentar la industrialización y otorgar ciertos beneficios a la sociedad con el fin de evitar conflictos sociales y estimular la producción.

Sin duda, en la etapa del Desarrollo Estabilizador se crearon instituciones y se llevaron a cabo acciones que hasta la fecha benefician a la población y que en su tiempo fueron factores indispensables para el bienestar social, tal es el caso del Centro Médico, del Instituto Nacional de Vivienda, de los libros gratuitos, de la cobertura del seguro social en todas las entidades federativas, de CONASUPO, del ISSSTE y del FOVI; sin embargo, también en esta etapa se generaron efectos fatales que incidieron en la desigualdad. Asimismo, la poca inversión en el campo deterioró los logros anteriores de la reforma agraria y provocó una mayor pobreza rural, lo que estimuló la migración a las urbes y cultivó conflictos sociales que después derivaron en guerrillas.

En esa época, México mantuvo un nivel de concentración del ingreso muy elevado, en el que la participación en el ingreso nacional del 50 por ciento más pobre de la población varió entre el 10 y

<sup>98</sup> México: Presidencia de la República (1976), op. cit., Parte 5, p. 121

el 15 por ciento, mientras que la del 10 por ciento con mayores recursos económicos se mantuvo en el orden del 40 por ciento<sup>39</sup>.

La esencia de la intervención económica del Estado entre 1970 y 1982 fue la resistencia a redefinir la división del trabajo entre el Estado y el mercado, observada en la formulación e instrumentación de la política económica.

La política en el sexenio de Luis Echeverría estuvo encaminada a reducir las tensiones sociales y a recuperar la credibilidad del sistema mediante un discurso legitimador apoyado en la ideología de la Revolución Mexicana.

Las numerosas reformas llevadas a cabo en el gobierno de Echeverría son, para algunos autores, prueba de una redefinición de la política del Estado en cuanto a su relación con las diversas fuerzas sociales: un regreso a los principios de la Revolución y al modelo cardenista; pero para otros, tales reformas constituyen la respuesta a una necesidad de solucionar las tensiones estructurales y sociales, causa de una de las más graves crisis de legitimación de las tres últimas décadas.

Luis Echeverría hace una fuerte crítica al Desarrollo Estabilizador por la desigualdad económica gestada en él, la cual representaba un obstáculo para la propia dinámica de crecimiento del país; en respuesta se decidió estructurar una nueva estrategia económica que el propio Echeverría llamó "Desarrollo Compartido". Se planteó un programa económico-social que tenía como objetivo principal la lucha contra la inflación sin alterar los objetivos sociales básicos.

<sup>39</sup> Arnando González Torres. *Las transformaciones en la agenda social del Estado mexicano*. tesis de licenciatura. México. El Colegio de México. 1994. p.p. 57 y 58.

La desigualdad económica, que se manifestaba en una inequitativa distribución del ingreso, representaba un poderoso obstáculo a la propia dinámica de crecimiento del país, lo que reclamaba una urgente redistribución del ingreso.

Podemos decir que la industrialización durante este sexenio se basó en el proteccionismo, en la inversión extranjera directa y en la sustitución de importaciones de bienes de capital, intermedios y de consumo.

El endeudamiento público externo se utilizó sobre todo con el fin de impulsar lo que se consideró como actividades prioritarias para el desarrollo del país, como la producción agropecuaria y las inversiones en infraestructura, en especial caminos, carreteras y ferrocarriles.

Las políticas sociales del gobierno de Echeverría adquirieron una nueva dimensión, fundamental como consecuencia de 2 hechos que obligaron a su gobierno a recomponer sus bases de legitimidad e integrar nuevos consensos: el movimiento de 1968 que representó una fractura en nuestro pacto social y las nuevas demandas surgidas por el proceso de urbanización y de la clase media que tenía cada vez más exigencias.

Con el propósito de restablecer el papel que jugaba la educación en la legitimidad del gobierno, se diseñaron nuevos planes y programas de educación primaria y normal, nuevos libros de texto, se creó un Sistema Nacional de Educación para Adultos y nuevas instituciones de educación media y superior como los Colegios de Ciencias y Humanidades y la Universidad Autónoma Metropolitana.

---

Asimismo, se creó el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y el Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados de la Educación (CEMPAE).

En materia de seguridad social y salud, se buscó ampliar la cobertura de las instituciones. Con este propósito, la Ley del Seguro Social de 1973 contempló la difusión de la cobertura del IMSS a todos los municipios del país. A partir de 1970, se consolidaron los programas de vacunación masiva contra la polio, la difteria, el sarampión y otras enfermedades infecciosas, así como otros servicios de medicina preventiva.

Además, se creó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) para cubrir las demandas de vivienda como producto de la explosión demográfica en la ciudad de México. Se reformó la fracción XII del apartado A del artículo 123 de la Constitución. Según esta reforma todas las empresas sin importar su dimensión ni ubicación geográfica, estaban obligadas a proporcionar vivienda a sus trabajadores, mediante la aportación que hicieran a un Fondo Nacional de Vivienda.

Asimismo, se creó el Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores (FONACOT) que tenía como objetivos democratizar el crédito, unificar el poder de compra de las mayorías, ofrecer al obrero bienes de consumo duradero indispensables a precios e intereses bajos y transferir recursos de quienes encarecen la producción hacia los sectores que contribuyen a crearla<sup>100</sup>.

<sup>100</sup> México: Presidencia de la República (1976), op. cit., Parte 5, p. 459.

Pese a la redistribución de los beneficios del desarrollo, la política en materia social se dirigió principalmente a las urbes, a la clase media y los trabajadores organizados sindicalmente, en detrimento de los sectores menos favorecidos. El abismo entre deciles superiores e inferiores se profundizó, si en 1968 el ingreso del 5 por ciento de las familias más ricas era 44.88 veces más alto que el 10 por ciento de las familias más pobres, para 1977 esa relación se elevó a 47.26 veces<sup>101</sup>.

Al finalizar el periodo de Luis Echeverría existía una inflación creciente que alcanzó un 14.13 por ciento entre 1971 y 1976; una fuerte reducción de la inversión en la producción en todas las áreas de la economía; un enorme déficit gubernamental, acompañado de un aumento de la deuda pública externa; un grave desequilibrio con respecto al sector externo, que se quiso corregir a través de la devaluación de la moneda de 12.50 pesos, que se tuvo por 20 años, a 23 pesos; una abierta especulación y una terrible fuga de capitales<sup>102</sup>.

El caos provocado por el agotamiento del modelo económico seguido arrastró a una grave crisis política que se manifestó en una pérdida de confianza en el gobierno.

Con este panorama, José López Portillo anuncia una nueva política que buscaba dar respuesta a la caótica situación heredada del gobierno anterior, a través de la planeación socio-económica.

En 1980, el presidente firmó un decreto en el que se aprobaba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, el cual pretendía

<sup>101</sup> Citado por Armando González Torres, op. cit., p. 77.

<sup>102</sup> Posa María Mirón, y Pérez Germán, *López Portillo: Auge y Crisis de un Sexenio*, México, Plaza y Valdés, p. 20.

*"reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática... proveer a la población de empleo y condiciones mínimas de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda..., promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente..., y mejorar la distribución del ingreso entre las personas..."<sup>103</sup>.*

Asimismo, el gobierno de López Portillo con la intención de acabar con la incertidumbre, recuperar la confianza, relegitimizar al régimen, terminar con la desestabilización política y resolver la crisis económica, diseñó una serie de reformas, entre las que destacaban: la Reforma Económica, Administrativa y Política.

La Reforma Económica tenía dos objetivos principales: la producción de alimentos y energéticos; a lo que se añadió el empleo, la educación y la producción de básicos.

La Alianza para la Producción, que formó parte de la Reforma Económica, tenía como objetivo, según palabras del propio presidente, "ofrecer a todos alternativas viables que permitan conciliar los objetivos nacionales de desarrollo y justicia social, con las demandas específicas de los diversos factores de la economía"<sup>104</sup>. A los trabajadores se les pidió moderación en sus peticiones salariales y a los empresarios se les invitó a invertir en el país.

El estado reconocía la importancia del respaldo de la iniciativa privada a los proyectos nacionales de superación de la crisis, por ello, se les ofreció estímulos e incentivos para recuperar su confianza. Así por ejemplo, se lanzó el Programa de Productos Básicos, el 24 de enero de 1977, en el cual la Secretaría de Comercio firmó convenios con productores y comerciantes a fin de lograr el abasto

<sup>103</sup> José López Portillo, *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1980, p.p. 12 y 13.

popular. A cambio, los productores de básicos recibían créditos del Banco de México y facilidades para importar equipo y materias primas, gozando de exenciones de impuestos.

Por otra parte, se liquidaron varias filiales de la CONASUPO, que se veían como competencia desleal con el sector privado, a fin de lograr un mayor entendimiento y conciliación con los empresarios y en aras de una mayor racionalización de la administración pública.

La concertación también incluía una política de liberalización de precios y topes salariales. El 22 de diciembre de 1976, la Secretaría de Comercio anunció el aumento del precio del azúcar, harina, masa de maíz y tortillas. Además, el Secretario del Trabajo, Pedro Ojeda Paullada, anunciaba que las empresas públicas y privadas, no podrían conceder un aumento salarial mayor al 10 por ciento.

La Reforma Administrativa, en cambio, tenía objetivos a largo plazo, era necesario modernizar la burocracia para adecuar las instituciones a las necesidades del desarrollo nacional. Ésta tenía como fin presentar a la planeación y a la racionalidad como características de la administración pública. La intervención del Estado estaría en función de ella.

Por su parte, la Reforma Política significó la opción de renovar la relación entre el Estado y la sociedad, en una época en la que el control estatal sobre distintos sectores sociales estaba muy desgastado.

---



Era evidente que las fuerzas de oposición –tanto de izquierda como de derecha- buscaban canales de participación política, por lo que el gobierno decidió ensanchar las posibilidades de representación política, a fin de evitar un conflicto abierto e incluso violento con la oposición.

La Reforma Política implicó la legalización de los partidos de oposición y de las asociaciones políticas, sometiéndolos a un marco legal que sujetara su actuación a normas precisas. Además, se incluían nuevos conceptos como la representación proporcional, la ampliación del legislativo para vigilar los sectores público y paraestatal y el acceso de los partidos a los medios de comunicación, entre otros.

Una vez establecidos estos proyectos económicos y políticos, junto a la fuerza que adquirió la exportación petrolera, el gobierno de López Portillo pudo iniciar una época con un gran auge económico y confianza por parte de los distintos sectores sociales.

Al inicio del sexenio las reservas de petróleo se encontraban en los 11 mil 600 millones de barriles, para marzo de 1981 esta cifra había ascendido a 67 mil 830 millones y en el quinto informe de gobierno López Portillo las ubicó en 72 mil millones de barriles<sup>105</sup>. El petróleo se convirtió en el eje del desarrollo nacional.

El proyecto tenía la intención de destinar los recursos obtenidos de la venta de crudo a fines productivos para así sostener una tasa de crecimiento anual del PIB en un 8 por ciento, generar empleos y distribuir el ingreso más equitativamente.

<sup>105</sup> Rosa Ma. Mirón, y Pérez, Germán, op. cit., p. 54.

En cuanto a la industrialización en este sexenio, el objetivo principal era fomentar la exploración, explotación, refinación y exportación de petróleo y gas (considerados como actividades prioritarias). Se impulsó la producción de la petroquímica básica, en manos del Estado, quien continuó con la política de controlar todas aquellas actividades que consideraran básicas para el desarrollo del país, siguiendo el esquema de principal promotor del proceso de industrialización, basado en su política proteccionista y en la contratación de un número creciente de trabajadores, así como en la creación de una infraestructura básica y una legislación favorable al proceso.

Se sabía que manteniendo un elevado nivel de inversión se elevaría la demanda de productos fabricados por la industria nacional, lo que conduciría a un fortalecimiento del empleo. La tarea fundamental consistía en crear empleos para así atenuar los efectos de la retracción de los salarios, al mismo tiempo que se mantenía la demanda de productos.

#### CRECIMIENTO DEL EMPLEO

AÑO	CRECIMIENTO ANUAL %
1977	4.4
1978	3.7
1979	4.9
1980	5.2
1981	3.8
1982	7.1

Fuente: Rosa Marín Mirón y Pérez Germán. *Auge y crisis de un sexenio*, p. 37.

La política del pleno empleo permitió la expansión de la demanda, el aumento del ingreso familiar y con ello el crecimiento acelerado. Este crecimiento implicó un incremento considerable de la inversión y del gasto público, el cual pudo financiar el gobierno mexicano durante los años de auge económico.

El poder económico que tenía el Estado le permitió ordenar y planificar la vida económica del país, esto significó la consolidación del Estado interventor que, por un lado, promovía la demanda y, por el otro, ofrecía insumos baratos a la industria y subsidiaba algunos servicios que aminoraban el costo de la fuerza de trabajo.

La intervención del Estado en la economía haría que el sector privado tuviera grandes ganancias a condición de que su inversión y producción se orientaran a lo que el Estado juzgara prioritario.

El desarrollo integral que pretendía el gobierno, sólo era posible si se lograba incorporar al sector marginado de la sociedad y al campesinado nacional al proyecto de desarrollo del país. Para este propósito se instrumentaron el SAM y el COPLAMAR (que se estudiará con mayor detalle en la próxima sección del capítulo).

Dentro de los planes y programas del sexenio, cabe destacar el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) que consistía en un conjunto de documentos en los que se plantea como primer paso las llamadas "metas de disponibilidad de alimentos" para lograr una más justa distribución de los recursos alimenticios. Entre dichas metas se encontraban:

- Lograr la autosuficiencia en la producción de alimentos.
- Focalizar la atención en la población que se encuentra en las "zonas críticas" localizadas en el medio rural y en los cinturones de miseria.
- Incrementar la superficie cultivable del país y aumentar sus rendimientos.

La política social adquirió una nueva dimensión cuando el auge del petróleo hizo posible revitalizar el gasto social sin afectar el crecimiento. En este sexenio se buscó cubrir las demandas de educación básica para toda la población, se creó el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), la Universidad Pedagógica Nacional y el Consejo Consultivo de Educación Normal.

En materia de salud y seguridad social, fue posible elevar la cobertura de los sistemas de salud, a fin de que atendieran a cerca del 48 por ciento de la población.

Sin embargo, la crisis económica que estalló en 1982 interrumpió la mayoría de los programas sociales del gobierno, ahondó el escepticismo en torno a la eficacia de las políticas redistributivas y propició un proceso acelerado de empobrecimiento.

Con todo y el auge, el Estado no pudo reactivar el crecimiento económico sobre bases sólidas. De hecho, la acumulación de capital continuó desacelerándose debido a muchos factores, entre los que destacaron el aumento de la inflación, la restricción crediticia, el incremento de costos y la limitada capacidad exportadora de las empresas nacionales. Además, éstas ante el escaso crédito interno, la excesiva liquidez financiera internacional y el peso sobrevaluado, optaron por el endeudamiento externo, aumentando así su vulnerabilidad.

A mediados de 1981, el panorama del país cambió por completo. En lo económico se deterioraron las finanzas, la producción, el empleo, la inversión y los salarios. Esto se tradujo en un terrible desempleo, depresión salarial, pérdida del poder adquisitivo, y reducción del gasto público, lo que

significó el fracaso de las políticas tendientes a apoyar a los campesinos y marginados y la falta de movilidad social, principalmente para las clases medias.

La guerra Irán-Irak afectó la política de las grandes potencias orientadas a captar la mayor cantidad posible de crudo para sus reservas. Arabia Saudita quiso aprovechar la retirada de Irán para consolidar su hegemonía en la OPEP, lo que logró con un nefasto resultado, ya que cuando Irán e Irak reiniciaron sus ventas y Arabia Saudita se negó a reducir las suyas, la sobreoferta presionó los precios del petróleo. Además de esta sobreoferta, los países industrializados instrumentaron políticas de ahorro de energéticos.

En estas condiciones PEMEX anunció en 1981, la reducción del precio del petróleo en 4 dólares. La decisión afectó a todo el proyecto nacional, que se financiaba en gran medida con las exportaciones del crudo. En este año no sólo cayó el precio del petróleo, sino también los de la plata, café, camarón, algodón y plomo.

La recesión obligó a las economías mundiales a elevar sus tasas de interés para financiar sus propios déficits internos. Las altas tasas de interés en Estados Unidos resultaban muy atractivas para el inversionista mexicano. Con una política de irrestricta libertad cambiaria, la fuga de capitales fue incontrolable. En 1978 salieron del país 600 millones de dólares, en 1980 la cifra aumentó a 2, 958 millones y durante el siguiente año se fugaron 10, 914 millones de dólares<sup>106</sup>.

<sup>106</sup> *Ibidem*: p. 124.

A principios de 1982 se adoptó un nuevo programa de ajuste económico, con el que se pretendía frenar la inflación, sanear las finanzas públicas y mejorar las relaciones con el exterior.

En febrero de 1982 se produjo una devaluación de más del 70 por ciento, el precio del dólar pasó de 27.01 pesos por dólar a 47.25. Sin embargo, la práctica de la especulación no cesó, al contrario se generalizó, ya no únicamente la practicaron los bancos y las grandes empresas, sino todos aquellos que tuvieran liquidez.

El 9 de marzo de 1982, se dio a conocer el llamado "Programa de Ajuste de la Política Económica de México" que pretendía reducir el gasto público; reforzar el control de precios; apoyar a CONASUPO y COPLAMAR con el fin de paliar las consecuencias de la reducción del gasto; apoyar la producción de básicos; mantener la producción interna de bienes de capital estratégicos a través de apoyos a las empresas; reducir los aranceles de varios artículos básicos; practicar una política de tasas de interés más flexible que fomentara el ahorro, desalentara la dolarización y la fuga de capitales; fortalecer el mercado de capitales y, emitir petrobonos<sup>107</sup>.

Para el 16 de agosto de 1982, el tipo de cambio alcanzó los 120 pesos por dólar, al tiempo que se firmaba el proyecto de Convenio de Facilidad Ampliada con el FMI, mediante el cual este organismo se comprometía a dar un préstamo a México de 3 mil 600 millones de dólares, mientras que nuestro país ofrecía una reducción del gasto público para eliminar el déficit gubernamental y la fijación de un límite a la concertación de nuevos créditos externos.

<sup>107</sup> *Ibidem*, p. 139.

Durante 1982 la clase obrera se vio tremendamente afectada, tanto por las medidas económicas del Estado para salir de la crisis, como por las reacciones de los empresarios frente a ellas, ya que aumentaron precios, cerraron empresas e hicieron despidos masivos.

En este mismo año, los empresarios manifestaron sus puntos de vista en una reunión que fue denominada "Atalaya 82". En este foro los empresarios se dedicaron a atacar al gobierno y a hacer una serie de propuestas que dejaban en claro el interés de la iniciativa privada por instaurar un proyecto económico dirigido por ella.

Lo que proponían los empresarios era, en general, una mayor restricción del presupuesto gubernamental y la limitación de los incrementos salariales, señalando los riesgos de una política de excesivas prestaciones sociales. Además, se abogó por un sistema económico que reconociera el papel preponderante de la iniciativa privada y en el cual la intervención del Estado sólo se diera como acción suplementaria cuando el bien común así lo requiriera<sup>108</sup>.

La nacionalización de la banca y el control de cambios aparecieron como un recurso de emergencia del gobierno para evitar el colapso del sistema financiero y, con él, el de la reproducción de capital. Además, se pretendía reconstruir parcialmente la capacidad de la rectoría económica del Estado y garantizar el cumplimiento de los pagos con el exterior.

Con la firma en noviembre de 1982 de una carta de intención con el FMI para obtener su aval en nuevos empréstitos, el gobierno mexicano se comprometió a aplicar un rígido programa económico

<sup>108</sup> *Ibidem*, p. 151

de austeridad que contempló, en esencia, la flexibilización del control de cambio, la disminución del ritmo de crecimiento de la deuda externa, la aplicación de una política de contención salarial y la reducción del déficit público del 8.5 por ciento en 1983 a 5.5 en 1984 y 3.5 en 1985, respecto al PIB<sup>109</sup>.

El fracaso del fin de sexenio de José López Portillo fue la génesis del último de los gobiernos plenamente reconocidos como Estado interventor o de bienestar; significó la transición del viejo Estado paternalista a una nueva relación Estado-sociedad que dio como resultado una forma distinta de hacer gobierno: la del Estado Neoliberal mexicano.

La crisis económica puso en duda la capacidad del Estado para dirigir el desarrollo económico del país, a él se le culpaba de la corrupción, del autoritarismo del sistema, de la falta de eficacia en las empresas paraestatales, del excesivo gasto público que provocó las altas tasas de inflación y de su intervencionismo que inhubía la participación de la iniciativa privada y por tanto del buen desarrollo del mercado y del capitalismo.

Estas fuertes críticas al Estado -que hacían principalmente los empresarios y la clase financiera que se habían desarrollado y crecido en gran medida gracias al proteccionismo y al intervencionismo de éste- dieron fuerza a la exigencia de su adelgazamiento y a la desregulación económica, que no significaba otra cosa más que una mayor participación de la iniciativa privada en la dirección de la política económica del país y un menor gasto social, es decir, transitar de un Estado social a uno Neoliberal.

<sup>109</sup> *Ibidem*, p. 179.



#### ***4.1.3 El Estado neoliberal en México: de su inicio a su consolidación (1982-1994)***

Como hemos visto, la adopción del modelo económico neoliberal implica una disminución del papel del Estado, tanto en sus funciones como en sus aparatos. Se asiste a un proceso de privatización de la economía a nivel internacional. Al mismo tiempo, se redimensiona el aparato del Estado, se intenta sanear las finanzas públicas y se privatizan servicios que con anterioridad fueron provistos por las instituciones gubernamentales.

La política social se redefine en función de que el Estado debe reformarse para modificar la sobrecarga de obligaciones que tiene tanto en la esfera económica como de la política social; de que la burocracia resta efectividad a la política social y; de que los aparatos gubernamentales presentan un endurecimiento como consecuencia de un corporativismo que mina la capacidad de absorber el cambio que demandan los actores sociales.

La reforma del Estado se vuelve, a partir de 1988, una estrategia de racionalización de los recursos públicos consistente en restringir la vieja forma de intervención económica estatal y sustituirla por una nueva. Para poner en práctica el nuevo modelo es necesario que el Estado libere zonas de actividad económica y dada la especificidad y tamaño de la intervención económica y estatal, es preciso también redefinir tanto los criterios de operación y gestión pública del Estado mismo como de las prioridades sociales que debe considerar. De conformidad con este cambio, el Estado debe sustituir su papel de promotor económico y garantía del desarrollo por el de generador de las condiciones necesarias para que los arreglos institucionales se cumplan y las oportunidades se distribuyan racionalmente.

Anteriormente, la política social en México abarcaba una multiplicidad de rubros y áreas que iban desde el empleo y la vivienda hasta programas de financiamiento y estímulo económico. En las circunstancias actuales, la reducción de la amplitud de la política social se entiende como una cobertura selectiva de los bienes que el Estado puede proporcionar directamente; pero sobre todo como una reducción de su responsabilidad exclusiva en ciertas áreas que suponen la intervención de otros actores y lógicas de asignación.

"Se puede establecer que la diferencia básica de la política social actual... consiste en que: a) responde a criterios de equilibrio financiero que tienen repercusión sobre la racionalidad económica; b) obedece a una lenta pero tendencial formación de criterios diversificados de atención a la demanda social, y c) a una suspensión de la institucionalidad tradicional que articulaba política social y consenso"<sup>119</sup>.

La crisis de 1982 no sólo tuvo repercusiones en la estabilidad económica, ni se redujo a la caída de la productividad. Además de esto, puso de manifiesto la incapacidad estructural para mantener la expansión del modelo de crecimiento seguido hasta entonces.

Desde 1982 la inversión entró en un periodo de estancamiento y de cambio. En primer lugar, hubo una transformación notoria del papel de la inversión pública en la formación de capital (hay que recordar que este tipo de inversión significó no sólo un impulso a la inversión privada, sino el factor determinante en la creación de infraestructura). A partir de ese año, el comportamiento de la inversión pública estuvo determinado por la política de restricción en las finanzas gubernamentales, pero también por una estrategia deliberada que buscó ampliar espacios para la inversión privada.

<sup>119</sup> René Millán, y Francisco Valdés, "La reforma del Estado: reflexiones sobre la política social", p. 151.

Esto obligó a que la situación con los empresarios fuera muy diferente a la que existió con el ex presidente José López Portillo. Miguel de la Madrid se negoció el problema de la nacionalización de la banca a cambio de la promoción de diversas medidas de apertura, privatización y desregulación. No obstante, estas concesiones por parte del gobierno, la iniciativa privada no se vio lo suficientemente motivada para establecer una alianza productiva que estimulara la inversión y el ahorro en proyectos de largo plazo.

Desde 1982, el gobierno de Miguel de la Madrid formuló un programa de ajuste económico llamado PIRE, el cual tenía como principales objetivos: enfrentar la inflación, reducir el déficit de las finanzas públicas y sentar las bases para la recuperación en el mediano plazo. Este programa tuvo un saldo positivo en la cuenta corriente de 5 mil 400 millones de dólares, gracias al incremento de las exportaciones y a la disminución de las importaciones. Sin embargo, por el lado del costo social los resultados no fueron tan alentadores, el PIB cayó 5.3 por ciento, el nivel de desempleo se incrementó y la reducción salarial de 1982 a 1983 fue del 25 por ciento<sup>111</sup>.

En una segunda etapa del programa se logró una reducción de la inflación, quedando entre 1984 y 1985 en 60 por ciento, 40 puntos por debajo de la registrada en 1982.

A pesar de estos esfuerzos no se pudo evitar que en 1987 la Bolsa Mexicana de Valores se desplomara.

---

<sup>111</sup> Saúl Vargas Paredes, *Política de Estabilización y Reforma del Estado*. Tesis, México, FCPYS, UNAM, 1994, p. 43.

Antes de la caída, el auge bursátil que se inició en 1983 tuvo un sentido inverso al de la economía, es decir, el índice de la Bolsa crecía mientras la producción se hundía. La política gubernamental daba claras señales de aliento al capital y de sujeción y control de los obreros, motivando a invertir el capital, no en industrias, pero sí en acciones.

Al finalizar 1983 y a pesar de que la economía había sufrido una drástica contracción al caer el PIB 5.3 puntos, el índice de la Bolsa se había multiplicado por cuatro, lo mismo sucedió en 1984, 1985 y 1986, años en los que el índice bursátil registraba grandes alzas.

El gobierno intentó recuperar la confianza empresarial perdida con la nacionalización bancaria anunciando la reprivatización del 34 por ciento del capital de los bancos nacionalizados en el sexenio de López Portillo. Después de esta acción se comenzó a ejecutar un plan de indemnizaciones para los ex banqueros expropiados, decisión a la que le siguió la reprivatización de las empresas de los bancos, otorgando preferencia a los ex banqueros para adquirirlas. Entre éstas estaban las casas de bolsa y las compañías de seguros.

Los bancos fueron sujetos a una política de tasas de interés que beneficiaban al sector bursátil, toda vez que las tasas bancarias se mantenían considerablemente por debajo de los rendimientos certificados de Tesorería.

En octubre de 1987 las autoridades financieras decretaron el cierre del mercado bursátil, el Estado se había atrevido a interferir en un mercado que en teoría debía funcionar con la sola regulación de la ley de la oferta y la demanda. Los intermediarios no bancarios respondieron a la medida

intervencionista propiciando una baja en el mercado bursátil, presionando con esto a los pequeños inversionistas a marcharse de las casas de bolsa.

La caída de las cotizaciones bursátiles provocó la fuga de capitales ante la evidencia de que había concluido la etapa de grandes rendimientos en el mercado de valores. La especulación con dólares controlados complementó el círculo de fuga de capitales. Las casas de cambio privadas sirvieron como puente para la salida del capital, al comprar los dólares a cuenta de sus clientes para situarlos en el extranjero.

El 18 de noviembre de 1987 se concreta la devaluación del tipo de cambio libre con el retiro del Banco de México del mercado libre cambiario, lo que trajo como consecuencia, a la par, una ola de especulación con los precios que se tradujo en un repunte de la inflación.

Para diciembre de ese año, el gobierno y los representantes de los sectores obrero, campesino y empresarial firman el Pacto de Solidaridad económica (PSE, el cual en diciembre de 1988 se llamaría Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico PECE), que tuvo como fin no solamente combatir la inflación, sino también reestructurar la economía. Se trató de abatir la inflación a través de fijar límites al tipo de cambio, al salario mínimo, a los precios y tarifas del sector público y a los precios de un grupo reducido de bienes básicos.

El sector privado debía ser moderado en la elevación de los precios de sus productos, o de ser posible mantenerlos constantes o incluso reducirlos y absorber el aumento de costos. Lo anterior a cambio del compromiso específico del gobierno de corregir las finanzas públicas, disminuyendo el tamaño del sector público y privatizando empresas no estratégicas; aplicar una política monetaria

restrictiva; corregir la inercia salarial; definir acuerdos sobre precios en sectores líderes, fijando precios de insumos primarios y de ciertos rubros; abrir la economía para abatir el costo de los bienes intermedios y; optar por el control de la inflación y la negociación de precios, en lugar de su congelación.

El PSE tuvo costos productivos y sociales. Los primeros como resultados de la reducción del gasto que afectó a la construcción y mantenimiento de la infraestructura, así como a la capacidad en actividades estratégicas para la producción de bienes y servicios. Los segundos se generaron porque la política presupuestal repercutió negativamente en la posibilidad de ofrecer servicios básicos con suficiencia y calidad, o en el nivel de consumo popular por la eliminación o reducción de subsidios.

Finalmente, tanto el PSE como el PECE intentaron responder a la lógica y a las necesidades planteadas desde 1982. No tuvieron por objetivo recuperar el poder adquisitivo del salario, sino recuperar la tasa de ganancia y reestructurar la política económica del país, a través de la regla principal: la racionalidad del Estado.

La forma de hacer política social durante el sexenio de Miguel de la Madrid cambió radicalmente, debido, por un lado, a la crisis económica que redujo notablemente los recursos del Estado y, por otro, al descrédito que había adquirido la intervención estatal.

Bajo la idea de que la reducción de recursos no implicaba un deterioro en los servicios sociales, sino que su eficiente administración atenuaría la falta de éstos e incluso se podría lograr que se mejorara el nivel de provisión para la mayoría; el gobierno contrajo el gasto social en 17 por ciento entre 1983 y 1985. Paralelo a esto, se comenzó a instrumentar un proceso de descentralización de las políticas

sociales, para otorgar mayor autonomía a los estados y municipios en la captación y administración de los recursos<sup>112</sup>.

La política educativa de Miguel de la Madrid, siendo congruente con la modernización administrativa que proponía, buscaba elevar la calidad de la formación de maestros, lo que redundaría a su vez en un mejor sistema educativo. Sin embargo, la caída en el presupuesto educativo del 5.5 por ciento como proporción al PIB en 1982 al 3.3 en 1988, no permitieron la tan anhelada reforma educativa. Esta situación afectó negativamente a la infraestructura y a los proyectos, pero en donde más tuvo efecto fue —contrariamente a lo que se proponía— en el salario de los profesores, que para el caso de los de primaria significó un descenso del 77 por ciento<sup>113</sup>.

En este sexenio se elevó a rango constitucional el derecho a la salud y se trató de mejorar los servicios del IMSS, del ISSSTE y de la Secretaría de Salud. Así los dos primeros continuaron atendiendo las demandas de la población amparada por el derecho laboral, mientras que la Secretaría de Salud y el DIF prestarían sus servicios a la población abierta. Esta división supuso mayor capacidad de cobertura, pero al mismo tiempo implicó un declive en la calidad de servicios, en el caso del IMSS y del ISSSTE, entre 1982 y 1988 la relación de médicos por derechohabientes pasó de 1.77 médicos por cada 100 derechohabientes, a 1.24, y de 1.63 a 1.02, respectivamente<sup>114</sup>.

En materia de vivienda, los organismos de financiamiento y construcción de vivienda restringieron su cobertura a la población sindicalizada y con ingresos mensuales de hasta 5 salarios mínimos, lo que cambió después del sismo de 1985.

<sup>112</sup> Armando González, op. cit., p. 96.

<sup>113</sup> *Ibidem*, p. 98.

<sup>114</sup> *Ibidem*, p. 99.

Además, la crisis aumentó la concentración en la distribución del ingreso, en 1984 las familias en el decil más alto del ingreso obtenían 32.77 por ciento del ingreso nacional; mientras que las familias en el decil más bajo recibían sólo el 1.72; lo que se agudizó en 1989 cuando las familias en el decil más alto obtenían el 37.9 y las del más bajo el 1.58<sup>115</sup>.

Así vemos, que al menos en el inicio del nuevo proyecto, la modernización de la administración pública, basada en la reducción de la intervención del Estado y en el ahorro de sus gastos, junto con la reconciliación entre éste y la iniciativa privada, no se tradujeron en un aumento del bienestar de las mayorías, sino por el contrario, este proyecto contribuyó a la agudización de la, ya muy preocupante, desigualdad social.

En este contexto, la candidatura de Carlos Salinas de Gortari surgió en condiciones poco favorables para cualquier candidato. El sexenio que le antecedía se caracterizaba por medidas que habían tenido resultados poco populares como el estancamiento económico, el descenso vertiginoso del ingreso de la mayor parte de la población, la disminución del gasto público y del gasto social, la desincorporación de las empresas paraestatales. Aunado a esto, el PRI enfrentaba una división interna como resultado de la animadversión que varios de sus sectores expresaban por el candidato Salinas de Gortari, ya que lo identificaban con la política económica del régimen que había tenido costos sociales y políticos altísimos para el propio partido.

---

<sup>115</sup> *Ibidem*, p. 100.



Al asumir la Presidencia de la República, los retos que enfrentaba su gobierno eran múltiples y abarcaban todos los sectores de la sociedad, amenazando la gobernabilidad. Una economía poco favorable junto con el problema de la legitimidad no alcanzada por el dudoso y pobre resultado de las elecciones, lo obligaron a tomar decisiones que reformaran definitivamente la relación con la sociedad, el papel del Estado en la economía, su integración en el plano mundial, y la política en su articulación con la sociedad.

Así el sexenio de la consolidación del modelo neoliberal inicia, por una parte, con la aprehensión de los líderes petroleros y un acercamiento con los grupos empresariales más poderosos y, por otra, con el entendimiento con un sector de la oposición, incluyendo a algunos de ellos al proyecto social del gobierno, pero también aislando e incluso persiguiendo a las fracciones más críticas y activas de la oposición. A estas acciones se sumó la decisión de profundizar lo que ya había iniciado el ex presidente Miguel de la Madrid, la apertura comercial, el aceleramiento de la venta de las empresas paraestatales, el saneamiento de las finanzas públicas y la elevación de la productividad.

Asimismo, se realizaron reformas institucionales, tendientes a mejorar la imagen y la relación del Estado con la sociedad, por un lado, se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos y, por otro, a fin de acabar con la conflictiva relación Iglesia-Estado, se promovieron reformas a los artículos 3º y 130 constitucionales, las cuales reconocen jurídicamente la participación política y en la educación, por parte del clero.

En 1990 se establece el Instituto Federal Electoral, se integró un nuevo padrón electoral y se inició un proceso de credencialización con fotografía que haría más confiables las elecciones. En 1993 se duplica el número de miembros del Senado de la República, a fin de introducir el principio de

representación proporcional. En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) se reglamentan los límites para los gastos de campañas, la formación de coaliciones y la posibilidad de que existan observadores electorales, entre otras reformas.

Sin embargo, las tendencias en la agenda económica no sufren cambios sustanciales -más bien una aceleración- se continuó con el programa de ajuste macroeconómico; con la búsqueda de fórmulas para eliminar el sobreendeudamiento externo y atraer corrientes adicionales de financiamiento y, con la promoción de medidas como la privatización y la desregulación, que estimularan la inversión y que estuvieran acordes con el panorama internacional.

El saneamiento de las finanzas públicas y el abatimiento de la inflación resultaban indispensables para brindar un clima de certidumbre, estimular el ahorro y la inversión, atraer capitales internacionales y fomentar la reconversión del aparato productivo.

Para lograr estos objetivos se emprendió una restricción en el gasto público: se reformó el sistema impositivo a fin de elevar la eficiencia de la captación tributaria; se hicieron ajustes a los precios de los bienes y servicios del Estado, se desincorporaron empresas y, se promovió la apertura comercial para disminuir la inflación. Además, en 1990, mediante el Plan Brady se logró renegociar la deuda externa para que la transferencia neta de recursos fuera menor.

Durante este sexenio, prácticamente desapareció la estructura de protección comercial, eliminándose casi todos los permisos previos, que fueron sustituidos por aranceles, los cuales también disminuyeron. Se brindó una nueva valoración al papel de la inversión extranjera y se reformó la

legislación en la materia, a fin de hacerla menos restrictiva y así atraer a un mayor número de capitales.

Sin embargo, de todas estas medidas tomadas la que mejor definió la nueva forma de gobernar hacia afuera, fue la negociación de un Tratado de Libre Comercio con América del Norte, que paradójicamente iniciaba al mismo tiempo que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional declaraba la guerra al gobierno mexicano, luchando por lo más elemental para vivir una vida digna: trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz.

En materia de política social, la transformación del papel del Estado se había iniciado desde el sexenio anterior con la reiterada argumentación en torno a la poca efectividad e insuficiencia de los gobiernos llamados de bienestar social, los cuales -según sus críticos- no habían logrado la tan anhelada distribución del ingreso, sino por el contrario, a través de sus políticas y mecanismos, habían hecho al gobierno ineficiente y a la economía poco exitosa.

La argumentación era que un Estado asistencial genera un sistema centralizado de toma de decisiones y tiende a elevar el gasto corriente en materia social, por lo que resultaba necesario retirarlo de las funciones sociales y económicas, para así liberarlo de los reclamos ciudadanos en estas materias y al mismo tiempo propiciar que el sector privado cubriera estos servicios para aumentar su eficiencia, la competitividad y la inversión.

La discusión giraba en torno a la importancia de transitar de la forma de gobierno del país dominada por un Estado propietario a la de un Estado llamado "solidario" capaz de funcionar como catalizador de las demandas sociales en un nuevo ambiente de corresponsabilidad.

Conceptos como el retiro paulatino del Estado, la promoción de la participación comunitaria y la descentralización de los proyectos de desarrollo, empezaron a ganar gran fuerza e importancia en la administración pública. La participación ciudadana ayudaría a reducir los costos de las obras públicas con el apoyo de la mano de obra e incluso de los propios materiales; la descentralización tenía como objetivo bajar las decisiones y medios de acción a las instancias más inmediatas de la sociedad, es decir, en donde se generan las demandas: en los estados y en los municipios.

Así vemos que durante el periodo salinista se cambia la relación del Estado con la sociedad por medio de una nueva correlación de fuerzas, los instrumentos para lograrlo fueron las reformas en conceptos clave como la política laboral; el apoyo al sector rural y la transformación de la propiedad ejidal; la educación y la seguridad social.

El nuevo papel del trabajo, bajo la óptica e intereses del nuevo gobierno, debía ser contribuir al abatimiento de la inflación, a la modernización de los procesos de producción y a la estabilidad de la economía, sacrificando el salario y, por tanto, el poder adquisitivo de los trabajadores.

En 1991, se aprobaron las reformas al artículo 27 constitucional, las cuales cancelaron el reparto agrario y brindaron nuevas garantías a la pequeña propiedad. El objetivo era promover la producción y la elevación de la productividad, haciendo enajenable la tierra ejidal para recapitalizar al campo. Asimismo, se crea la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional.

En 1992, se crea el programa Procampo que cambió el concepto de subsidio al precio, por el de subsidio al ingreso del productor. Dicho programa da un pago directo al productor por cada hectárea sembrada, además los dueños de las tierras pueden determinar libremente el uso que le darán, para que de esta manera desaparezcan los precios de garantía de ciertos productos y se tomen como referencia los precios internacionales.

En el año de 1990 se dio a conocer el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa, el cual tenía como finalidad la reorganización del sistema educativo, la reformulación de los contenidos y materiales y, la revalorización de la función magisterial. La reorganización consistía principalmente en la descentralización del sistema educativo, por medio de la transferencia de bienes y recursos a los gobiernos estatales, quedándose el gobierno federal con la tarea de formular los planes y programas generales, elaborar los libros de texto y garantizar el cumplimiento de la normatividad.

Se pretendía actualizar los programas educativos y libros de texto y reforzar la enseñanza en cuestiones como salud preventiva, protección del medio ambiente y recursos naturales, entre otros. También se buscó reforzar la función del maestro, mediante la reforma en operación y contenido de la educación normal; la actualización permanente del magisterio y el mejoramiento de sus percepciones.

Otros de los propósitos de esta administración fueron ampliar la cobertura de los servicios de salud y seguridad social y fortalecer el equilibrio financiero de las instituciones de salud, para ello, se actualizaron las cuotas del ISSSTE y se promovieron las reformas a la Ley del IMSS. Se estableció

un nuevo seguro de retiro que es un seguro adicional al que se incorporan todos los afiliados al IMSS e ISSSTE, así como quienes voluntariamente deseen hacerlo.

Casi 20 años después de su gobierno, Miguel de la Madrid declaró en una entrevista que atender únicamente los equilibrios macroeconómicos, en demérito de los sectores productivos, ha llevado al país a niveles extremos de pobreza y desigualdad que lo tienen hoy al borde del estallido social<sup>116</sup>.

En dicha entrevista, hizo un llamado para recuperar, a la brevedad posible, las tasas históricas de crecimiento del 6 por ciento -perdidas desde su sexenio en donde fue de cero, 3 por ciento en el de Salinas y hasta 1997 0.9 por ciento-. En dicha entrevista declaró:

"En mi opinión, no basta los equilibrios macroeconómicos para lograr un crecimiento sostenido. Se requieren también políticas de fomento selectivo hacia los sectores prioritarios que más lo ameritan. Destacó, por su incidencia el empleo, el sector agropecuario y la mediana y pequeña industria"<sup>117</sup>.

Esta entrevista no es más que una fuerte crítica a su administración y a las que le han seguido, en donde se ha abandonado la participación del Estado en la economía y en donde se inició la venta de las empresas paraestatales y la inserción del país en la economía mundial, es decir, fue una crítica abierta a los gobiernos que dejaron a la economía nacional en manos del mercado.

<sup>116</sup> Carlos Acosta Córdova, "Mía culpa tecnocrática: El origen de la guerrilla, en el abandono social; no basta el equilibrio macro: MMH". *Revista Proceso*, No. 1141, 13 de septiembre de 1998, págs. 6-15.

<sup>117</sup> *Ibidem*, p. 10

**Concluye diciendo:**

"No basta un mercado libre para lograr las metas del desarrollo. El mercado libre es bueno para producir, pero no es bueno para distribuir. Y hay tareas que el mercado no cumple. Yo señalaría, entre ellas, las políticas de desarrollo social, las políticas de planeación a largo plazo... Debemos movernos en el equilibrio de nuestro sistema económico, que es una economía mixta, donde coexisten el mercado y el Estado..., la propiedad privada y las libertades económicas con deberes del Estado para regular y gobernar la economía"<sup>118</sup>.

#### **4.2 LOS TRES PRINCIPALES PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA EXTREMA EN MÉXICO: COPLAMAR, PRONASOL Y PROGRESA**

Como vimos en la sección anterior, durante el periodo conocido como Desarrollo Estabilizador, el gobierno otorgó una multiplicidad de bienes y servicios, especialmente en beneficio del sector formal de la economía y de las zonas urbanas, y utilizó el gasto público como motor de la economía. En ese entonces prevaleció la idea de que el crecimiento económico junto con la intervención del Estado mejorarían la calidad de vida de los mexicanos con menos recursos.

En la década de los setenta, luego de reconocer que el crecimiento económico generado por el Desarrollo Estabilizador no había resuelto las demandas de un sector importante de la población, el gobierno trató de combinar el desarrollo de áreas tradicionalmente marginadas con una supuesta consolidación económica.

---

<sup>118</sup> *Ibidem*, p. 12.

En los años setenta se instrumentaron algunas medidas orientadas a lograr un conocimiento más preciso de la población objetivo y programas dirigidos a grupos determinados, así en 1977 se creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas deprimidas y grupos Marginados (COPLAMAR) que fue uno de los primeros intentos de focalización de la pobreza.

Con la crisis financiera de 1982 y la consecuente búsqueda de la reducción del déficit fiscal, se mermaron las fuentes de financiamiento del apartado de bienestar en una época en que la demanda de los servicios aumentaba debido al crecimiento de la población, al deterioro de las condiciones de vida y a la falta de capacidad de la economía para crear nuevos empleos.

La política de expansión generalizada de provisión de servicios, fue sustituida por una de carácter selectivo y restrictivo, que buscaba privilegiar la viabilidad técnica de los proyectos. Lo anterior trajo como consecuencia buscar programas dirigidos a grupos de beneficio claramente definidos, a la par de una restricción del gasto social.

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), puesto en marcha en diciembre de 1988, se inscribió en la línea de los programas dirigidos a grupos determinados, que vinieron a sustituir las políticas universales que habían caracterizado al modelo anterior.

En el segundo capítulo, apuntamos que la idea de focalización cobró vigor en la década de los años ochenta, cuando organismos como el Banco Mundial abogan por concentrar el gasto social en los grupos más vulnerables, mediante programas más selectivos, y por lo tanto en dismantelar los servicios universales. Debido a que la provisión universal había resultado costosa e ineficiente, se pensó que la focalización sí permitiría a los gobiernos reducir la pobreza más eficientemente.



Sin embargo, en México los programas de focalización inician a finales de los setentas en un gobierno aún interventor, es por esto que COPLAMAR, al emanar de un gobierno heredero de las prácticas del Estado de bienestar, presenta características distintas a las del PRONASOL y se distancia aún más del PROGRESA, el último de los programas focalizados.

En esta parte del capítulo tres se trata de distinguir a los tres principales programas focalizados de nuestro país a partir de sus características principales, con el fin de diferenciar la forma en que se combate la marginación y la pobreza extrema en un gobierno heredero de las prácticas del Estado de bienestar y en gobiernos practicantes del modelo neoliberal.

#### *4.2.1 Definición de marginalidad, pobreza y pobreza extrema*

Los conceptos de marginalidad, pobreza y pobreza extrema que utilice un gobierno son el punto de partida que permite definir la política de combate a la pobreza y ubicar a los grupos a los que va dirigida, por eso es importante poner especial atención al significado que le da cada programa a dicho concepto.

Para COPLAMAR la marginación corresponde a los grupos que se han quedado al margen de los beneficios de la riqueza generada, pero no necesariamente de la generación de esa riqueza, ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible<sup>119</sup>.

---

<sup>119</sup> Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, *Memoria de Actividades 1976-1982*, México, 1982, p. 12.

Por su parte, para PRONASOL la pobreza significa la incapacidad de los hogares y personas de satisfacer sus necesidades básicas, esta incapacidad se deriva, fundamentalmente, de su insuficiencia de ingresos totales, por tanto, resulta claro, para este programa, que la superación de la pobreza pasa necesariamente por la elevación de los ingresos monetarios y en especie de los pobres<sup>120</sup>. Este programa a diferencia del COPLAMAR utiliza el término pobreza y no marginación, pero además divide a los pobres en pobres y pobres extremos.

Para identificar a las familias que serán beneficiadas, PROGRESA parte de la perspectiva de que la pobreza extrema es esencialmente el resultado de capacidades individuales y familiares inadecuadas; que se traducen en niveles muy bajos de funcionamiento social.

PRONASOL y PROGRESA manejan criterios similares para definir la pobreza; es entre estos dos y COPLAMAR, en donde se encuentra el principal punto de discordancia, ya que para el segundo, la marginación es producto de un proceso de desarrollo que deja fuera a un sector de la población de los beneficios generados por la riqueza, mientras que para los primeros, la pobreza es resultado de capacidades individuales inadecuadas. Es decir, COPLAMAR acepta que la pobreza tiene sus causas en una mala distribución de la riqueza, mientras que PRONASOL y PROGRESA tienden a individualizar este fenómeno y a encontrar sus causas en un deficiente desarrollo personal.

---

<sup>120</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El combate a la pobreza*, El Nacional, 1990.

4.2.2 *Objetivos Generales*<sup>121</sup>

COPALAMR	PRONASOL	PROGRESA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprovechar la potencialidad productiva de los grupos marginados.</li> <li>• Promover el establecimiento de fuentes de trabajo.</li> <li>• Elevar la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos.</li> <li>• Fomentar el respeto y desarrollo de las formas de organización.</li> <li>• Lograr una remuneración justa.</li> <li>• Fortalecer la pluralidad.</li> <li>• Elevar la conciencia de la capacidad organizativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear las condiciones físicas y socioeconómicas necesarias para la igualdad de oportunidades.</li> <li>• Lograr el pleno desarrollo de las capacidades de la población.</li> <li>• Abrir espacios de decisión a la participación social organizada de las comunidades.</li> <li>• Crear las condiciones para el mejoramiento productivo.</li> <li>• Mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, particularmente de los niños, niñas y madres.</li> <li>• Integrar los tres temas principales del programa (educación, salud y alimentación) para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por falta de salud o desnutrición.</li> <li>• Procurar que los hogares dispongan de medios y recursos suficientes para que los hijos complementen la educación básica.</li> <li>• Inducir la responsabilidad y la participación activa de los miembros de la familia.</li> <li>• Promover la participación comunitaria.</li> </ul>

Para atender el problema de la pobreza, además de las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda, COPALAMR definió cuatro grupos de necesidades esenciales que debían estar satisfechas: cultura y recreación, transporte y comunicaciones, vestido y calzado y, presentación personal. Cada rubro tenía sus especificidades: en alimentación, además de los alimentos, se debía contar con los bienes necesarios para prepararlos y consumirlos: en vivienda, no solamente la casa

<sup>121</sup> Nota: este cuadro comparativo se realizó en este trabajo de tesis a partir de los objetivos que se enuncian en los documentos oficiales de los

habitación y los servicios de agua, drenaje y electricidad, sino también una parte del mobiliario y el equipo del hogar; en salud, además de los servicios personales y no personales de salud, los bienes y servicios para la higiene personal y del hogar; en cultura y recreación, un paquete de material de lectura, un conjunto de bienes y servicios recreativos; y en vestido y calzado, un paquete de estos elementos para cada edad y sexo.

El programa aceptaba que la satisfacción de estas necesidades de los grupos sociales de menores ingresos dependía de su inserción en el aparato productivo, de su organización y de su fuerza política, lo que a su vez se asociaba con su participación en la riqueza, en los ingresos monetarios y en las transferencias. Por ello, dentro de los objetivos principales de COPLAMAR se encontraban, aprovechar la potencialidad productiva de los grupos marginados, promover el establecimiento de las fuentes de trabajo y elevar la conciencia de la capacidad organizativa de la sociedad.

COPLAMAR buscaba combatir la marginación atendiendo dos de sus causas principales: el desempleo y la baja productividad. Así entre sus objetivos principales estaba promover el establecimiento de fuentes de trabajo con una justa remuneración e impulsar la potencialidad productiva de las comunidades. Estos objetivos fueron congruentes con los programas específicos que formaron parte de COPLAMAR. Además, se hacía una clara división entre las estrategias dirigidas a atender las causas generadoras de pobreza y las destinadas a actuar contra los efectos de ésta.

Este programa introduce el concepto de participación, a través de una estrategia que proponía, por un lado, la actuación de la nación con sus recursos y, por el otro, la presencia de la participación

activa de los sectores más pobres. Se pretendía dar elementos a los grupos marginados para que por su propio pie pudieran salir adelante.

COPLAMAR fue un fuerte crítico del modelo de desarrollo que se había seguido, pues aceptaba que una elevada tasa de crecimiento del producto no había implicado un mayor grado de satisfacción de necesidades mínimas en alimentación, salud, educación y vivienda.

De los tres programas, éste es el único que traza una clara proyección de continuidad como elemento indispensable para obtener resultados óptimos en el combate a la pobreza. Uno de los objetivos principales fue hacer un diagnóstico de la situación que se vivía en esos momentos en materia de satisfacción de necesidades, para después hacer un primer cálculo para lograr satisfacerlas considerando la población del año 2000, advirtiendo que sólo sería posible si existía una continuidad del proyecto y si no se presentaban cambios en el funcionamiento socio-económico. Sin embargo, al iniciar el gobierno de Miguel de la Madrid, como consecuencia de la crisis económica, COPLAMAR se suspendió.

COPLAMAR tenía la tarea de agrupar y analizar las necesidades y demandas más significativas de las diversas zonas marginadas, no era una instancia ejecutora, las acciones las realizaban las instituciones gubernamentales, ya existentes, encargadas de asuntos como salud, educación, fomento industrial y comercial, vivienda y cuestiones agropecuarias. Además, debía armonizar las políticas de estas instituciones y estudiar y proponer al Presidente de la República fórmulas de coordinación de los diversos órganos de la administración pública encargados de la tarea de la seguridad y el bienestar social.

En los objetivos de PRONASOL se vislumbra claramente la intención de renovar el papel del Estado, el programa guarda la lógica del nuevo proyecto, es decir, abandonar el Estado propietario poseedor de bienes, distribuidor ineficiente, generador de crisis económicas y por si fuera poco inhibidor de la sociedad, para dar paso al llamado Estado solidario, promotor de la concertación para la definición de consensos activos, en el cual se crearían las condiciones para que los grupos sociales canalizaran sus iniciativas y esfuerzos en la elevación de la inversión y el empleo; la producción y la productividad; la calidad y la competencia; el desarrollo del mercado interno y la diversificación de las exportaciones<sup>122</sup>.

PRONASOL buscaba alcanzar un piso social básico que fuera expresión material de los derechos sociales plasmados en la constitución y que estuviera formado por el conjunto de bienes y servicios mínimos a los que debe tener acceso toda la población para alcanzar un nivel de vida decoroso. Este piso social básico, además, era una ayuda importante para los propósitos modernizadores, pues contribuiría a la recuperación del ingreso real de la población, estimularía un mayor consumo de bienes básicos y elevaría el ingreso de la población trabajadora ubicada en pequeñas actividades productivas y de servicios<sup>123</sup>.

El combate a la pobreza de PRONASOL se basaba en tres propósitos:

1. Solidaridad para el bienestar social: mejoramiento inmediato de los niveles de vida con énfasis en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y tenencia de la tierra.

<sup>122</sup> Consejo Consultivo del PRONASOL, op. cit., p. 22.

<sup>123</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Programa Nacional de Solidaridad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

2. Solidaridad para la producción: oportunidades de empleo y de recursos productivos, con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, microindustriales y piscícolas.
3. Solidaridad para el desarrollo regional: construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas de desarrollo en regiones específicas.

El programa se fundó en los principios de respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización; participación de la comunidad en todas las acciones; corresponsabilidad social y transparencia en el manejo de los recursos. Lo anterior con el fin de romper con todo vestigio de populismo y paternalismo y dar un enfoque municipalista para llegar a la población más necesitada. Estos principios paradójicamente eran los mismos en los que se basaba COPLAMAR, que precisamente era un programa emanado de un gobierno calificado como populista y paternalista.

Al igual que COPLAMAR, PRONASOL hacía una división en sus estrategias en torno a dos tiempos: uno de tipo transitorio y otro de carácter más trascendente. El transitorio se planteaba bajo la idea de que el programa gubernamental del régimen tenía como meta reactivar la economía para recuperar los índices de crecimiento que se tuvieron antes de la crisis de los ochenta. Pero se estimaba que en el corto plazo los efectos de la reactivación no serían suficientes para satisfacer las demandas más urgentes, por lo que se creaba PRONASOL para proporcionar niveles mínimos de bienestar en ayuda a los sectores económicamente más débiles.

El carácter trascendente de PRONASOL se ubicaba como parte integral del propio programa gubernamental para la reactivación de la economía nacional, aquí se definía al programa como un

---

instrumento para dinamizar a los sectores empobrecidos, para lo que se incluían acciones enfocadas directamente al ámbito productivo.

La participación comunitaria, a la cual el propio PRONASOL la planteaba como factor clave, tuvo su origen en COPLAMAR, en el cual se pretendió, a través de ella, racionalizar el uso de los recursos e impulsar el concepto de corresponsabilidad entre Estado y sociedad.

PRONASOL se suscribe en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el cual tenía cuatro objetivos principales:

1. La defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo.
2. La ampliación de la vida democrática.
3. La recuperación económica con estabilidad de precios.
4. El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

Como fundamento económico del plan, se formuló el programa denominado Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios. Su propósito principal era disponer de más y mejor infraestructura económica y social, así como dar una más completa atención a las demandas de los grupos de menores ingresos.

Las líneas estratégicas eran: la estabilización continua de la economía; la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva; y la modernización económica. Para cumplir con estos objetivos era necesario establecer políticas equilibradas de ingresos públicos, de gasto público, monetaria, financiera, crediticia y cambiaria; el fortalecimiento del ahorro público y



privado; una reducción de la transferencia de recursos al exterior; la modernización del campo, la pesca, la participación de México en el mercado internacional; el fortalecimiento de la empresa pública y el mejoramiento de la capacidad tecnológica del país.

Los fundamentos sociales del plan se diseñaron en el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida. Los propósitos de dicho acuerdo eran avanzar hacia una mayor equidad, mediante el incremento del empleo, el aumento del poder adquisitivo de los salarios, atención a las demandas prioritarias de bienestar social y erradicación de la pobreza extrema. Es en este acuerdo donde se ubica el Programa Nacional de Solidaridad.

Por su parte, PROGRESA se define como un programa focalizado, con el objetivo de asegurar que sus beneficios favorezcan a las familias más pobres. Esta focalización no sólo pretende la eficiencia sino que, a decir del programa, se traduce en un principio de equidad. En virtud de que los recursos por abundantes que sean, siempre serán escasos para combatir la pobreza, es imprescindible asegurar que beneficien a quienes más lo necesitan, no destinarlos a quienes reciben otros apoyos o no se encuentren en una situación apremiante<sup>124</sup>.

Este programa pone especial atención a la familia y no a la comunidad como ámbito y unidad de acción, como lo hicieron en su tiempo COPLAMAR y PRONASOL. Era, para el gobierno de Ernesto Zedillo, el espacio idóneo para hacer frente a las adversidades económicas y sociales, y el lugar en donde residen los factores que tienden a perpetuar la pobreza extrema. Por ello, plantea que para romper con el círculo vicioso de la pobreza es primordial remover los obstáculos que impiden a

---

<sup>124</sup> Coordinación del Programa de Educación, Salud y Alimentación, op. cit., p. 9.

las familias pobres beneficiarse de la educación básica, acceder a niveles suficientes de nutrición y cuidado de su salud.

Otro elemento novedoso de PROGRESA es el énfasis que da al papel de la mujer en el bienestar de la familia, por lo que promueve la igualdad de género y busca potenciarla para que cuente con iguales oportunidades que el hombre para su desarrollo personal, al tiempo que reconoce que al mejorar la condición de la mujer logra colocarla en una mejor posición para elevar las condiciones de vida de los miembros de la familia, especialmente de los hijos. Por esta razón, es que PROGRESA canaliza los apoyos económicos que brinda a las familias beneficiarias a través de las madres de familia.

En resumen, la gran tarea de los tres programas ha sido la misma: el combate a la pobreza de un grupo de población específica y bien localizada, es decir, los que viven en condiciones de marginación, pobreza o pobreza extrema. Sin embargo, en los objetivos generales, mientras que COPLAMAR apostaba a aprovechar la potencialidad productiva de los grupos marginados, para que a través de la generación de empleo y fuentes de producción estas familias pudieran superar el rezago; PRONASOL además de buscar crear las condiciones necesarias para la igualdad de oportunidades y alcanzar el pleno desarrollo de las capacidades de la población, incluía como uno de los objetivos principales la participación social dentro de uno de los fines la Reforma del Estado, que permitiera pasar de un Estado propietario a uno solidario.

PROGRESA se aleja de los objetivos reformistas de los dos anteriores programas, ya que éste es mucho más focalizado y específico en sus metas y alcances, su fin principal es romper con el círculo de la pobreza a través de la atención de sólo tres rubros: educación, alimentación y salud. La idea es

combatir la pobreza extrema de una manera más eficiente, lo que implica identificar de manera más exacta al grupo objetivo sin desviar recursos a quienes no formen parte de los grupos clasificados como pobres extremos. Este programa es el que mejor retoma las recomendaciones del Banco Mundial en el sentido de priorizar la inversión en rubros sociales y dejar a un lado la cuestión del empleo.

Ya dijimos que PRONASOL proponía una Reforma de Estado en el marco de un proceso de modernización del país. Parte del discurso se basaba en la idea de que a pesar del éxito que pudieron alcanzar los gobiernos anteriores a este sexenio, la reorientación del gasto para atender el crecimiento urbano-industrial no incorporó a amplios grupos de la población nacional, quienes quedaron excluidos de los beneficios del desarrollo. En consecuencia, al permanecer un marcado patrón de desigualdad social, se fue requiriendo de un nivel cada vez mayor de gasto gubernamental en bienestar, el cual quedaba limitado a la atención de los sectores organizados de las ciudades, sin alcanzar a los estratos más pobres y menos organizados de la población.

La prolongada caída de los precios del petróleo, la escasez de recursos financieros y la elevación de las tasas internacionales de interés que regían los contratos de la deuda externa, ponían en evidencia la imposibilidad de continuar por la misma senda. Además de que la burocratización de la gestión gubernamental impidió la cooperación entre las comunidades y el gobierno.

Según el gobierno de Carlos Salinas, el aumento en la disponibilidad de recursos no resultaba suficiente para remontar los rezagos históricos, por lo que decidieron promover la participación social y organizada y hacer de PRONASOL "un instrumento de política pública encargado de

transformar el ejercicio del gasto público, en lo operativo, lo técnico, pero fundamentalmente en lo social y lo político"<sup>123</sup>.

Este gobierno se planteaba una Reforma en la Política Social basada en lo siguiente:

- Ampliar la cobertura de la política social hacia una reapropiación de los espacios públicos y gubernamentales por la sociedad en movimiento.
- Aumentar la eficacia social de las políticas públicas, lo que requiere de un nuevo dibujo institucional que modifique prácticas burocráticas, abriendo nuevos canales de participación social.
- Convertir el nuevo perfil de la sociedad contemporánea en el eje dinamizador de un nuevo pacto social.
- Por último, la tendencia de la política social debe ser compatible con esquemas de finanzas públicas sanas y de promoción abierta a la economía fundada en una mayor intervención de la sociedad y en una reorientación estratégica del Estado.

Sin embargo, ya desde el sexenio de José López Portillo, se planteaba una reforma en las políticas del Estado, ya que se aceptaba que las transferencias gubernamentales estaban concentradas en la población asalariada urbana y, por tanto, compensaban parcialmente a los grupos sociales de mayores ingresos. En cambio, la población marginada no mejoraba su situación a través de las transferencias, pues recibía una parte menos que proporcional de ellas. Se hacía evidente que se tenía una amplia cobertura en la población asalariada urbana y muy escasa en el resto de la población.

---

<sup>123</sup> Consejo Consultivo del Pronasoel, *El Programa Nacional de Solidaridad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 21.

Esta prioridad resultaba consistente con la política de desarrollo económico centrada en la industrialización del país, puesto que la adecuada satisfacción de las necesidades esenciales de la población asalariada y de sus familiares aseguraba una reproducción de la fuerza de trabajo.

A pesar de ello, en el documento *Necesidades esenciales y estructura productiva de México*, publicado por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, se reconocía, ya desde entonces, que en la etapa de desarrollo por la que atravesaba el país, la nueva inserción en las relaciones internacionales y la necesidad de alcanzar la autosuficiencia alimentaria exigían otra política de desarrollo. Igualmente, se aceptaba que el sistema político necesitaba de una mayor participación del campesino y de la población marginada urbana en los procesos democráticos para establecer con ello un nuevo pacto social. "Por esto, la política que ha privilegiado a los asalariados organizados del medio urbano no puede continuar... Se requiere de una nueva estrategia de desarrollo cuya premisa fundamental sea la decisión política de satisfacer, en un plazo perentorio, las necesidades esenciales de toda la población"<sup>126</sup>.

Este documento proponía que esta nueva estrategia se basara en cuatro aspectos<sup>127</sup>:

1. Convertir en derecho universal de toda la población el acceso a los satisfactores esenciales.
2. Desmercantilizar gradualmente los satisfactores esenciales.
3. Buscar la cobertura universal de las transferencias públicas y estimular la ampliación de las privadas.

---

<sup>126</sup> Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, *Necesidades esenciales y estructura productiva en México*, México, 1982, p. 74.

<sup>127</sup> *Ibidem*, p. 75.

4. Tratar de asegurar a toda la población ingresos equivalentes, por lo menos, al costo monetario de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales.

En el primer punto se proponía desvincular el derecho a la salud y a la vivienda del derecho del trabajo para que pudieran adquirir un carácter universal, hacer explícito el derecho a la alimentación y ampliar el derecho a la educación gratuita a 10 grados.

En el segundo aspecto, la desmercantilización progresiva de los satisfactores esenciales suponía convertir algunos satisfactores, que actualmente se adquieren a través del mercado, en satisfactores otorgados mediante transferencias o autoproducidos. Por otra parte, suponía que algunos bienes y servicios que se producen o se prestan con propósito de lucro pasaran, total o parcialmente, a producirse o prestarse sin ese propósito, por el Estado o por organizaciones particulares.

El tercer campo de esta propuesta, comprendía los servicios de salud, de educación básica para niños y adultos y la infraestructura de agua y drenaje. El Estado debe y puede estimular su desarrollo, tanto en su contenido como en el monto de la población a la que benefician. Comedores subsidiados en fábricas y oficinas; tiempo y facilidades para la educación y capacitación de adultos; tiendas sin propósito de lucro; apoyo a actividades deportivas, recreativas y culturales; transporte; y apoyo para la construcción y renta de viviendas.

El cuarto punto, suponía alcanzar dos objetivos: 1) asegurar a toda la población ingresos equivalentes, por lo menos, al mínimo legal; y 2) aumentar gradualmente este mínimo para que permita el acceso a la parte mercantil y/o autoproducida de la Canasta Básica<sup>128</sup>.

Para el gobierno de Carlos Salinas de Gortari la generalización de los derechos sociales se lograría a través del afianzamiento del Estado de derecho, mientras que para López Portillo, este elemento no resultaba suficiente ya que existían grandes desigualdades jurídicas que tendrían que reformarse para lograr que la satisfacción de las necesidades básicas fueran en los hechos, derechos universales de los mexicanos.

Asimismo, mientras que la reforma que proponía el gobierno de Salinas de Gortari, pretendía el retiro paulatino del Estado, la de José López Portillo proponía hacer de las transferencias públicas una cobertura universal, abarcando espacios que se podían y se debían atender por parte del Estado.

La participación ciudadana también era vista desde una óptica diferente, para el gobierno de Salinas, ésta debía recuperar espacios que le habían sido arrebatados por el Estado interventor, debía de ser la sociedad el eje dinamizador de la democracia y el crecimiento económico. En cambio, para López Portillo, la participación ciudadana se entendía no como un sustituto de las tareas del Estado, sino como una capacidad organizativa que pudiera influir en la toma de decisiones de carácter público, que pudiera incidir en la planeación e instrumentación de políticas de bienestar social.

---

<sup>128</sup> *Ibidem*, p. 76

En esta discusión de la reforma del Estado podemos observar claramente que el gobierno de José López Portillo aún abogaba por un Estado de bienestar en el que éste se responsabilizara de las necesidades materiales de los ciudadanos. Mientras que el discurso de Carlos Salinas se enmarcaba en la idea neoliberal de menos Estado, pues la actitud paternalista o interventora adormece el esfuerzo individual y propicia la ineficacia..

#### *4.2.3 Programas Sectoriales*

Según los objetivos de cada programa. se definieron programas sectoriales, vertientes o componentes de manera estratégica con la finalidad de alcanzar las metas trazadas (posteriormente se detallará el trabajo realizado por estos programas).

Los programas sectoriales que COPLAMAR acordó con las diversas entidades del Gobierno Federal. fueron los siguientes<sup>129</sup>:

- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)-COPLAMAR de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria.
- Comité Nacional Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO)-COPLAMAR de Abasto a Zonas Marginadas.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)-Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH)-COPLAMAR de Capacitación y Empleo Cooperativo para el Fomento de Recursos Naturales en Zonas Marginadas.

---

<sup>129</sup> Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. *Memoria de Actividades 1976-1982*, México, 1982.



- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAPO)-COPLAMAR de Mejoramiento de la Casa Rural en Zonas Marginadas.
- SARH-COPLAMAR de Desarrollo Agroindustrial para Zonas Marginadas.
- Pacto de Coordinación Intersectorial SARH-Secretaría de Comercio (SECOM)-Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)-Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEP-AFIN)-CONASUPO, Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL)-Fertilizantes de México (FERTIMEX)-Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera (ANAGSA)- Productora Nacional de Semillas (PRONASE)-COPLAMAR para crear un Sistema de Servicios Integrados de Apoyo a la Economía Campesina en Zonas Marginadas.
- Comisión Federal de Electricidad (CFE)-COPLAMAR de Electrificación en Zonas Marginadas.
- Secretaría de Educación Pública (SEP)-COPLAMAR de Casas-Escuela para niños de zonas marginadas.
- SAHOP-COPLAMAR de agua potable y caminos para zonas marginadas.

Además de que participaban en este esfuerzo otras instituciones como: el Instituto Nacional Indigenista; la Comisión Nacional de Zonas Áridas; Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital; La Forestal FCL; el Fideicomiso del Fondo Candelillero para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos; los Productos Forestales de la Tarahumara; el Fideicomiso de la Palma; la Promotora del Magüey y del Nopal; el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías y la Compañía Forestal de la Lacandona.

Por su parte PRONASOL se dividía en tres vertientes<sup>130</sup>:

1. Vertiente de bienestar social, que se refería al mejoramiento inmediato de los niveles de vida, en las áreas de salud, alimentación, educación, vivienda y servicios básicos.

Aquí participaba la SEP, el Comité Administrador del Programa Federal de la Construcción de Escuelas (CAPFCE), la Comisión del deporte (CONADE), el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), el Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA), el CONALEP, el Consejo Nacional de Ciencia u Tecnología (CONACYT), la Secretaría de Salud, el IMSS, el ISSSTE, el DIF; el Instituto Nacional de la Senectud (INSEN), la SARH y la Secretaría de la Reforma Agraria, entre otros.

2. Vertiente productiva, pensada para generar oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos, con apoyo a actividades agropecuarias, agroindustriales, microindustriales, piscícolas, forestales y extractivas.

En este rubro participaban las Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la SHCP, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Banobras, Nafin, Banrural, la SARH, el Instituto Nacional de Capacitación Rural, La Forestal FCL, la SARH, el Fideicomiso para la Administración de las Reservas Territoriales, la Secretaría de Pesca, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Instituto Nacional de Ecología, el Instituto

<sup>130</sup> Coordinación del Programa Nacional de Solidaridad. *Programa Nacional de Solidaridad. Información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa del 1° de diciembre de 1988 al 31 de agosto de 1994*, México, 1994, pág. 63.

Nacional Indigenista (INI), el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Pesca y la Comisión Nacional de Zonas Áridas.

3. Vertiente de desarrollo Regional, este era un programa de apoyo para el desarrollo de regiones específicas. En él participaban la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), el Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX), Aeropuertos y Servicios Auxiliares y la SEDESOL.

A su vez PROGRESA está integrado por tres componentes estrechamente vinculados entre sí<sup>131</sup>:

1. Componente Educativo: apoyos educativos para facilitar que los niños y jóvenes cursen la educación básica completa. Fomentar su matriculación y asistencia regular a la escuela. Al mismo tiempo se proporcionarán apoyos dirigidos a fortalecer la oferta y la calidad de los servicios educativos.
2. Componente de Salud: Atención básica a la salud de todos los miembros de la familia, fomentando un cambio en la orientación y utilización de los servicios de salud; con la participación, tanto de las familias como de las instituciones proveedoras de servicios, que derive en una actitud preventiva, el fomento en el cuidado de la salud y la adecuada vigilancia de la nutrición familiar.

---

<sup>131</sup> Coordinación del Programa de Educación, Salud y Alimentación. *Programa de Educación, Salud y Alimentación*, p. 39.

3. Componente Alimenticio: apoyos para mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional de las familias pobres, haciendo hincapié en los niños y niñas, así como en las mujeres, por ser los miembros de la familia que más sufren carencias alimenticias.

#### *4.2.4 Educación*

COPLAMAR definía el mínimo en el rubro de educación a partir de lo que establece la Constitución Mexicana y la Ley Federal de Educación respecto a la obligatoriedad de la educación primaria para todos los mexicanos. Establecía que alcanzar tal nivel educativo implicaba el dominio integral de la lectura y escritura, bases para el conocimiento científico y crítico de la realidad social y natural, algunos conocimientos tecnológicos y artísticos, el dominio de las operaciones aritméticas elementales, formación cívica en la solidaridad nacional e internacional y actitudes para el desempeño de la vida social y laboral.

Se consideraba a la población sin el mínimo educativo a los mayores de 15 años que no cursaron la educación primaria completa.

La escolaridad promedio de la población mexicana en 1970 era de 3.5 grados, lo que definía al país como una sociedad de tercer año de primaria. Se identificaban como factores causantes del rezago a tres variables: la no inscripción, la deserción y el egreso de los servicios de educación de adultos.

El primer problema (no inscripción) se analizaba a través de la atención a la demanda de dicho nivel educativo, en tanto que la deserción se veía como resultado de la eficiencia interna del mismo.

Los recursos físicos y humanos (material escolar, material didáctico y maestros) en calidad y oportunidad eran distribuidos por entidades, municipios y localidades, siguiendo el mismo patrón de los recursos financieros, con lo que finalmente las escuelas de las zonas marginadas operaban en condiciones más desfavorables que las regiones más desarrolladas.

La falta de estímulos a los maestros en las zonas marginadas facilitó el desarraigo de los mismos. Los recursos técnicos con que contaba el maestro eran más pobres en las zonas marginadas, lo que afectaba la calidad de su trabajo docente.

Asimismo, se identificaba la deserción de los alumnos con sus necesidades de trabajo o a la falta de medios para asistir materialmente a la escuela, o a deficiencias nutricionales que disminuían su rendimiento hasta alejarlo finalmente de las aulas.

COPLAMAR explicaba que la educación tenía un costo de oportunidad y costos indirectos. Los costos de oportunidad se referían a que aún cuando la educación fuera completamente gratuita, se consideraba que por el sólo hecho de estudiar, se paga un costo de oportunidad que corresponde a los ingresos que el individuo deja de percibir en tanto estudia.

Además, si al costo de oportunidad se suman los costos indirectos (material escolar, cuotas voluntarias, transporte, etc), se podía concluir que a pesar de la gratuidad, la educación primaria resultaba onerosa.

Para atender los rezagos en la educación se estableció el programa SEP-COPLAMAR de Casa-Escuela para Niños de Zonas Marginadas. La SEP, a través del programa "Primaria para todos los

niños", implantó nuevos tipos de servicio educativo que respondieran a las necesidades de los distintos grupos de población, a fin de lograr que la educación primaria llegara hasta las localidades que no contaran con ella.

Este programa, cuyo objetivo era conseguir que todos los niños de seis a 14 años tuvieran oportunidad de ingresar a la educación primaria y la posibilidad de terminarla, estableció el fortalecimiento de albergues escolares y la creación de Casas-Escuela para unos 4 mil 500 niños de localidades dispersas.

El objetivo del programa era construir estas Casas-Escuela para niños de 9 a 14 años, provenientes de poblados pequeños de difícil acceso y aguda dispersión, cuyas familias percibieran menos del salario mínimo o fueran migrantes estacionados por razones de trabajo.

Estas instituciones se ubicaron en poblaciones que contaran con planteles educativos en los que se impartiera la educación primaria. Durante el ciclo escolar los menores recibían hospedaje, alimentación y apoyo extraescolar de carácter tecnológico, artístico y físico.

En cada Casa-Escuela se daba atención a un promedio de 216 niños y en total se construyeron 36 Casa-Escuelas en 1980, cuatro en 1981 y una más en 1982<sup>132</sup>.

A decir de COPLAMAR, la importancia de estas instancias estribaba en sus aspectos cualitativos, ya que constituían un esfuerzo radical, extremo, para proporcionar educación primaria a niños que de otra suerte no serían beneficiados a través de ningún otro de los sistemas existentes.

Por su parte PRONASOL dentro de la vertiente de bienestar social, contaba con el Programa de Infraestructura educativa, que tenía por objeto apoyar la creación de nuevos espacios educativos. Aquí se enmarcaban otros programas como el de "Escuela Digna" que se dedicaba a la rehabilitación y mantenimiento de la calidad educativa; "Escuelas en Solidaridad" que pretendía dar apoyo integral a 100 escuelas primarias por estado con los índices más elevados de reprobación y deserción; "Niños en Solidaridad" que brindaba apoyo a niños de escasos recursos para inducirlos a terminar la educación primaria, dotándolos de becas económicas, dispensa y atención médica; "Maestros Jubilados" destinado a incorporar a maestros jubilados a las campañas de alfabetización y el programa de "Apoyo a Servicio Social" que otorgaba becas a pasantes de educación superior para que prestaran su servicio social en proyectos de beneficio comunitario.

En 6 años de operación del Programa de Infraestructura Educativa su cobertura se extendió a las 32 entidades federativas. Los resultados fueron de 81, 350 espacios educativos construidos que abatieron un 99.2 por ciento el rezago nacional existente en 1988. Los trabajos beneficiaron a 3, 290, 077 alumnos, cifra que equivale al 16.5 por ciento de los alumnos matriculados en educación básica en el ciclo escolar 1992-1993<sup>133</sup>.

Asimismo, el número de alumnos por grupo disminuyó. En el ciclo escolar 1987-1988 se tenía en preescolar un promedio de 23.5 alumnos por grupo, en primaria 24.6 y en secundaria 37.1; para el ciclo escolar 1992-1993 el índice disminuyó a 20.2, 23 y 31.9 alumnos por grupo. Aumentó el índice de atención a la demanda, mientras que en el ciclo escolar 1987-1988 en preescolar fue del 62.1 por

---

<sup>132</sup> Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, *Memoria de Actividades 1976-1982*, México, 1982, p. 374.

<sup>133</sup> Coordinación del Programa Nacional de Solidaridad, *Programa Nacional de Solidaridad. Información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa del 1.º de diciembre de 1988 al 31 de agosto de 1994*, México, 1994, p. 67.

ciento, en primaria de 98 por ciento y en secundaria del 83.2 por ciento; en el ciclo escolar 1991-1992 los índices subieron a 66.5, 98.6 y 84 por ciento respectivamente<sup>134</sup>.

El 70 por ciento de las acciones se orientaron particularmente en beneficio de las zonas rurales e indígenas y el 30 por ciento hacia las colonias populares de las áreas metropolitanas<sup>135</sup>.

Entre los principales resultados y aspectos relevantes de los demás programas de educación de PRONASOL destacan los siguientes:

- "Niños de Solidaridad": este programa se operaba directamente por el gobierno municipal en coordinación con las autoridades educativas y la comunidad escolar organizada en comités de Solidaridad. La comunidad escolar decidía qué niños serían beneficiados y la coordinación del programa concertaba los apoyos con las instituciones federales y estatales participantes. Los Niños de Solidaridad recibían mensualmente una beca de 118 nuevos pesos, despensa familiar básica y cuatrimestralmente servicio médico<sup>136</sup>.

Sus principales resultados fueron 1, 169, 932 niños becados; más de 27, 000 escuelas públicas incorporadas; 18.2 millones de despensas entregadas y más de 4.4 millones de consultas médicas proporcionadas<sup>137</sup>.

---

<sup>134</sup> *Ibidem*, p. 67.

<sup>135</sup> *Ibidem*, p. 67.

<sup>136</sup> *Ibidem*, p. 72.

<sup>137</sup> *Ibidem*, p. 72.



- “Maestros pensionados y jubilados en Solidaridad”: los maestros jubilados incorporados al programa colaboraban en las siguientes áreas de trabajo: salud, cultura, agroindustrial, educación, ecología y en programas relacionados con su perfil profesional.

Por su colaboración recibían mensualmente un estímulo en el orden de 1 a 1.5 salario mínimo, cubriendo un mínimo de 15 horas semanales.

PROGRESA menciona en sus documentos que la educación es un factor fundamental para la incorporación plena de los individuos a la vida social, política y económica del país. La educación — y en especial la educación de las mujeres— tiene un impacto sustancial en el bienestar de las familias, ya que por esta vía logran el acceso a la información y a los conocimientos necesarios para aprovechar los recursos y servicios a su alcance, y están en mejores condiciones para cuidar su salud y su alimentación<sup>138</sup>.

En el área educativa, el programa orienta sus acciones tanto a atender la oferta de los servicios como a apoyar la incorporación, permanencia y aprovechamiento escolar de los niños y jóvenes.

En el aspecto de fortalecimiento de la oferta de servicios educativos, se buscaba que hubiera escuelas primarias y secundarias suficientes para satisfacer la demanda en las localidades donde recibieran instrucción los hijos de las familias beneficiarias, que su infraestructura satisficiera estándares adecuados y que cuenten con el equipamiento y el mobiliario escolar suficiente. También se requería brindar apoyo a los programas de actualización dirigidos a los docentes y directivos de las escuelas para reforzar su desarrollo profesional y mejorar la calidad de la enseñanza.

Para alentar la asistencia y el rendimiento escolar, el programa proporcionaba 2 tipos de apoyo a las familias participantes: becas educativas para cada uno de los hijos e hijas menores de 18 años que cursaran entre el tercer grado de primaria y el tercero de secundaria, y útiles escolares o apoyo para su adquisición para los hijos inscritos en los grados anteriormente mencionados<sup>139</sup>.

Las becas se otorgaban durante los meses del ciclo escolar. Su monto era creciente a medida que el grado que se cursaba fuera más alto. Además, en el nivel de secundaria las becas para las mujeres eran ligeramente superiores a las de los hombres, con el objeto de estimular su asistencia escolar.

Los integrantes de las familias beneficiarias insertos entre el tercer y sexto grados de primaria recibían al inicio del ciclo escolar un apoyo monetario para adquirir útiles escolares, o un paquete de dichos útiles. Al inicio del segundo semestre del ciclo escolar se otorgaba, a todos los alumnos beneficiarios del programa, inscritos entre el tercer y el sexto grado de primaria, un apoyo monetario adicional para la reposición de útiles escolares<sup>140</sup>.

Los hijos de las familias beneficiarias menores de 18 años que estaban inscritos entre el primer y el tercer grado de secundaria recibían un único apoyo monetario anual para la adquisición de útiles escolares al inicio del ciclo escolar.

---

<sup>139</sup> Coordinación del Programa de Educación, Salud y Alimentación, *Programa de Educación, Salud y Alimentación*, p. 30.

<sup>139</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>140</sup> *Ibidem*, p. 9.

## Monto mensual de las becas educativas (en pesos)

Grado	Hombres	Mujeres
<b>Primaria</b>		
Tercero	60	60
Cuarto	70	70
Quinto	90	90
Sexto	120	120
<b>Secundaria</b>		
Primero	175	185
Segundo	185	205
Tercero	195	225

Fuente: Presidencia de la República, *Programa de Educación, Salud y Alimentación*, pág. 41.

Según el análisis de PROGRESA, los montos de las becas representaban aportaciones que elevaban, en promedio, los ingresos de los hogares en aproximadamente 15 por ciento por encima de los ingresos derivados por el trabajo de los niños y los jóvenes<sup>141</sup>.

Para recibir los apoyos del componente educativo, los padres debían inscribir a sus hijos a la escuela y velar que asistieran con regularidad. Para que los estudiantes de las familias participantes de PROGRESA recibieran la beca educativa, debían contar con al menos 85 por ciento de asistencia del número de días que conformaran el calendario escolar<sup>142</sup>.

En el rubro de educación, los tres programas buscan proporcionar a los sectores marginados o en extrema pobreza los recursos necesarios para acceder a la educación y permanecer en la escuela. Los tres programas buscaban, de cierta forma, favorecer el principio de equidad en el acceso, pero COPLAMAR centró gran parte de sus esfuerzos en atender la oferta educativa a través de la construcción de la infraestructura necesaria para llevar a cabo los objetivos establecidos.

<sup>141</sup> *Ibidem*, p. 42.

<sup>142</sup> *Ibidem*, p. 44.

PRONASOL también dedica parte de sus recursos a atender la oferta pero en menor medida que COPLAMAR, pues se encuentra dentro del marco de un gobierno que busca aminorar los gastos gubernamentales. En cambio, PROGRESA se dedica exclusivamente a apoyar la demanda a partir de becas y transferencias en especie, perdiendo importancia la oferta de educación.

#### *4.2.5 Salud*

En el diagnóstico de mínimos de salud, decía COPLAMAR que el desarrollo económico tendió a generar las condiciones sociales necesarias para expandir los servicios de salud y seguridad social, con el fin primordial de reproducir la fuerza de trabajo. Sin embargo, los servicios sociales y la reducción de la incidencia de las epidemias no habían alcanzado a beneficiar a los marginados de la sociedad<sup>143</sup>.

Por otro lado, aceptaba que el desarrollo masivo de los servicios de salud no había sido suficiente para lograr el abatimiento de la enfermedad, o al menos de aquella cuya causa más común es la pobreza en la que se vive. Los servicios de salud existentes resultaban incapaces para atender de manera masiva a la población.

Tomando en cuenta que la relación entre la mayoría de las enfermedades y la malnutrición es directa y causal, adquiere especial relevancia el hecho de que en 1970 el 23 por ciento de los habitantes no consumía huevo, el 21 por ciento no comía carne, casi el 40 por ciento no consumía leche y el 70 por ciento y 23 por ciento no consumían pescado ni pan respectivamente<sup>144</sup>.

<sup>143</sup> Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, *Mínimos de Bienestar I. Resumen*, México, 1979, p. 95.

<sup>144</sup> *Op. cit.*, pág. 98.

En 1975, las dos enfermedades con más altos índices de mortalidad fueron: la influenza, neumonía, enteritis y otras enfermedades diarreicas; todas ellas enfermedades curables y prevenibles.

La seguridad social en ese mismo año, cubría al 35.57 por ciento de la población, correspondiéndole el 27.16 por ciento al IMSS, cuyos servicios beneficiaron al 6.3 por ciento de la población rural del país<sup>145</sup>.

La Secretaría de Salud y Asistencia (SSA), a la que corresponde atender a la población no cubierta por la seguridad social, para 1976 manejaba un presupuesto igual al 5.4 por ciento del gasto público federal destinado al desarrollo social, mientras que el IMSS alcanzaba de ese mismo gasto el 31 por ciento y el ISSSTE el 16.8 por ciento. De la inversión destinada a hospitales y centros asistenciales, en 1977 a la SSA le correspondió el 5.7 por ciento y al IMSS el 49 por ciento<sup>146</sup>.

COPLANAR hace un interesante diagnóstico sobre la situación de las instituciones dedicadas a atender la salud de la población, en el que sobre sale lo siguiente:

Los problemas sanitarios se atienden por tres tipos de instituciones: las asistenciales, financiadas por el Estado y aportaciones de pago de los usuarios; las de seguridad social, con aportaciones del gobierno, patrones y trabajadores; y las privadas, que prestan servicios de salud a cambio de la remuneración correspondiente.

---

<sup>145</sup> Op. cit., pág. 99.

<sup>146</sup> Op. cit., pág. 100.

Las instituciones de seguridad social atienden a los trabajadores asegurados y sus familias; la SSA, teóricamente, atiende a toda la población que no está cubierta por la seguridad social; y las privadas sólo a un reducido sector de la población que por su poder de compra puede tener acceso a ellas.

De todas las instituciones de salud para 1977, era el IMSS la que tenía mayor cobertura poblacional, ya que en ese año cubría al 73.5 por ciento de la población asegurada y el 26 por ciento de la población total del país. El IMSS sólo concentra sus esfuerzos en los sectores más productivos de la sociedad que generalmente se encuentran en las áreas urbanas; en 1975 el 89 por ciento de los beneficiarios del IMSS residían en las ciudades y sólo el 11 por ciento restante en el campo<sup>147</sup>.

El ISSSTE protegía para 1977 al 19 por ciento de la población que gozaba de seguridad social y el 6.7 por ciento de la población total del país. Las demás instituciones que proporcionaban servicios de seguridad social a sus trabajadores (PEMEX, FFCC, SEDENA y SMN) cubrían el 7.3 por ciento de la población beneficiaria y el 2.6 por ciento de la población total<sup>148</sup>.

Con respecto a camas hospitalarias, se registró una disponibilidad de 1.5 por cada mil habitantes. El IMSS y el ISSSTE concentraban en 1975 el 43 por ciento y el 10 por ciento del total de camas, para la atención del 32 por ciento de la población total del país, mientras la SSA, con una cobertura teórica del 64 por ciento de la población, disponía del 29.5 por ciento de las camas existente<sup>149</sup>.

<sup>147</sup> *Ibidem*, p. 111.

<sup>148</sup> *Op. cit.*, pág. 112.

<sup>149</sup> *Op. cit.*, pág. 114.

El IMSS concentraba el 43.7 por ciento del total de médicos y la SSA sólo el 27.7 por ciento; en el IMSS había 175 personas por cada médico, mientras que en la SSA existía un médico por cada 4, 087 habitantes<sup>150</sup>.

Por ello, resultaba apremiante crear un programa que atendiera a la población desprotegida y que redujera el rezago de la SSA. Para atender esta situación, se constituye el Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria IMSS-COPLANAR. Tal programa tenía como finalidad establecer y operar servicios de salud que comprendieran, además de servicios médicos, preventivos y curativos, servicios de educación para la salud, orientación nutricional y promoción del saneamiento.

Dichos servicios se prestaban mediante la instalación de Unidades Médicas Rurales o Urbanas y de Clínicas-Hospitales de Campo, en localidades que carecieran de servicios médicos, para beneficiar a sus habitantes, los que sin estar afiliados al IMSS, contribuían con aportaciones en efectivo o con la realización de trabajos personales necesarios para la comunidad.

En este programa se señalaba que en México las enfermedades parasitarias e infecciosas, del aparato respiratorio, anemias, avitaminosis y perinatales eran causantes del mayor número de muertes, sobre todo en los grupos más pobres de la población y en particular en los recién nacidos y menores de edad que habitan en las zonas rurales marginadas. El 43 por ciento de las defunciones que ocurrían en el país eran de menores de 5 años y la tasa de mortalidad infantil equivalía a 46.6 por mil nacidos vivos<sup>151</sup>.

<sup>150</sup> Op. cit., pág. 114.

<sup>151</sup> Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, *Memoria de Actividades 1976-1982*, México, 1982, p. 115.

Lo anterior reflejaba que la mayor parte de los problemas de salud en el país encontraban su origen en la pobreza, ignorancia e insalubridad de las zonas marginadas, rurales y urbanas.

Durante la primer etapa del programa, en 1979, se establecieron y operaron 890 Unidades Médicas Rurales, y durante la segunda, en 1980 se completaron 2 mil de estas unidades. En una tercer etapa, en 1982, se alcanzaron 3 mil 24 Unidades Médicas. Se incorporaron también al programa 61 Clínicas Hospitalarias de Campo<sup>152</sup>.

En las Unidades Médicas se ofrecía un nivel de atención médica primaria sin servicio de hospitalización. En caso de necesitarse el servicios, se trasladaba al enfermo a la Clínica-Hospital de Campo más cercano.

Las Unidades Médicas Rurales eran atendidas por un médico en servicio social y por una auxiliar de salud. Cada Unidad prestaba atención aproximadamente de 3 mil 500 a 5 mil personas y estaban dirigidas a la medicina curativa a nivel primario, a la materno-infantil, a la planificación familiar, a la promoción del saneamiento, a la educación para la salud, al control de enfermedades transmisibles, crónicas y degenerativas, y a la enseñanza e investigación<sup>153</sup>.

Estas clínicas y unidades médicas tuvieron la posibilidad de brindar atención médica a 18 millones de habitantes del medio rural, se instalaron en mil 536 municipios, con la posibilidad de dar acceso a la medicina institucional a 27 mil 523 localidades en 31 estados, la población beneficiaria de este

---

<sup>152</sup> *Ibidem*, p. 116.

<sup>153</sup> *Ibidem*, p. 117.



programa representó el 25 por ciento de los habitantes del país y el 63 por ciento de la población rural<sup>154</sup>.

Con relación a PRONASOL, dentro de la vertiente de bienestar social, se enmarcaban los programas de beneficio social familiar que tenían como objetivo incorporar la atención médica a las comunidades rurales y urbanas que no contaran con ningún servicio institucional, además de ampliar la infraestructura existente y continuar con la descentralización de servicios hacia las entidades federativas.

Estos programas estaban integrados por: "IMISS-Solidaridad", dedicado a la infraestructura básica hospitalaria en comunidades rurales e indígenas a fin de incorporar los servicios de salud a las comunidades que carecieran de él; "Hospital Digno", encargado de la rehabilitación y equipamiento de hospitales públicos y; los centros de atención a la salud y de bienestar social.

Se calculaba que en 1988, 14 millones de habitantes no tenían acceso a los servicios institucionales de salud. La mitad de los fallecimientos, entre los niños de las familias pobres, ocurrían por la combinación de enfermedades infecciosas con desnutrición<sup>155</sup>.

Desde ese mismo año, el gobierno fijó como prioridad orientar los servicios al fomento y cuidado de la salud y a prevenir las enfermedades entre los grupos de escasos recursos, sobre todo en las zonas indígenas y rurales más apartadas del país. Se planteó otorgar mayor importancia a la atención de

<sup>154</sup> *Ibidem*, p.p. 121-122.

<sup>155</sup> Secretaría de Desarrollo Social. *Programa Nacional de Solidaridad. Información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa del 1° de diciembre de 1986 al 31 de agosto de 1994*. México, 1994, p. 81.

primer nivel, a la ampliación de la cobertura, la prevención de enfermedades infecciosas y a la participación comunitaria en el cuidado de la salud.

En el sexenio de 1988-1994, se construyeron y equiparon alrededor de 180 hospitales y se rehabilitaron y ampliaron otros 175. Asimismo, se rehabilitaron, ampliaron y equiparon 4, 373 centros de salud, lo que representó un incremento en la atención del 75.5 por ciento<sup>156</sup>.

El programa IMSS-Solidaridad se creó con el fin de ampliar la atención médica a la población carente de este servicio y de continuar las acciones del programa IMSS-COPLAMAR.

En el periodo de 1989-1994, Solidaridad en coordinación con el IMSS construyó mil 146 Unidades Médicas Rurales de primer nivel y se rehabilitaron y equiparon 95 más. El 52.9 por ciento de estas unidades se encuentran en municipios clasificados en categorías de alta y muy alta marginación: Veracruz, Oaxaca, Puebla, Chiapas e Hidalgo<sup>157</sup>.

El programa Hospital Digno pretendía lograr o mejorar la calidad y calidez de la atención médica a través de la suficiencia de equipos, un trato respetuoso a los usuarios, un máximo grado de limpieza e higiene, comodidad y confort en los servicios del hospital y una participación activa de la comunidad en torno a sus hospitales y su personal. En este programa se dignificaron 234 hospitales, lo que representó ampliar la cobertura del más del 24 por ciento de los hospitales del país<sup>158</sup>.

<sup>156</sup> *Informe*, p. 83.

<sup>157</sup> *Informe*, p. 87.

<sup>158</sup> *Informe*, p. 90.

El componente de salud de PROGRESA buscaba ampliar y mejorar la cobertura de servicios de atención primaria a fin de reducir la incidencia de enfermedades en los miembros de las familias y mejorar los niveles de salud de sus integrantes, además de propiciar un cambio sustancial y perdurable en la conducta de las familias que derive en una actitud preventiva<sup>159</sup>.

También en este componente se puso especial atención a las mujeres, principalmente a las embarazadas y en lactancia, así como a los niños menores de cinco años.

Para lograr estos propósitos PROGRESA fijó cuatro estrategias específicas<sup>160</sup>:

1. Proporcionar de manera gratuita un paquete básico de servicios de salud.
2. Prevenir la desnutrición de los niños, desde la etapa de gestación, otorgando para ello un suplemento alimenticio.
3. Fomentar y mejorar el autocuidado de la salud de las familias y de la comunidad mediante información y capacitación en materia de salud, nutrición e higiene.
4. Reforzar la oferta de servicios de salud para satisfacer la demanda social.

El paquete básico de salud está compuesto por un conjunto de estrategias principalmente de carácter preventivo: saneamiento básico a nivel familiar; planificación familiar; atención prenatal, del parto y puerperio; vigilancia de la nutrición y del crecimiento infantil; inmunizaciones; prevención y cuidado de casos de diarrea en el hogar; tratamiento antiparasitario; prevención y cuidado de infecciones respiratorias; prevención y control de la tuberculosis; prevención y control de

<sup>159</sup> Coordinación del Programa de Educación, Salud y Alimentación. *Programa de Educación, Salud y Alimentación*, p. 44.

<sup>160</sup> *Ibidem*, p. 46.

hipertensión arterial y diabetes mellitus; prevención de accidentes y manejo inicial de lesiones y capacitación comunitaria para el cuidado de la salud.

Parte sustancial de las acciones que PROGRESA desarrollaba con relación a la salud y de mejora de la alimentación, consistieron en la prevención de la desnutrición infantil. Con este propósito se entregan suplementos alimenticios a las mujeres embarazadas y en lactancia, y a los niños de entre cuatro meses y dos años de edad, y cuando se detecte cualquier grado de desnutrición, a los niños entre los 2 y 5 años.

Se estimaba que estos suplementos aportarían el 20 por ciento de los requerimientos calóricos y 100 por ciento de los micronutrientes necesarios<sup>161</sup>.

El componente de salud de PROGRESA, preveía el reforzamiento de la acción educativa para promover cambios de actitudes y hábitos a favor de la prevención de enfermedades, a través de información promovida sistemáticamente y que tomara en consideración las particularidades étnicas y culturales. Las acciones de educación para la salud están dirigidas fundamentalmente a las madres como eje del grupo familiar.

En el área de la salud volvemos a encontrar coincidencias entre los tres programas, pues éstos buscan tanto ampliar y mejorar la cobertura y atención de los servicios médicos, como poner especial atención a la medicina preventiva. Sin embargo, al igual que en educación, COPLAMAR hace una mayor inversión de recursos en la construcción de infraestructura. De hecho, tanto

<sup>161</sup> Op. cit., pág. 46.

PRONASOL como PROGRESA operan en las clínicas y hospitales construidos por el programa IMSS-COPLAMAR. Encontramos nuevamente que PROGRESA especifica mucho más sus objetivos y los centra en las familias, especialmente en los niños y las madres.

#### *4.2.6 Alimentación*

El diagnóstico del mínimo de alimentación que realiza COPLAMAR, lanza una fuerte crítica en contra de los gobiernos que parten de 1940, asegurando que la conformación y crecimiento del sector agropecuario fueron producto de la expansión de las relaciones capitalistas de producción en el campo y de la concentración y acumulación de los medios de producción en manos privadas, lo que favoreció a la hegemonía del capital privado en el proceso de crecimiento agropecuario<sup>162</sup>.

Esto provocaba, por una parte, que el campesino que perdiera sus tierras y se empleara como jornalero y estuviera incapacitado para decidir sobre el tipo de cultivo que sería sembrado y sobre el uso que se le diera al producto, a la vez que el salario recibido nunca compensaría el autoconsumo que pudiera realizar como productor. Por otra parte, las comunidades y campesinos en general, estaban sujetos a la expropiación de sus recursos de tierra, agua y bosques, situación que limitaba sus capacidades productivas. A la vez, eran forzados a una mayor participación en el mercado de productos de origen urbano industrial, lo que ocasionaba en algunos casos la necesidad de vender su producción de alimentos a fin de obtener circulante para la compra de otros bienes.

Afirmaban que podría pensarse que la concentración de recursos agropecuarios en manos privadas, incrementarían la disponibilidad de alimentos a tasas superiores a la del crecimiento de la población,

sustituyendo la producción campesina. Sin embargo, esto no sucedía, ya que la lógica del capital se basa –según palabras del documento– en la maximización de la tasa de ganancia, y la acumulación del sector agropecuario tiene que darse en un contexto nacional, que a su vez, en condiciones de un capitalismo dependiente, estaría delimitado por las necesidades globales del capitalismo a nivel internacional. Por lo que los recursos agropecuarios en manos privadas tenderían a destinarse a la producción de exportaciones<sup>164</sup>.

El diagnóstico que realizó COPLAMAR indicaba que aunque había disponibilidad de recursos naturales, humanos, técnicos y capital para producir bienes agropecuarios en cantidad suficiente, cerca del 60 por ciento de la población no disponía de una dieta normativa mínima que impidiera su deterioro nutricional<sup>165</sup>.

En 1979, el promedio de ingresos por familia en las zonas rurales era de 10 mil 800 pesos anuales, de los cuales se destinaba un 65 por ciento a la alimentación<sup>166</sup>. A los precios promedio de entonces, esa disponibilidad de recursos era suficiente sólo para cubrir las necesidades de dos productos: maíz y azúcar.

Aunado a esto, el intermediarismo y la especulación en el campo, provocaban que los precios de los alimentos fueran mucho mayores que los de las zonas urbanas.

<sup>162</sup> Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, *Informe de Bienestar I. Resumen*, México, 1979, p. 32.

<sup>163</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>164</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>165</sup> Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, *Memoria de Actividades 1976-1982*, México, 1982, p. 269.

Las alternativas en materia de alimentación se basaban en la producción y distribución de cereales, los cuales eran el consumo esencial de la población mayoritaria del país y muchas veces los únicos para amplios grupos rurales.

Al inicio de la administración del Presidente José López Portillo, CONASUPO puso en marcha un programa de abasto rural que esencialmente consistía en la apertura masiva de tiendas rurales. El programa se llamó CONASUPO-COPLAMAR de Abasto a Zonas Marginadas, el cual tenía como objeto garantizar el abastecimiento de productos básicos, principalmente maíz, frijol, azúcar y arroz a los grupos marginados en el medio rural y en las zonas deprimidas, en volúmenes suficientes y a los precios más bajos posibles.

El programa se encontró con el problema de que la operación a base de concesionarios, enfrentados con un mercado en el que los precios de los principales productos básicos significaban tres o cuatro veces más que los precios de CONASUPO (como en el caso del maíz, frijol y azúcar), hacía imposible evitar prácticas de corrupción que se tradujeran en el desvío de los productos a otras tiendas e industrias o en su venta directa al consumidor a precios superiores a los establecidos.

Para la realización del Sistema de Abasto, la Secretaría de Comercio y COPLAMAR gestionaron que los costos de inversión y los gastos iniciales de operación fueran cubiertos por el Gobierno Federal. Asimismo, CONASUPO y su filial DICONSA se comprometieron a procurar la autosuficiencia financiera del sistema.

La operación del programa por parte de CONASUPO y COPLAMAR descansaba básicamente en la participación, organización y supervisión de las propias comunidades beneficiarias para evitar actos de acaparamiento.

La comunidad campesina se incorporaba en un esquema de corresponsabilidad con el Estado para operar las tiendas campesinas y supervisar los almacenes y flujos de mercancía. Para instalar una tienda campesina, era necesario que la comunidad se reuniera en asamblea y un número de jefes de familia representativo aceptara operar dicha tienda.

Asimismo, la comunidad elegía, por medio de asamblea, a seis personas que integraran el comité de vigilancia y administración y al encargado de la tienda. Para 1980, existían en operación 10 mil 96 tiendas campesinas<sup>166</sup>.

En lo que atañe a PRONASOL, en materia de alimentación y abasto en coordinación con CONASUPO y el DIF, el programa participó ampliando la cobertura de la distribución de productos básicos a las áreas en donde existía desnutrición y la oferta privada era insuficiente, o bien, apoyando la alimentación infantil, por medio de la instalación de cocinas comunitarias que estimularan la elaboración de alimentos en común y a la vez indujeran el aprendizaje de hábitos nutricionales adecuados.

En apoyo a la alimentación, PROGRESA otorgaba un monto de dinero a las familias beneficiarias para contribuir a que mejoren la cantidad y la diversidad de su consumo de alimentos y, por esta vía,

<sup>166</sup> Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, *Memorias de Actividades 1975-1980*, México, 1982, p. 274.



elevar su estado nutricional. Este apoyo se determinó en un principio en 90 pesos mensuales, el cual se ha ido actualizando periódicamente para mantener su valor de compra<sup>167</sup>.

Para tener derecho a este apoyo, las familias beneficiarias debían completar sus visitas periódicas de cuidados a la salud y, los padres y madres asistir a las sesiones de educación para la salud.

En materia de alimentación si encontramos grandes diferencias, pues COPLAMAR parte de una crítica hacia la estructura agropecuaria del país y la consideraba a la acumulación de la producción de alimentos en manos privadas como causa principal de la falta de abastecimiento y disponibilidad de alimentos, por lo que el este programa pretendía garantizar el abastecimiento de productos básicos. PRONASOL, por su parte, aunque buscó ampliar la distribución de productos básicos, estuvo más interesado en la construcción de cocinas comunitarias y no tanto en ir a fondo al problema estructural. PROGRESA es el que se separa completamente del tema de la distribución y prefiere abordar el asunto de la alimentación a través de la demanda y no de la oferta de alimentos, es decir, otorgando transferencias en efectivo a las familias.

#### *4.2.7 Vivienda*

Para COPLAMAR el problema de la vivienda ocupaba uno de los lugares principales en la agenda de la política social, ya que no sólo encontraba su importancia en términos de salud y bienestar para la población, sino que además tenía numerosas implicaciones y alcances en el proceso de mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

<sup>167</sup> Coordinación del Programa de Educación, Salud y Alimentación, op. cit., p. 49.

Se consideraba como mínimo de bienestar, en cuanto a la densidad de ocupantes, el de 2 personas por cuarto. En 1960, el 76.42 por ciento de la población no disfrutaba de él, en promedio disponían de un cuarto para cada 3.98 personas; en 1970, el 66.7 por ciento con un promedio de un cuarto por cada 3.96 personas<sup>168</sup>.

El 60.23 por ciento y 50.12 por ciento de los habitantes del campo habitaba en viviendas de sólo un cuarto con un promedio de 4.8 y 5.5 ocupantes por vivienda, para los años 1960 y 1970 respectivamente<sup>169</sup>.

La problemática habitacional en México para el año de 1979 tendía a agravarse, debido a que la construcción de la vivienda en la década de los sesentas había tenido un ritmo de crecimiento inferior al de la población, 2.6 por ciento anual frente a un 3.2 por ciento respectivamente, y en el campo la vivienda creció 0.4 por ciento mientras que la población lo hizo a 1.5 por ciento anual<sup>170</sup>.

En el medio rural, la casa además de servir de protección contra los elementos climáticos, es también centro de trabajo y de distribución, con formas de organización propia para la producción casera y la economía familiar.

En 1980, se formaliza el convenio SAHOP-COPLAMAR para Mejoramiento de la Casa Rural, el cual operaba en todos los poblados ubicados en el área de influencia de las Unidades Médicas Rurales y en aquellas que así se acordara.

<sup>168</sup> Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, *Mínimo de Bienestar I. Resumen*, México, 1979, p. 139.

<sup>169</sup> *Ibidem*, p. 139.

<sup>170</sup> *Ibidem*, p. 148.

El programa tenía como finalidad propiciar mejores condiciones de habitabilidad en el medio rural a través de la construcción de letrinas y fogones; la colocación de ventanas y pisos; el reforzamiento de estructuras de la casa rural y, con obras que permitieran separar los sitios habitados por personas de las áreas destinadas a actividades productivas como huertos, corrales, bodegas y establos.

En este programa eran las propias comunidades las que decidían qué acciones se habían de realizar. Los propios habitantes del pueblo aportaban la mano de obra para el mejoramiento de la vivienda y espacios públicos y proporcionaban los materiales no industriales que se encontraban en la región.

En 1980, se realizaron 19 mil 469 acciones de mejoramiento de la casa rural en 231 localidades marginadas del país, que beneficiaron a 148 mil 888 habitantes<sup>171</sup>.

En 1981, se realizaron 36 mil 298 obras de mejoramiento de la vivienda que beneficiaron a 292 mil 238 habitantes de 470 localidades. Y en lo que iba del año de 1982 se habían realizado en 491 localidades, 36 mil 936 obras<sup>172</sup>.

Este programa estuvo estrechamente vinculado con los logros en materia de salud, ya que gracias a él se pudieron disminuir los altos índices de enfermedades gastrointestinales y neumológicas, así como la contaminación ambiental.

---

<sup>171</sup> Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, *Memoria de Actividades 1975-1982*, México, 1982, p. 370.

<sup>172</sup> *Ibidem*, p. 370.

En esta materia, PRONASOL se dedicó a otorgar apoyo financiero a la población no asalariada y de bajos ingresos de las comunidades rurales y urbano-populares, para construir o mejorar su vivienda.

El programa "Vivienda en Solidaridad" se desarrolló a través de acciones de autoconstrucción, mediante el establecimiento del "crédito de palabra", que consistía en créditos individuales de monto reducido destinados a la adquisición de material de construcción. Era sujeto de crédito quien percibiera un ingreso mensual de hasta 2.5 veces el salario mínimo de la zona económica en donde se desarrollara el programa y fuera propietario del predio con escritura o en proceso de regularización.

Durante 1988-1994, se realizaron 525. 799 acciones de vivienda digna (asignación de apoyos para reparar, reforzar o sustituir los materiales en piso, muros y techo, o bien, para construir un cuarto, cocina o baño) y 188. 495 de vivienda progresiva (apoyos otorgados para la construcción de pies de casa, compuesto por un cuarto de usos múltiples, cocina, fogón y baño), beneficiando a 714. 294 familias<sup>173</sup>.

En este programa la comunidad decidía el tipo de obras a realizar y la contribución que debía aportar cada familia en cuestión de mano de obra o de material de construcción.

PROGRESA no contemplaba entre sus componentes, a la vivienda, sin embargo, el Gobierno Federal incluyó este tema en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, a través del Programa de Vivienda.

<sup>173</sup> Coordinación del Programa Nacional de Solidaridad. *Programa Nacional de Solidaridad. Información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa del 1° de diciembre de 1988 al 31 de agosto de 1994*, México, 1994, p. 105.

El Plan menciona que el parque habitacional del país estaba (en 1995) compuesto por 17.8 millones de viviendas, de las cuales alrededor de 4.6 presentan condiciones de hacinamiento y precariedad. Además, la generación de oferta de vivienda se ha enfrentado al problema de una regulación excesiva que se traduce en un complejo sistema de trámites; multiplicidad en la gravación fiscal; escasez de suelo con vocación habitacional; acceso limitado a fuentes de financiamiento y deficiencia en los sistemas de comercialización de materiales e insumos.

Por otro lado, los problemas que afronta la demanda se deben a los altos precios de las viviendas, la atención crediticia insuficiente, la falta de información de la oferta disponible y los elevados costos que implica el proceso de titulación de la vivienda.

La política de desarrollo social en materia de vivienda que apoyó el gobierno de Ernesto Zedillo, tuvo los siguientes objetivos: orientar el papel del Estado hacia la promoción y coordinación de los esfuerzos de los sectores público, social y privado, para apoyar las actividades de producción, financiamiento, comercialización y titulación de la vivienda; y promover las condiciones para que las familias, en especial las que tienen mayores carencias, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, disfruten de una vivienda digna, con espacios y servicios adecuados, calidad en su construcción y seguridad jurídica en su tenencia.

Para el logro de estos objetivos los sectores social y privado tenían un papel determinante en la ampliación de la oferta de vivienda. En este sentido, la estrategia se basó en las siguientes líneas de acción:

---

- Fortalecimiento institucional de los organismos promotores de la vivienda.
- Desregulación y desgravación.
- Suelo para vivienda.
- Mejoramiento y ampliación de los servicios del financiamiento a la vivienda.
- Autoconstrucción y mejoramiento de la vivienda rural y urbana.
- Fomento tecnológico.

#### *4.2.8 Programas destinados al incremento de la productividad*

Debido a que una gran parte de los objetivos de COPLAMAR se centraban en estrategias tales como el aprovechamiento de la potencialidad productiva de los grupos marginados, la promoción del establecimiento de fuentes de trabajo y la elevación de la eficiencia en la utilización de los recursos se decidió instrumentar, a la par de los programas destinados al bienestar social, un grupo de acciones que buscaban elevar la productividad de las zonas marginadas del país. Entre ellos se encontraban los siguientes:

- Programa STPS-SARH-COPLAMAR de Capacitación y Empleo Cooperativo para el Fomento de Recursos Naturales en Zonas Marginadas: COPLAMAR realizó un cálculo en el que se señalaba que en promedio el número de días de ocupación productiva del campesino no llegaba a cien cada año. La falta de empleo y el creciente nivel de subempleo constituía en el medio rural uno de los

problemas más graves, en el que incidía de manera determinante la situación de la actividad forestal en el país<sup>174</sup>.

Desde entonces se hacía presente el grave problema de movimientos migratorios de campesinos a centros urbanos o al extranjero, provocado por el agudo nivel de desempleo en el medio rural.

Los objetivos centrales del programa estaban orientados a: coadyuvar a la generación de empleos permanentes en zonas rurales marginadas; utilizar y capacitar la mano de obra disponible subempleada y desempleada en trabajos permanentes, destinados a la formación y reconstitución de recursos naturales; promover la organización de los campesinos en sociedades cooperativas que les permitieran ser dueños de los medios de producción y distribución; propiciar el arraigo de la población campesina en sus áreas de origen; y recuperar las zonas erosionadas y degradadas del país<sup>175</sup>.

- Programa SARH-COPLAMAR de Desarrollo Agroindustrial para Zonas Marginadas<sup>176</sup>: agroindustria estaba considerada como un renglón de la economía capaz de contribuir a elevar la producción de alimentos básicos para satisfacer la demanda creciente, incrementar el número de empleos productivos en el campo y brindar oportunidad de consumo a las materias primas de producción agropecuaria.

El objetivo central del programa era la generación de estudios y proyectos, la promoción, creación y expansión de empresas agroindustriales, así como la asistencia operacional correspondiente a zonas

<sup>174</sup> Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. *Memoria de Actividades 1976-1982*, México, 1982.

<sup>175</sup> *Ibidem*, p. 291.

marginadas, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial, el cual tenía la finalidad de mejorar la organización de los productores de materias primas y agilizar la comercialización de éstas.

- Pacto de coordinación intersectorial SARH-SECOM.SHCP-SEPAFIN-SRA-CONASUPO-BANRURAL-FERTNEX-ANAGSA-PRONASE-COPLAMAR para crear un sistema de servicios integrados de apoyo a la economía campesina<sup>177</sup>: millones de campesinos que vivían en las zonas marginadas rurales no podían incrementar su capacidad productiva por no contar con los recursos y apoyos necesarios como crédito, riego, semillas mejoradas, fertilizantes, insecticidas y maquinaria.

Este programa tenía como objetivo fomentar la producción y la adecuada comercialización de los productos de los campesinos que habitan en zonas marginadas. El pacto integraba en un sistema las acciones de todas las dependencias involucradas con la producción agropecuaria, para que llegaran a los campesinos en forma unitaria y coordinada.

Las acciones principales eran: proporcionar de manera gratuita la selección, desinfección y envasado de semillas; promover y hacer funcionar las instancias de participación campesina; garantizar el suministro de fertilizantes; aportar espacios para el resguardo de insumos y financiar la adquisición de insumos agropecuarios y para la comercialización de los productos, entre otros.

- Programa de Unidades Básicas de Producción Alimentaria: orientado a fomentar una mejor explotación de los recursos naturales.

<sup>177</sup> Cfr. *Informe*.

<sup>178</sup> Cfr. *Informe*.



Por su parte, la vertiente productiva de PRONASOL contaba con los siguientes programas:

- Fondos de Solidaridad para la producción: tenía como objetivo apoyar a los agricultores de bajos ingresos que produjeran alimentos básicos en tierra de baja productividad y alto índice de siniestro<sup>178</sup>.

A través de los fondos se otorgaba un apoyo en efectivo a los productores con la libertad de que lo usaran en los términos que estimaran convenientes en el cultivo de sus parcelas. Los créditos no causaban intereses.

Con los recursos recuperados por estos créditos se realizaban pequeñas obras de bienestar social y de apoyo productivo, definidas y ejecutadas por los propios productores.

- Cajas de Solidaridad: buscaban financiar las actividades económicas de los campesinos, mediante el otorgamiento de préstamos a bajas tasas de interés para impulsar la producción y productividad, así como la adquisición de otros satisfactores que mejoraran la calidad de vida rural<sup>179</sup>.

Estas cajas apoyaban principalmente las actividades económicas de los socios, ya que el propósito era capitalizarlos progresivamente. Los préstamos estaban destinados a adquirir materias primas o insumos, así como para la compra o reemplazo de maquinaria y equipo.

<sup>178</sup> Coordinación del Programa Nacional de Solidaridad, *Programa Nacional de Solidaridad. Información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa del 1° de diciembre de 1988 al 31 de agosto de 1994*, México, 1994, pág. 113.  
<sup>179</sup> *Ibidem*, p. 117.

- Empresas de Solidaridad: la finalidad de este programa era apoyar con recursos financieros a campesinos, grupos indígenas, habitantes del medio urbano-popular, incluidos pequeños y microempresarios, que contaran con proyectos productivos susceptibles de transformarse en unidades económicas viables con sentido social, así como arraigar a la gente en sus lugares de origen mediante la generación de empleos<sup>180</sup>.
- Fondos Regionales de Solidaridad para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas: estos fondos fueron pensados para financiar directamente los proyectos productivos viables de las organizaciones indígenas, generar empleos y ampliar los proyectos organizativos al interior de las comunidades<sup>181</sup>.
- Apoyo a Cafeticultores: el programa se planteó como objetivo, impulsar y fortalecer los procesos organizativo y productivo de los cafeticultores minifundistas, para mejorar y ampliar su participación en las fases de producción, industrialización y comercialización directa del café, a fin de enfrentar las situaciones coyunturales a que se vieran expuestos por la aleatoriedad en la producción y en el precio del grano<sup>182</sup>.

Este programa destinado específicamente al café, era importante desarrollarlo por el lugar que ocupa este producto en el agro mexicano, tanto por el número de productores dedicados a la actividad, como por las personas que directamente dependen de él.

---

<sup>180</sup> *Ibidem*, p. 120.

<sup>181</sup> *Ibidem*, D. 124.

<sup>182</sup> *Ibidem*, p. 128.

- **Jornaleros Agrícolas:** la tarea del programa era superar la pobreza de los jornaleros agrícolas migrantes mediante el impulso de obras y acciones integrales de infraestructura social básica, de vivienda temporal y fija, así como de empleo<sup>184</sup>.
- **Ecología Productiva:** buscaba mejorar la calidad de vida de las comunidades más desprotegidas compatibles con la conservación de los recursos naturales, a través del fomento de proyectos productivo<sup>184</sup>.

PROGRESA no cuenta entre sus componentes con alguno destinado a incentivar e incrementar la producción en las zonas marginadas. Sin embargo, dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 existe un rubro titulado "Políticas Sectoriales Pertinentes", en el cual se señala que por su rezago e importancia social, resultaba crucial dar un impulso renovado al sector agropecuario.

Lo anterior, en virtud que el 23 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA) dedicada a actividades agropecuarias, silvícolas y pesqueras únicamente genera el siete por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), a lo cual se le añade el hecho de que el 27 por ciento de los mexicanos que vive en el campo, el 35 por ciento padece pobreza extrema<sup>185</sup>.

Según el Plan Nacional de Desarrollo, la apertura comercial y los apoyos directos como PROCAMPO, tenían por objeto propiciar una mayor productividad, rentabilidad y competitividad en el campo mexicano. Sin embargo, aceptaban que no habían ofrecido los beneficios esperados.

<sup>184</sup> *Ibidem*, p. 141.

<sup>185</sup> *Ibidem*, p. 150.

Por lo que el objetivo central de la política agropecuaria para esa administración, consistió en incrementar el ingreso neto de los productores. Para ello, se propuso seguir ejerciendo la política de apoyos directos para que los precios fueran competitivos; promover la capitalización y el desarrollo tecnológico, estimular la reconversión productiva; reasignar de manera más eficiente las actividades pecuarias y agroindustriales y el abasto de maíz de calidad y de frijol para atender el consumo humano nacional.

Es importante subrayar el hecho de que el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo, haya decidido no incorporar medidas de apoyo al sector agroindustrial dentro de PROGRESA. Tal vez con la idea de que el apoyo debía ser dirigido a los núcleos rurales de mayor productividad y que estuvieran enfocados a las exportaciones, dejando de lado la intención de los pasados sexenios de impulsar desde los programas de combate a la pobreza extrema una mayor productividad en las zonas marginadas, con la finalidad de generar empleos y oportunidades de superación del rezago.

Es importante mencionar, que además de los programas que integraron COPLAMAR, PRONASOL y PROGRESA, que aquí se mencionan, existen otros que forman parte de éstos, destinados al desarrollo regional y urbano.

En el caso de COPLAMAR está el programa SAHOP-COPLAMAR de agua potable y caminos para zonas marginadas y el programa CFE-COPLAMAR de electrificación para zonas marginadas del medio rural.

<sup>112</sup> Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, p.171.

Por su parte PRONASOL tuvo programas como el de Desarrollo Urbano, destinado a desarrollar infraestructura básica en comunidades que carecieran de ella; el de Agua Potable; el de Alcantarillado; el de Urbanización; el de Espacios Deportivos; y otros programas especiales de asistencia social como el Programa Paisano; el de Solidaridad Penitenciaria; los programas de apoyo a comunidades indígenas; el de Mujeres en Solidaridad, entre otros<sup>186</sup>.

## COMENTARIOS FINALES

México no estuvo exento de los cambios que se presentaron en el Estado a nivel mundial, también transitó de un Estado de bienestar a uno neoliberal, pero a diferencia de lo que sucedió en muchos países de Europa y América Latina, y de forma paradójica, el partido que estuvo a cargo de instrumentar el Estado de bienestar, y el mismo que lo defendió vehementemente, fue el encargado de dismantelarlo y de lanzar fuertes críticas contra él.

Como vimos al inicio de este último capítulo, durante los gobiernos paternalistas, el Estado no se limitó a garantizar desde fuera las condiciones de acumulación, sino que organizó y controló el desarrollo económico para impulsar la creación del capital y llevar a cabo las políticas de bienestar. El grado de intervención estatal se fue matizando según las necesidades del desarrollo económico del país y de la capacidad de influencia del sector privado sobre las decisiones de gobierno.

La crisis económica que estalló en 1982, dio un nuevo significado a la sucesión presidencial, ésta, lejos de ser un simple cambio en la forma personal de gobernar, entre un nuevo presidente y otro,

<sup>186</sup> Cfr. *Ibidem*.

implicó una ruptura ideológica, en la cual la nueva élite política impondría al país un nuevo proyecto de gobierno.

El nuevo gobierno pretendió, por un lado, en el plano político, emprender una transformación en la concepción y funciones del servicio público y en la relación entre Estado y Sociedad y; por otro, en el económico, reducir la participación del Estado en la economía, permitir el desenvolvimiento más adecuado de las reglas del mercado y propiciar una reconversión industrial basada en la eficiencia.

El objetivo del nuevo proyecto se centró en asegurar las condiciones para un mejor desempeño de las fuerzas del mercado, sin profundizar en las transformaciones económicas, políticas y sociales que eran necesarias para el país.

Los derechos sociales fueron cambiando a la par de las transformaciones del gobierno. En los gobiernos llamados interventores la tendencia fue a universalizarlos, aunque en la realidad estuvieron tan focalizados como en los gobiernos neoliberales, pero con la diferencia que los primeros fueron dirigidos a la clase trabajadora y organizada y los segundos a los más pobres.

Durante los gobiernos denominados paternalistas o pertenecientes al Estado de bienestar, las políticas sociales aplicadas no beneficiaron del todo a los grupos más pobres del país, más bien, fueron pensadas para favorecer a los sectores medios de la sociedad, a quienes se ocupaban en la industria o estuvieran agrupados en corporaciones o sindicatos. En la coyuntura actual, originada después de las crisis económicas y políticas, toma fuerza la idea de que las políticas sociales deben orientarse a los sectores más necesitados para contrarrestar el empobrecimiento y garantizar la

governabilidad en las regiones en donde la extrema pobreza pueda ser causa de fuertes conflictos sociales.

Como dice Juan Antonio Cruz Parceró, en la Constitución de 1917, la gran mayoría de las conquistas sociales de la Revolución, que se introdujeron en el texto, no consistieron en la imposición de deberes a los órganos del Estado (salvo el artículo 3º), sino en la imposición de limitaciones a las conductas de los particulares con el fin de lograr que éstos respetaran algunas condiciones mínimas de otros sujetos más débiles.

A partir de 1970, comenzaron a realizarse numerosas reformas en materia de derechos sociales como el derecho a la salud; a la vivienda digna; la obligación del Estado de promover el desarrollo rural integral y el derecho de los trabajadores a recibir vivienda, capacitación y adiestramiento, entre otros. A partir de aquí el Estado incluyó el otorgamiento de prestaciones a la población<sup>127</sup>.

En la década de los ochenta, después de las crisis económicas, se decide empezar a dismantelar el Estado interventor que se venía gestando desde los cuarenta. Dentro de este nuevo cambio se inicia la etapa de "debilitamiento" de los derechos sociales en nuestro país. Como apuntamos, la política social se ha enfocado, desde entonces, a los grupos más necesitados en detrimento de los sectores antes favorecidos. No hubo una suma de beneficiados, sino que atender a unos implicó que se canalizaran menos recursos a la atención de los otros y que muchos de sus derechos sociales resultaran afectados, sin que esto representara una significativa mejora en las condiciones de vida de los más pobres del país.

<sup>127</sup> Juan Antonio Cruz Parceró, op. cit., p. 91.

Todos estos cambios se reflejaron en los programas de combate a la pobreza extrema que han sido instrumentados en el país con el fin de cubrir uno de los principales objetivos de los derechos sociales: la satisfacción de las necesidades básicas.

Como observamos, los tres programas de combate a la pobreza extrema o marginación, guardan ciertas similitudes entre sí, por ejemplo: poner en práctica políticas focalizadas orientadas a preservar los equilibrios generales y la gobernabilidad, y organizar a los pobres para la tarea social. Sin embargo, el hecho de que COPLAMAR haya pertenecido a un gobierno heredero del Estado de bienestar, le otorgó características propias y grandes diferencias con el PRONASOL y PROGRESA.

Desde el momento en que definen los conceptos de marginación –en el caso de COPLAMAR- y de pobreza –en el caso de PRONASOL y PROGRESA- se encuentran diferencias importantes. Para el primero, el concepto de marginación responde a una consecuencia de la estructura económica y no de deficiencias individuales, pero para los otros dos, la pobreza es resultado de incapacidades de los hogares para satisfacer las necesidades básicas, esta incapacidad se deriva de insuficiencia de los ingresos.

Aceptar que el problema de la marginación es consecuencia de la estructura existente tiene importantes implicaciones. Este hecho se observa en la propuesta de reforma de Estado que hizo José López Portillo, ahí hablaba de la necesidad de la universalización del acceso a todos los satisfactores esenciales, lo cual significaba la desvinculación del derecho a la salud y a la vivienda del derecho del trabajo, hacer explícito el de la alimentación y ampliar el de la educación gratuita a diez años.



En esta propuesta de reforma, se intenta cambiar las relaciones sociales existentes, pues como ya se dijo, por casi cincuenta años, la política social estuvo centrada en los sectores obreros organizados y en los asalariados, dejando fuera de la seguridad social y de los beneficios redistributivos de la política social a los sectores más necesitados. Con esto se intentaba revertir este tipo de política e incluir a los sectores más empobrecidos a la política social, no sólo a través de un programa focalizado, sino de derechos constitucionales y, por tanto, universales.

Por el contrario, para la política neoliberal la universalización de la política social es improcedente ante la escasez de recursos, y poco deseable. La intervención del Estado sólo es conveniente cuando se trate de pobreza extrema, pues los individuos que se encuentren en tal situación, necesitan que el éste actúe para remover ciertos obstáculos que les impiden insertarse activamente al mercado. Esta intervención estatal deberá de ser a través de programas específicos hacia sectores en pobreza extrema.

Así vemos, que la propuesta de reforma de Estado del presidente Carlos Salinas de Gortari, abogaba por abandonar el Estado propietario para dar paso a la conformación del Estado solidario, en donde, a partir de consensos, la sociedad se hiciera copartícipe de las decisiones y acciones estatales.

Por otra parte, las necesidades que reconoce COPLAMAR, son mucho más completas que las de los otros dos programas. Para el primero, además de necesidades básicas como alimentación, educación, salud, vivienda, había que incorporar necesidades humanas tales como la cultura, la recreación, el transporte, el vestido, el calzado, y los medios necesarios para satisfacer cada una de estas necesidades básicas. En cambio, para PRONASOL, es suficiente atender demandas de salud,

alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y tenencia de la tierra. Por su parte, PROGRESA sólo pretender asegurar los servicios de salud, alimentación y educación, reduciendo aún más el espacio de acción.

Lo anterior responde también a las distintas visiones que se tienen sobre las funciones del Estado en cuestiones sociales, pues para la ideología neoliberal éste sólo debe de cubrir los rubros básicos y el resto dejarlo a las fuerzas del mercado, mientras que el Estado social sostiene que es necesaria la expansión de la acción del Estado en lo social, pues es el único ente capaz de asegurar y velar por el bienestar general.

Otra diferencia es que COPLAMAR asegura que la satisfacción de las necesidades básicas dependen del aparato productivo, de la organización y fuerza política de las comunidades, de la participación en la riqueza, del ingreso y de las transferencias sociales; mientras que PRONASOL pretende construir un piso social básico de bienes y servicios para recuperar el ingreso y el consumo y a partir de ahí superar las condiciones de rezago. Por su parte, PROGRESA maneja un índice que sólo toma en cuenta el ingreso, los servicios de los hogares y las condiciones de partida.

Estas diferencias son importantes, pues las estrategias que cada uno de los programas siga, dependerán en gran medida de la idea que se tenga respecto a cómo cubrir la satisfacción de los bienes básicos, Así, PRONASOL y PROGRESA se basarán en acciones que tengan por objetivo aumentar el ingreso de los hogares e individuos, mientras que COPLAMAR buscará un ámbito de acción basado en potenciar las capacidades de producción de las comunidades en situación de pobreza.

En este sentido, uno de los objetivos principales de COPLANIAR, es organizar a los pobres para apoyar la potencialidad productiva de los grupos marginados, crear fuentes de trabajo, aprovechar de mejor manera los recursos y lograr una remuneración justa; mientras que PRONASOL, lo que busca es organizar a los pobres para que coadyuven en el combate a la pobreza. Así vemos que la organización que promueve el primer programa tiene un sentido económico, es decir, de dinamizar la fuerza productiva de los pobres, en tanto que, la organización del segundo, se centra en lo político, es decir, en lograr que los pobres se hagan partícipes en el desarrollo del programa. Precisamente una de las características de los programas de focalización a la pobreza, es buscar corresponsabilizar a los pobres en el combate a la pobreza para que aporten el recurso con que más cuentan: su trabajo.

La CEPAL no confía en este tipo de participación, pues afirma que es un paliativo en el momento en que las demandas sociales se postergan, es decir, se fomenta la participación popular mientras no se puedan poner en práctica reformas económicas y sociales. De hecho, la participación comunitaria no ha servido para construir una cultura democrática en las comunidades en que han operado estos programas, ya que lejos de unirlos, han tendido a dividirlos como consecuencia de las disputas que se dan por los recursos. Quienes participan en tales programas, por lo general, se interesan en resolver problemas inmediatos y no en llegar a desarrollar una conciencia democrática.

La participación activa de los pobres que propone COPLANIAR, va en el sentido de considerar que el combate a la marginación se logrará a través del empleo y la productividad. Por ello, pone en marcha programas destinados al aumento de la productividad y del empleo que coinciden con la propuesta del proyecto alternativo al neoliberalismo que se basa en el impulso a la economía popular, a las microempresas y a las unidades económicas familiares.

PRONASOL también incluye programas destinados al aumento de la productividad y del empleo, sin embargo, es notorio que hace caso a la recomendación del Banco Mundial en el sentido que hay que priorizar los rubros sociales y no de empleo, ya que éste debe subordinarse a las leyes del mercado. Los recursos que este programa destinó a cada vertiente de acción, nos ilustra de manera clara cómo la preferencia ha tendido a favorecer al tipo de política social que ayuda a aliviar la pobreza, pero que no genera los medios que rompan con su círculo vicioso. A continuación se presenta un cuadro que hace referencia a esto:

Vertiente	% del total invertido en el programa
A. Bienestar social	51.42%
B. Infraestructura básica de apoyo	22.96%
C. Solidaridad para la producción	21.74%
D. Otros	4.9%

Fuente: Szekely Pardo, Miguel (1993), *El Programa Nacional de Solidaridad en México*, pág. 24.

En especial PROGRESA ha dejado de lado la vertiente destinada a incentivar la producción, en cambio, ha basado su funcionamiento en transferencias monetarias a los pobres. Sin embargo, la transferencia de ingreso corriente que se asigna a las personas que requieren de ayuda inmediata sólo sirven para incrementar los niveles de bienestar de forma momentánea, pues la transferencia monetaria no tiene el propósito de aumentar de forma permanente los ingresos de los hogares o de los individuos.

Ha sido un error pensar que la generación de empleo no forma parte de una política social integral, creyendo que a ésta sólo le corresponde satisfacer necesidades básicas como educación, salud, alimentación o vivienda. Durante los gobiernos que se basaron en la estrategia de sustitución de importaciones, el empleo era un doble motor de crecimiento, en tanto que fomentaba la producción

de mayor cantidad de bienes y servicios e impulsaba un mayor mercado interno, una de las prioridades de estos gobiernos fue proteger el empleo industrial y garantizar que los obreros recibieran servicios sociales. El empleo era el medio para obtener una serie de servicios sociales.

En la actualidad, los empleos informales se multiplican sin originar una demanda mayor de servicios sociales, ya que las personas que están empleadas en el sector informal no gozan de la seguridad social.

A pesar de que COPLAMAR y PRONASOL hacen un esfuerzo por tener dentro de sus vertientes programas destinados al incremento de la productividad, no se les ha dado la continuidad necesaria para tener éxito, o sencillamente han sido programas que se han planeado desde una perspectiva coyuntural y no con una visión a largo plazo.

Por otro lado, la forma en que muchas veces se han utilizado los programas de combate a la pobreza con fines electoreros ha generado una gran controversia sobre la conveniencia de la metodología con que funcionan.

Sin restar importancia a los resultados positivos que han tenido estos programas, podemos afirmar que para combatir verdaderamente la pobreza se necesitan, además de estos programas, otros medios y recursos.

Como vimos a través de varios autores, el concepto de bienestar no se limita al ingreso de los individuos o de sus hogares, sino que abarca mucho más elementos: el que se refiere al estado de salud física y psicológica de la sociedad; el económico, vinculado con la disponibilidad de bienes, la

estabilidad de precios, el poder adquisitivo de los salarios y con la accesibilidad al empleo bien remunerado para el cual se está capacitado; el político, ligado a la estabilidad de las instituciones; el que se refiere a la dotación de la infraestructura y sus servicios y; el cultural y educativo, que fortalece el desarrollo y capacidades de la sociedad.

## CONCLUSIONES

El objetivo de este trabajo fue realizar un estudio sobre los derechos sociales y el combate a la pobreza, para tratar de validar la hipótesis de que la satisfacción de las necesidades básicas por parte del Estado es legítima; y para fundamentar la idea de que las transformaciones del Estado han influido de forma determinante en el cumplimiento de dicha tarea.

Con este propósito se analizaron tres temas en la primera parte de la tesis: el primero, el surgimiento, la consolidación y el debilitamiento de los derechos sociales; el segundo, las principales posturas que han girado en torno al debate sobre la legitimidad de los derechos sociales; y el tercero, las formas que se proponen para satisfacer las necesidades básicas. En la segunda parte se hizo un ejercicio de análisis del caso de México bajo el contexto de la temática establecida en la parte primera.

Después del desarrollo de estos temas podemos concluir cinco ideas principales. Primero, los derechos sociales no surgen como opositores a los derechos de libertad, sino como sus complementos.

El reconocimiento de los derechos políticos y civiles (o de libertad) representó el tránsito de los derechos naturales a un Estado de derecho que preservara valores y bienes como la vida, la propiedad y la libertad. Para esta tarea no se necesitó de otra cosa más que de un Estado que garantizara el orden público y la seguridad. Este reconocimiento de los derechos fundamentales fue un gran avance para los individuos. Sin embargo, seguían siendo exclusivos y gozados por aquellos

que tuvieran posesiones que proteger. Este vacío puso en evidencia la necesidad de otra serie de derechos (los sociales) que aseguraran al hombre un nivel mínimo de vida que le permitiera disfrutar de los derechos políticos y civiles.

Los nacientes derechos sociales requirieron, a diferencia de los de libertad, de un Estado más activo y con un aparato más extenso que le permitiera cumplir con sus nuevas obligaciones. Con este hecho, la ayuda a los pobres se transformó de aquella motivada por la caridad a otra fundada en beneficios concretos que corresponden a individuos.

Después, con la crisis del Estado de bienestar, la concepción del Estado retornó a la vieja idea de libertad negativa, con todo lo que ello implicó: Estado mínimo, poco interventor y reducidas obligaciones, sobre todo en lo social.

**Segundo, la satisfacción de las necesidades básicas, a partir del cumplimiento de los derechos sociales, es un requisito indispensable para disfrutar los derechos fundamentales o de libertad.**

La ideología liberal-conservadora sustenta que las políticas que pretenden materializar los derechos sociales, ponen trabas al desarrollo y ejercicio de la libertad individual, pues representan una violación a la libertad negativa al imponer coacciones externas a la acción del individuo al momento que el Estado dispone de sus bienes o propiedades para distribuirlos y favorecer a otros.

Tanto Hayek como Nozick sostienen que los derechos sociales son coacciones a la libertad, ya que implican supeditar la voluntad individual a los designios del Estado. Para estos autores, este tipo de derechos constituyen una limitación intolerable para la libertad individual. Sin embargo, estas



posturas tienen un problema de raíz que tiene que ver con la visión parcial sobre la libertad y los derechos individuales. Rechazan cualquier consideración de la libertad real, de la remoción de los obstáculos económicos y sociales que impidan el ejercicio de la libertad. En su opinión, coacción sólo existe cuando proviene de una voluntad extraña, olvidándose que las necesidades impiden que uno sea dueño de sí mismo. No se detienen a pensar que la libertad desde la igualdad implica el convencimiento de que el ejercicio de la libertad no es posible sin la remoción de los obstáculos económicos, sociales y culturales.

La armonía entre estos dos conceptos, libertad e igualdad, la encuentra Rawls en su teoría de la justicia y en su concepto de bienes primarios. A partir de estos bienes, el autor pretende definir las necesidades básicas de los individuos y, además, busca un criterio para jerarquizar las alternativas en la elección de lo que es justo para la sociedad y de lo que se debe distribuir. Para él, la distribución más justa será aquella que asegure a cada quien la provisión más completa posible de los bienes primarios necesarios para perseguir el plan de vida que cada quien elija.

Estas distintas posturas nos demuestran que el reconocimiento del derecho al bienestar no es sólo un esfuerzo de voluntad, sino que envuelve grandes problemas filosóficos acerca de cuándo una necesidad crea un derecho y cómo ligar este derecho con el de aquellos a quienes sus bienes son redistribuidos con el afán de cubrir las necesidades del otro. Esto último representa un gran conflicto para los neoliberales que sostienen que las políticas sociales o distributivas benefician unilateralmente, o lo que es peor, que sirven para que un hombre sea utilizado como medio de satisfacción de las necesidades de otro, es decir, el esfuerzo de quien trabaja sirve para cubrir las necesidades de aquél que está carente.

Las distintas posturas sobre las necesidades básicas nos hacen preguntarnos si cuando se actúa para satisfacer una necesidad se hace en respuesta a un derecho del hombre, un derecho al cual le corresponde una obligación, o si la acción, más bien, se hace con base en un sentimiento humanitario, de caridad o generosidad.

En mi opinión, se trata del primer caso, en donde el individuo tiene derecho al bienestar, es decir, a tener sus necesidades satisfechas, pues si el bienestar fuera cuestión de caridad difícilmente podría ser exigido como derecho. El derecho al bienestar conlleva a una estricta obligación de proveerlo, mientras que la caridad no es en lo absoluto una obligación, ya que nadie tiene derecho sobre la generosidad del otro.

Si aquellos que están necesitados no tienen ningún derecho sobre los recursos de los otros, es difícil para ellos estar en una situación distinta a la subordinación y a la dependencia, pues están a expensas de la generosidad y la caridad, y no pueden sino expresar gratitud. Por otro lado, si el bienestar es un derecho la situación anterior no tiene razón de ser, más bien, se trataría de una cuestión de igualdad, en donde aquellos que tienen recursos están en obligación de transferir parte de ellos a quienes tengan esta necesidad, ya que estos últimos tienen derecho sobre estos recursos<sup>183</sup>.

Si pensamos que el bienestar es cuestión de benevolencia y humanidad, entonces concluiremos que debe ser atendido por instituciones privadas, pero no por el Estado. éste sólo deberá de actuar en caso de que el sector privado fracase. Por otro lado, si sostenemos que es un derecho, entonces esto requiere de una institución pública, legal o estatal que lo provea.

<sup>183</sup> Raymond Plant, Harry Lesser, y Peter Taylor-Gooby. *Political Philosophy and Social Welfare*, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1980.

En este sentido cabe la denuncia que hace Marx sobre la falsedad e hipocresía del sistema de libertades, instaurado durante el siglo XIX mientras no se resuelvan las concretas necesidades que tienen los individuos de alimento, salud, vivienda, educación, etc. Sin ello, no cabe ejercicio de libertad. Mientras tanto, será una libertad mediatizada, cautivada, enajenada<sup>189</sup>.

Tercero, las necesidades básicas que deben cubrir los derechos sociales, a fin de disfrutar los derechos de libertad, no pueden ser únicamente las relacionadas con el ingreso.

La propuesta de Amartya Sen es la que más nos acerca al tipo de combate a la pobreza que realmente brinde al más necesitado la oportunidad de poder aspirar a cierta vida autónoma. La idea de potenciar las "capacidades" del individuo, para que éste adquiera las habilidades necesarias para alcanzar estados de vida valiosos, se asemeja a la condición que planteamos en el capítulo dos respecto a las condiciones mínimas que se requieren para que el individuo pueda disfrutar de una libertad real.

Sería un gran cambio en la forma de combatir la pobreza si la calidad de vida se evaluara en términos de la capacidad que tiene un individuo para lograr funcionamientos valiosos, en lugar de sólo otorgar importancia a los medios de vida (como el ingreso).

Como dice Sen, la libertad de llevar a diferentes tipos de vida se refleja en el conjunto de capacidades de la persona, que incluyen características personales y arreglos sociales. El bienestar

<sup>189</sup> José Martínez Pisón, op. cit., p. 154.

depende desde lo más elemental como la satisfacción de las necesidades físicas básicas, hasta lo más complejo como el autorrespeto que, al igual que Rawls, Sen lo considera indispensable.

Adoptar la propuesta de Sen significaría transitar de la idea de satisfacción de las necesidades solamente para sobrevivir, a la satisfacción de éstas también para ser autónomos. Esto implicaría entender que los productos primarios (vivienda, alimentos, vestidos, salud) no son un fin en sí mismos, sino medios para obtener fines reales.

No basta con impedir un mayor deterioro de las personas que se encuentran en situación de pobreza, sino que es necesario incorporar a esta parte de la población a la sociedad, como diría Rawls, como miembros plenamente cooperantes en condiciones de armonía entre igualdad y libertad. La potenciación de las capacidades implicaría el abandono del sistema paternal que se vivió durante el Estado de bienestar y permitiría que la sociedad sea esa empresa de la que habla Rawls, en donde todos y cada uno de sus miembros tienen intereses y, por tanto, derechos pero también obligaciones.

En la mayor parte de los países se reconoce que Estado y sociedad deben compartir responsabilidades en el terreno social, que el Estado no debe ni puede ser el único que controle la educación, la salud, la seguridad social, y por razones financieras, se admite que la iniciativa privada desempeñe funciones esenciales en lo social. Sin embargo, cosa distinta es aceptar que el Estado pretenda dejar totalmente en manos de las fuerzas privadas la cuestión social y se desentienda de ella: sobre todo cuando, al invertir en lo social, suele reducir la pobreza y la desigualdad. Las fuerzas privadas intervienen en lo social con la idea de obtener ganancia y no motivadas por el bienestar general. Sin duda, se requiere de una instancia que finalmente represente un interés general, y ésta no puede ser otra más que el Estado.

Las propuestas apoyadas por el Banco Mundial, las que encarnan el proyecto neoliberal, no son más que una limitada política de pobreza basada en el Método del Ingreso, que intenta aportar soluciones sólo al problema de la pobreza vista como situación anómala que hay que erradicar del cuerpo social. En cambio, las propuestas alternativas al neoliberalismo apuntan a un espectro más amplio de problemas que van desde la alimentación y los recursos naturales no renovables hasta la democracia, el orden internacional y la superación de la alienación humana. Para estas propuestas la mera posibilidad de comprar una canasta de necesidades básica no es de ninguna manera suficiente, lo que se propone, en cambio, es el logro del desarrollo pleno de las capacidades del hombre y de su condición humana.

Se puede decir que el planteamiento neoliberal busca que la erradicación de la pobreza no postergue, ni reduzca el crecimiento, ni altere los rasgos estructurales de la economía y de la dinámica del desarrollo vigente. El otro enfoque, en cambio, parte de un supuesto muy diferente, que es asumir, la liquidación de la pobreza como la consecuencia de una reorganización profunda de la sociedad y la convivencia humana.

Propuestas como las del Banco Mundial se reducen al incremento de la productividad de los pobres rurales y los marginados urbanos para mejorar su ingreso. Es evidente que se trata de un proyecto focalizado en un problema específico y con una solución de alcances limitados, pues sólo ataca una cara de la pobreza que es la falta de ingresos para satisfacer una canasta de bienes primarios.

Para que el enfoque del proyecto alternativo sea efectivo, habría que evitar las meras transferencias asistencialistas de recursos a los pobres y necesitados. En cambio, debería ser imperativa y urgente

su integración en la producción económica, capacitándolos para producir más y mejor, y educándolos para desarrollar sus potencialidades como un requisito esencial para todos los frentes: nutrición, empleo, ingreso, educación, participación, y democratización.

Estas tres primeras conclusiones nos permiten validar la hipótesis de que la satisfacción de las necesidades básicas por parte del Estado es legítima, en el sentido de que los derechos sociales no son violatorios de los derechos de libertad, sino un medio para que éstos se gocen de forma real y no únicamente formal, como sucedió en el Estado liberal.

Además, al ir exponiendo los argumentos se fue mostrando cómo los derechos sociales han ido cambiando a la par de las transformaciones de los objetivos y funciones del Estado. El Estado liberal no creyó necesaria la existencia de estos derechos, pues tenía la tarea exclusiva de brindar seguridad y proteger las propiedades del individuo. Por su parte, los derechos sociales se convirtieron en una demanda indiscutible y su satisfacción en un medio de legitimación para el Estado de bienestar. Mientras que con el retorno de la idea de libertad negativa, para el Estado neoliberal, se volvió fundamental el adelgazamiento del Estado y sus funciones, lo cual implicó el debilitamiento de los derechos sociales que habían sido una de las principales causas de la existencia del Estado máximo, como lo llamaría Nozick.

Por parte del Estado, la gestión del bienestar cambió: de tutelar o proveedor de los servicios, a regulador y promotor de la equidad de servicios, costo y calidad. El papel que se le asigna es el de favorecer las "externalidades positivas" que aseguren la eficiencia y calidad de la oferta privada de

---

\* Término económico que se refiere a las condiciones provocadas por un ente económico externo que favorece a un tercero.

servicios, en tanto que acota su responsabilidad pública en una oferta de asistencia, atención y servicios básicos para los pobres.

Cuarto, México no estuvo exento de las transformaciones que sufrió el Estado a nivel mundial. Dichos cambios influyeron de forma significativa en los derechos sociales y el combate a la pobreza.

Como vimos, México también transitó de un Estado de bienestar a uno neoliberal, pero a diferencia de lo que sucedió en muchos países de Europa y América Latina, y de forma paradójica, el partido que estuvo a cargo de instrumentar el Estado de bienestar, y el mismo que lo defendió vehementemente, fue el encargado de desmantelarlo y de lanzar fuertes críticas contra él.

Los derechos sociales fueron cambiando a la par de las transformaciones del Estado. En los gobiernos llamados interventores la tendencia fue a universalizarlos, aunque en la realidad estuvieron focalizados como en los gobiernos neoliberales, pero con la diferencia que los primeros fueron dirigidos a la clase trabajadora y organizada y los segundos a los más pobres.

Durante los gobiernos denominados paternalistas o pertenecientes al Estado de bienestar, las políticas sociales aplicadas no beneficiaron del todo a los grupos más pobres del país, más bien, fueron pensadas para favorecer a los sectores medios de la sociedad, a quienes se ocupaban en la industria o estuvieran agrupados en corporaciones o sindicatos. En la coyuntura actual, originada después de las crisis económicas y políticas, toma fuerza la idea de que las políticas sociales deben orientarse a los sectores más necesitados para contrarrestar el empobrecimiento y garantizar la

governabilidad en las regiones en donde la extrema pobreza pueda ser causa de fuertes conflictos sociales.

Todos estos cambios se reflejaron en los programas de combate a la pobreza extrema que han sido instrumentados en el país con el fin de cubrir uno de los principales objetivos de los derechos sociales: la satisfacción de las necesidades básicas.

Como observamos, los tres programas de combate a la pobreza extrema o marginación, guardan ciertas similitudes entre sí, por ejemplo: poner en práctica políticas focalizadas orientadas a preservar los equilibrios generales y la gobernabilidad, y organizar a los pobres para la tarea social. Sin embargo, el hecho de que COPLAMAR haya pertenecido a un gobierno heredero del Estado de bienestar, le otorgó características propias y grandes diferencias con el PRONASOL y PROGRESA.

Quinto, En nuestro país no encontramos una protección efectiva de los derechos sociales encargados de la satisfacción de las necesidades básicas.

La mayoría de los derechos prestacionales (o sociales) están configurados de forma tal que deja al Estado la elección de los medios que considere adecuados para su realización. Depende de lo que el legislador y la administración, básicamente ésta, regulen al respecto. Las normas prestacionales no suelen ser vinculantes, los espacios de discrecionalidad que se le deja a la administración y al Legislativos son propicios para lo anterior.

Como ha puesto en claro Ferrajoli, "si bien gracias el Estado de bienestar se multiplicaron las prestaciones sociales; no obstante, este desarrollo se produjo a través de la simple ampliación de los



espacios de discrecionalidad de los aparatos burocráticos, el juego no reglado de los grupos de presión y de las clientelas, la proliferación de las discriminaciones y de los privilegios, así como de sedes extralegales, incontroladas y ocultas de poder público"<sup>190</sup>.

La experiencia demostró que no bastó que el Estado de bienestar ampliara el poder del aparato burocrático para disponer de recursos e implementar políticas redistributivas sin ningún control ni reglas claras.

Hasta la fecha no existe una ley de desarrollo social que se encargue de normar el combate a la pobreza y la satisfacción de las necesidades básicas. La discrecionalidad con que el gobierno ha actuado respecto al tema se demuestra en la forma en que han variado los programas destinados al combate a la pobreza, muchas veces sin ninguna explicación formal que vaya más allá del discurso político. Así vimos en el capítulo en el que se desglosan los programas, cómo cada uno de éstos incluye y desecha derechos sociales de forma discrecional sin que los beneficiarios puedan acudir a una instancia jurídica para exigir que sean respetados estos derechos.

<sup>190</sup> Juan Antonio Cruz Parceró, *op. cit.*, p. 104.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Aguilar Camín, Héctor, Meyer, Lorenzo, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena, 1997, vigésima edición.
2. Altimír, Oscar, *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Chile, editado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 1979.
3. Alejo, Francisco Javier, "La política fiscal en el desarrollo económico de México", *¿Crecimiento o desarrollo económico?*, México, Septentas, 1971.
4. Arguedas, Sol, *El Estado benefactor ¿fenómeno cíclico?*, México, Editorial Revista Mundo, 1990.
5. Basañez, Miguel, *El pulso de los sexenios, 20 años de crisis en México*, México, Siglo Veintiuno, 1990.
6. Benítez, Fernando, *Lázaro Cárdenas y la Revolución Mexicana. Tomo III: El Cardenismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.
7. Blanco José, Joaquín y Woldenberg, José (compiladores). *México a fines de siglo*, Tomo II, México, Fondo de Cultura Económica y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1995.
8. Boltvinik Julio y Hernández Laos Enrique, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, Siglo Veintiuno, 1999.
9. Boltvinik, Julio. *Pobreza y necesidades básicas*, Caracas, editado por el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, PNUD, 1990.

10. \_\_\_\_ "Destruir los mitos neoliberales para fundar una política económica y social de alternativa", *Transición política y reforma del Estado*. México, editado por el Poder Legislativo Federal (LVI), Cámara de Diputados, Grupo Parlamentario del PRD, 1996.
11. Cabo de Martín, Carlos, *La crisis del Estado social*, España, Promociones Publicaciones Universitarias, 1986.
12. Cabral, Roberto, "Industrialización y política económica", *Desarrollo y crisis de la economía mexicana. Ensayos de Interpretación Histórica*, México Fondo de Cultura Económica. Lecturas No. 39, 1985.
13. Carbonell, Miguel, et. al., *Derechos sociales y derechos de las minorías*. México, Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.
14. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *Solidaridad a debate*. México, El Nacional, 1994.
15. \_\_\_\_ *El Programa Nacional de Solidaridad*. México. Fondo de Cultura Económica. 1994.
16. \_\_\_\_ *El combate a la pobreza*, El Nacional. 1990.
17. Coordinación del Programa de Educación, Salud y Alimentación, *Programa de Educación, Salud y Alimentación*. México, Secretaría de Desarrollo Social, 1998.
18. \_\_\_\_ *Manual de operación*, México, Secretaría de Desarrollo Social, 1998.
19. \_\_\_\_ *Lineamientos generales para la operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación*, México, Secretaría de Desarrollo Social, 1999.

20. Coordinación del Programa Nacional de Solidaridad, *Información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa del 1º de diciembre de 1988 al 31 de agosto de 1994*, México, SEDESOL-SECODAM-Porrúa, 1994.
21. Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, *Mínimos de bienestar I*, México, Presidencia de la República, 1979.
22. \_\_\_\_COPLAMAR, *Memoria de actividades 1976-1982*, México Presidencia de la República, 1982.
23. \_\_\_\_COPLAMAR, *Necesidades esenciales y estructura productiva en México*, editado por la Presidencia de la República, México, 1982.
24. García Bedoy, Humberto, *Neoliberalismo en México. Características, límites y consecuencias*, México, Centro de Reflexión y Acción Social-Centro de Reflexión Teológica, serie Contextos y Análisis, número 2, 1992.
25. Garduño Ríos Sergio y González Vela Gabriel, *Los indicadores de bienestar en México 1940-1995*, México, Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán, A.C., 1998.
26. Gilly, Adolfo, "El Cardenismo" en *La revolución interrumpida. México, 1910-1920: una guerra campesina por la tierra y el poder*, México, "El Caballito", 1971.
27. González Torres, Armando, *Las Transformaciones en la Agenda Social del Estado Mexicano*, tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales de El Colegio de México, México, 1994.
28. González Tiburcio, Enrique, *Reforma del Estado y política social*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1991.
29. Guilherme Merquior, José, *Liberalismo viejo y nuevo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

30. Hayek, Friedrich A., *Los fundamentos de la libertad*, España, Unión Editorial, 1975.
31. \_\_\_\_ "Social' or Distributive justice" en *Law, legislation and liberty. The mirage of social justice*, Vol. 2, Inglaterra, Routledge, 1998.
32. Heller, Ágnes, *Teoría de las necesidades en Marx*, España, Península, 1986.
33. Ianni, Octavio, *El Estado capitalista en la época de Cárdenas*, México, 3º edición, Era, Serie Popular No. 51, 1985.
34. Laurell, Asa Cristina (coord.), *Estado y políticas sociales en el neoliberalismo*, México, Fundación Friedrich Ebert, 1992.
35. Lerner, Bertha, *América Latina: Los debates en política social, desigualdad y pobreza*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.
36. Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, México, Porrúa, 1998.
37. Martínez de Pisón, José, *Políticas de bienestar. Un estado sobre los derechos sociales*, España, Universidad de la Rioja-Editorial Tecnos, 1998.
38. Medina Peña, Luis, *Historia de la Revolución Mexicana 1940-1952. Del cardenismo al avilacamachismo*, México, El Colegio de México, 1978.
39. \_\_\_\_ "Origen y circunstancia de la idea de unidad nacional", *Lecturas de política*, México, El Colegio de México, 1977.
40. \_\_\_\_ *Hacia el Nuevo Estado de México 1920-1994*, 2ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

41. Méndez Mprales, José Silvestre, *Problemas económicos de México*, México, 4ª ed, Mc. Graw Hill, 1982.
42. \_\_\_\_ *100 preguntas y respuestas en torno a la economía mexicana*. México, 4ª ed., Océano, 1985,
43. Meyer, Lorenzo, "El Estado mexicano contemporáneo". *Lecturas de política económica*, México, El Colegio de México, 1977.
44. Mirón, Rosa Ma. y Pérez, Germán, *López Portillo: auge y crisis de un sexenio*, México, Plaza y Valdés, 1988.
45. Nozick, Robert, *Anarquía, Estado y utopía*. México. Fondo de Cultura Económica, 1988.
46. Ortiz Mena, Antonio, *El Desarrollo Estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, Serie Hacienda. 1998.
47. Partido Nacional Revolucionario, *Plan sexenal 1933*, México. 1933.
48. Pellicer de Brody, Olga, Mencilla, y Esteban, *Historia de la Revolución Mexicana 1952-1960*, México. El Colegio de México, 1978.
49. Plant, Raymont; Lesser, Harry, y Taylor-Gooby, Peter, *Political philosophy and social welfare. Essays on the normative basis of welfare provision*, Inglaterra, Routledge and Kegan Paul, 1980.
50. Prebisch, Raúl, *Introducción a Keynes*, México, Fondo de Cultura Económica, 1956.
51. Presidencia de la República, *México a través de los informes presidenciales*, Tomo 5, Partes 4 y 5, México. 1976.
52. \_\_\_\_ *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1980.

53. \_\_\_\_ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*
54. Ramírez Olivares, Arturo, *Historia de la política social en México. Periodo posrevolucionario (1921-1990), educación, vivienda, salud y alimentación*, tesis de licenciatura en Economía, México, Instituto Politécnico Nacional, 1993.
55. Rawls, John, *Liberalismo político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
56. \_\_\_\_-*Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.
57. \_\_\_\_ "Social unity and primary goods" en *Utilitarianism and beyond*, Gran Bretaña, Cambridge University Press y Editions La Maison des Sciences de L'HOMME, 1982.
58. Rojas, Armando, Hernández Enríquez, Gustavo Abel, *Mamuel Ávila Camacho. Biografía de un revolucionario con historia*, Tomo II, México, Gobierno del Estado de Puebla, 1986.
59. Saldivar, Américo, *Ideología y política del Estado mexicano*, México, Siglo Veintiuno, 1983.
60. Sánchez González, José Juan, *La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de bienestar al surgimiento del Estado neoliberal*, Tesis de licenciatura, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.
61. Segovia, Rafael, "El nacionalismo mexicano. Los programas políticos revolucionarios", *Lecturas de política*, México, El Colegio de México, 1977.
62. Sen, Amartya, *La calidad de vida*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
63. \_\_\_\_ *Poverty and famines. An essay on entitlement and deprivation*, Gran Bretaña, Clarendon Press, 1981.

64. Szekely Pardo, Miguel E., *El Programa Nacional de Solidaridad en México, Chile*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1993.
65. Solís, Lepoldo, *Planes de desarrollo económico y social en México*, México, Secretaría de Educación Pública, México, 1975.
66. \_\_\_\_ "La política económica y el nacionalismo mexicano", *Lecturas de política*, México, El Colegio de México, 1977.
67. \_\_\_\_ *La realidad económica mexicana. Retrosión y perspectiva*, México, decimotercera edición, Siglo Veintiuno, 1984.
68. \_\_\_\_ *Alternativas para el desarrollo*, México, 2ª edición, Cuadernos de Joaquín Mortis, 1980.
69. Terrail, Jean Pierre., et. al, "Producción de necesidades y necesidades de la producción" en *Necesidades y consumo en la sociedad capitalista*, México, Grijalbo, 1977.
70. Torres, Blanca, *Historia de la Revolución Mexicana: 1940-1952. Hacia la utopía industrial*, México, El Colegio de México, 1984.
71. Valencia Lomeli, Enrique (coord.), *A dos años: la política social de Ernesto Zedillo*, México, Red Observatorio Social, 1997.
72. Vargas Paredes, Martín Saúl, *Política de estabilización y reforma del Estado*, Tesis de Administración Pública, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.



## HEMEROGRAFÍA

1. Acosta Córdova, Carlos, "Mea culpa tecnocrática: El origen de la guerrilla, en el abandono social; no basta el equilibrio macro: MDMH", revista *Proceso*, No. 1141, México, 13 de septiembre de 1998, p. 7.
2. Almazán, Alejandro, "El miedo de que se les acabe el Progreso lo resuelven votando por el PRF", revista *Milenio*, México, 17 de enero del 2000, p. 40.
3. \_\_\_\_ "Gane quien gane la elección a nadie le quitarán el Progreso", revista *Milenio*, México, enero 17 del 2000, p. 45.
4. Bolívar Espinoza, Augusto, "El pacto de 1982. Un verdadero pacto y un largo periodo", revista *El Cotidiano*, No. 42, México, julio-agosto de 1991, p. 3.
5. Bolívar Espinoza, Augusto y otros, "El nacimiento del Estado liberal social 1982-1992"" revista *El Cotidiano*, No. 50, México, septiembre-octubre 1992, p. 4.
6. Boltvínik, Julio, "Lucha contra los pobres", periódico *La Jornada*, México, 6 de noviembre de 1998.
7. \_\_\_\_ "Economía global. Pauperización Zedillista", periódico *La Jornada*, México, 11 de octubre de 1998.
8. Carmona, Fernando, "¿A quién beneficia el Estado 'neoliberal' mexicano?", revista *Estrategia*, No. 92, México, 1990, p. 77.
9. Correa, Guillermo, "Severa desnutrición y enfermedades degenerativas, saldos de tres lustros de liberalización económica", revista *Proceso*, No. 1141, México, 13 de septiembre de 1998, p. 8.

10. Guerrero, Claudia, "Padecen hambre en 556 municipios", periódico *Reforma*, México, 1 de noviembre de 1998, p. 6 A.
11. Latapí Sarre, Pablo, "Neoliberalismo empobrecedor", revista *Proceso*, México, octubre de 1998.
12. Martínez, Eli E. y Castor Sánchez. Ana E., "Investigación en política social", revista *Trabajo Social*, No. 21, UNAM, México, marzo, 1998.
13. Max-Neef, Manfred; Elizalde. Antonio. y Hopenhayn, Martín, "Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro". revista *Development Dialogue*. Suecia, Fundación Dag Hammarskojold, número especial. 1986.
14. Rodríguez Reyna, Ignacio, "La perfecta armonía entre el Progreso y los votos del PRI", revista *Afileño*. México, enero 17 del 2000. p. 36.